

Dimensions du paysage



Réflexions et propositions
pour la mise en œuvre
de la Convention européenne
du paysage

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Dimensions du paysage

**Réflexions et propositions
pour la mise en œuvre
de la Convention européenne
du paysage**

Édition anglaise :
*Landscape dimensions – Reflections and
proposals for the implementation of the
European Landscape Convention*
ISBN 972-92-871-8101-5

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de
la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Tous droits réservés. Aucun extrait de
cette publication ne peut être traduit,
reproduit, enregistré ou transmis, sous
quelque forme et par quelque moyen
que ce soit – électronique (CD-Rom,
internet, etc.), mécanique, photocopie,
enregistrement ou de toute autre manière –,
sans l'autorisation préalable écrite de
la Division des éditions, Direction de la
communication (F-67075 Strasbourg ou
publishing@coe.int).

Couverture : Atelier de création
graphique, Conseil de l'Europe
Mise en page : Jouve, Paris
Photo de couverture : U Trinichellu,
Novella-Palasca
© Saverio Maestrali 2016

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>
ISBN 972-92-871-8102-2
© Conseil de l'Europe, avril 2017
Imprimé dans les ateliers du
Conseil de l'Europe

*Conseil de l'Europe
Secrétariat de la Convention
européenne du paysage
www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage
www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention*

Sous la direction de :
Maguelonne Déjeant-Pons

Les photos sans la mention de copyright
ont été gracieusement données
par les auteurs des rapports concernés.

*Cette publication a été réalisée
dans le cadre des travaux du
Conseil de l'Europe en faveur de la mise
en œuvre de la Convention européenne
du paysage, avec le soutien de l'Office
fédéral de l'environnement de la Suisse.*

Sommaire

PRÉFACE	5
CHAPITRE 1. PAYSAGE ET ÉOLIENNES – Emmanuel Contesse	7
Résumé	7
Introduction	8
1. Aménagement du territoire	10
2. Démarche de projet pour l'insertion paysagère	11
3. Principes paysagers	15
Conclusions	23
CHAPITRE 2. PAYSAGE ET TERRITOIRE : LE PROCESSUS DE GESTION DES PAYSAGES – Jaume Busquets Fàbregas et Albert Cortina Ramos	25
Introduction	25
1. Développer un projet de gestion du paysage	28
2. Professionnels et gestion du paysage	49
Conclusions	53
Bibliographie	53
CHAPITRE 3. PAYSAGE ET ÉDUCATION – Annalisa Calcagno Maniglio	57
Résumé	57
Introduction	59
1. Parcours pour une éducation au paysage dans l'enseignement scolaire	63
2. Parcours didactiques d'éducation au paysage pour l'école primaire	75
3. Parcours didactiques d'éducation au paysage pour l'école secondaire	87
Conclusions	100
Annexe 1 - École primaire	103
Annexe 2 - École secondaire	116
Bibliographie	124
CHAPITRE 4. PAYSAGE ET LOISIR – Niek Hazendonk et autres	125
Introduction	125
1. Évolution des loisirs et du tourisme	127
2. Loisirs et tourisme en tant que moteurs du développement régional et de l'aménagement du paysage	133
3. Typologie régionale des paysages européens	135
4. Mobilité touristique	146
5. Défis à relever pour les paysages et le tourisme européens	148
6. Orientations et mesures prises au niveau international	149
7. Tourisme durable en Europe	155
8. Perspectives	159
Conclusions	170
Bibliographie	174

CHAPITRE 5. PAYSAGE ET PUBLICITÉ – Jean-Philippe Strebler	179
Résumé	179
Introduction	180
1. Présence publicitaire dans le paysage	181
2. Enjeux de l'intervention publique au titre de la Convention européenne du paysage	189
Conclusions	195
Bibliographie	197
CHAPITRE 6. PAYSAGE ET ÉCONOMIE : UNE APPROCHE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE – Joaquín Romano	199
Introduction	199
1. Dimension économique du paysage : les traits d'union	201
2. Paysage et économie du bien-être : le paysage peut-il renouveler l'économie du bien-être ?	205
3. Paysage et emploi : au-delà du marché du travail	214
4. Paysage et économie publique : une vision holistique	221
Conclusions	225
Bibliographie	225
CHAPITRE 7. RICHESSE ET DIVERSITÉ DES MOTS, DES TEXTES ET DES APPROCHES DU PAYSAGE EN EUROPE – Jean-François Seguin	229
Introduction	229
1. Le paysage dans les langues européennes	230
2. Le paysage dans les textes juridiques et les traités internationaux	233
3. Notions du paysage et méthodes d'identification	236
Conclusions	239
Annexe	239
Bibliographie	241
CHAPITRE 8. PAYSAGE ET DÉMOCRATIE – Yves Luginbühl	243
Introduction	243
1. Enseignements de l'histoire politique de la gouvernance territoriale	245
2. Modalités d'exercice de la démocratie et échelles de gouvernance	248
3. Évolutions de l'exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation, relations au paysage	256
4. Formes contemporaines de démocratie participative appliquées au paysage	261
5. Facteurs de réussite ou d'échec de la démocratie participative appliquée au paysage	265
Conclusions	269
Annexe 1 : Rapport du programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques »	273
Annexe 2 : Expériences de participation autour du paysage	275
Bibliographie	281

Préface

La Convention européenne du paysage (STE n° 176) du Conseil de l'Europe constitue un traité international novateur qui permet de définir une approche du territoire tenant compte de la dimension du paysage, c'est-à-dire de la qualité du cadre de vie des individus et des sociétés. Elle inscrit également cette dimension dans les préoccupations de l'Organisation concernant les droits de l'homme et la démocratie, en invitant ses États membres à associer étroitement les populations à toutes les étapes des politiques du paysage.

Le Conseil de l'Europe a poursuivi le travail entrepris dès l'adoption de la convention par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg et son ouverture à la signature à Florence en 2000, afin d'examiner et d'illustrer certaines thématiques liées au texte de la Convention, certaines « dimensions du paysage »¹ :

- ▶ Paysage et éoliennes ;
- ▶ Paysage et territoire : le processus de gestion des paysages ;
- ▶ Paysage et éducation ;
- ▶ Paysage et loisir ;
- ▶ Paysage et publicité ;
- ▶ Paysage et économie, une approche de la Convention européenne du paysage ;
- ▶ Richesse et diversité des mots, des textes et des approches du paysage en Europe ;
- ▶ Paysage et démocratie.

1. Voir les ouvrages précédents, *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2006, ISBN 92-871-5988-2, et *Facettes du paysage : Réflexions et propositions pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2012, ISBN 978-92-871-7080-4. www.coe.int/fr/web/landscape/publications.

Cet ouvrage rassemble les rapports réalisés sur ces thématiques par des experts du Conseil de l'Europe en tenant compte des résultats des réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.² Ils ont été présentés à l'occasion des Conférences du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, organisées au Palais de l'Europe à Strasbourg les 3-4 mai 2011, les 26-27 mars 2013 et les 18-20 mars 2015. Les représentants des gouvernements et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à ces réunions ont pu débattre des questions traitées afin de progresser dans la mise en œuvre de la Convention.³

En suivant l'ordre de présentation de ces rapports, il convient de remercier bien vivement les experts pour la qualité de leur réflexion et leur apport majeur : M. Emmanuel Contesse ; M. Jaume Busquets Fàbregas et M. Albert Cortina Ramos ; M^{me} Annalisa Calcagno Maniglio ; M. Niek Hazendonk, M^{me} Marlies Brinkhuijsen, M^{me} Chantal de Jonge, M. Hugo de Jong, M. Dirk Sijmons ; M. Jean-Philippe Strebler ; M. Joaquín Romano ; M. Jean-François Seguin ; et M. Yves Luginbühl.

Maguelonne Déjeant-Pons

Secrétaire exécutive de la Convention européenne du paysage et du Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage, Conseil de l'Europe

Liv Kirstine Mortensen

Présidente de la 8^e et de la 9^e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage

Conseillère principale, ministère des Collectivités locales et de la Modernisation de la Norvège

-
2. Actes des réunions des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Éditions du Conseil de l'Europe, coll. « Aménagement du territoire et paysage », www.coe.int/Conventioneuropeennedupaysage; www.coe.int/fr/web/landscape/publications.
 3. Rapports des conférences, voir Documents du Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage : CEP-CDPATEP (2011) 18 ; CEP-CDCPP (2013) 12 et CEP-CDCPP (2015) 34. www.coe.int/fr/web/landscape/conferences

Chapitre 1

Paysage et éoliennes

Emmanuel Contesse, expert auprès du Conseil de l'Europe

RÉSUMÉ

Ce rapport¹ a pour objet de fournir aux États membres du Conseil de l'Europe les bases pour un développement éolien qui intègre des composantes paysagères. Il se structure en quatre parties. La première, introductive, présente la problématique générale et une synthèse sur le retour d'un questionnaire adressé par le Secrétariat du Conseil de l'Europe aux États membres². La deuxième partie est dédiée à l'aménagement du territoire, qui doit être l'outil de base pour le développement éolien dans un État ou une région. La troisième partie, en lien avec la deuxième, donne une vision d'ensemble sur la démarche d'un projet paysager pour l'implantation d'éoliennes. Enfin, la quatrième partie présente les grands principes à considérer afin de tenir compte de la dimension paysagère.

Dans le contexte de développement et de croissance actuels, la planification du développement territorial est primordiale pour garantir la lisibilité du paysage et son attractivité pour les générations futures. Les outils d'aménagement du territoire permettent de se coordonner avec les autres politiques de planification concernant les infrastructures et de donner une cohérence générale au territoire.

Un projet d'insertion d'éoliennes dans le paysage, à l'échelle du site ou d'un territoire, nécessite un important travail préalable de lecture du paysage. Les facteurs morphologiques, historiques et socioculturels doivent être considérés. Les aspects techniques (accès, etc.) et biologiques (espèces et biotopes) devraient aussi être pris en compte au début de la planification. La phase d'analyse est primordiale pour identifier les enjeux et définir une stratégie d'insertion qui garantisse une cohérence paysagère et qui soit déchiffrable par une large partie des acteurs de la région concernée. À cet effet, la communication doit occuper une part importante dans le projet de paysage.

-
1. Ce rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement de la Suisse.
 2. Conseil de l'Europe, CEP-CDPATEP (2011) 12 Bil.

Quant à l'évaluation paysagère de l'implantation d'éoliennes, les critères varient selon chaque région et il n'est pas possible d'avoir des critères uniformes pour l'ensemble du territoire européen. Certains principes de base s'appliquent néanmoins à tous les cas. Il s'agit principalement des éléments liés à la morphologie du territoire et aux proportions paysagères. Par ailleurs, les aspects de covisibilité des éoliennes sont importants à considérer. Enfin, il convient de définir des stratégies pour les paysages particuliers et/ou protégés par des actes législatifs et de définir des zones d'exclusion.

En conclusion, il est recommandé de planifier l'exploitation de l'énergie éolienne à large échelle et de concevoir les stratégies d'implantation de projets concrets le plus en amont possible afin de les soumettre aux autorités locales ou régionales.

INTRODUCTION

Les éoliennes en tant qu'objet singulier sont souvent perçues de manière positive par les observateurs, qu'ils soient du lieu ou de passage. L'appréciation des parcs éoliens est plus nuancée. La capacité de valorisation ou au contraire de dévalorisation des paysages dans lesquels des parcs éoliens sont implantés est plus difficile à apprécier.

Les éoliennes ne se cachent pas. Leurs dimensions propres associées aux très grandes surfaces que nécessite l'implantation de parcs en font des éléments particulièrement visibles dans le paysage. Comme la planification territoriale en matière d'éoliennes ne peut pas, ou difficilement, appliquer le principe d'intégration paysagère, le postulat de base de ce rapport est axé sur l'insertion des éoliennes dans l'espace en prenant en compte les spécificités du paysage d'accueil. Celles-ci peuvent ainsi devenir un outil d'aménagement du paysage qui met en valeur un territoire ou qui le ménage. L'implantation d'éoliennes doit donc faire l'objet d'un projet de paysage au même titre qu'un autre type d'infrastructures. Il est également important de mener des réflexions paysagères pour les éoliennes offshore. Les zones côtières marines doivent être considérées comme paysage au même titre que la terre ferme. Cette approche par le projet prend en compte tous les éléments, grands ou petits, exceptionnels ou ordinaires, naturels ou anthropiques. Elle peut finalement déterminer la capacité ou l'incapacité d'absorption ou de transformation assurant une cohérence paysagère et, de ce fait, une perception positive par la population et les visiteurs.

Conformément à la Convention européenne du paysage, le paysage résulte des actions de l'homme sur son environnement. Les recommandations formulées dans ce rapport ne visent donc pas à protéger les paysages « de valeur » de l'implantation d'éoliennes mais, au contraire, à définir une méthode permettant d'aménager les paysages avec des éoliennes en transformant le paysage de manière cohérente, tout en préservant les éléments importants.

Le présent rapport énonce les principaux aspects théoriques généraux qui s'appliquent à tous les paysages et dont les critères et les analyses de détail varient en fonction du territoire.

Contexte et problématique

Les sources de production d'énergies renouvelables, dont l'éolien fait partie, apparaissent comme indispensables pour assurer l'autonomie énergétique dans l'avenir. En tant que nouvelle composante du paysage, les éoliennes et leur « intégration paysagère » font l'objet de nombreuses discussions. Parallèlement, les pressions sur le paysage sont aussi de plus en plus grandes et les conflits d'intérêts sont récurrents. Le développement exponentiel de l'énergie éolienne engendre un enjeu paysager supplémentaire auquel les États membres sont confrontés. Au vu de leur grande taille et des problématiques liées au transport de l'énergie, au bruit et aux ombres portées, entre autres, les éoliennes constituent une problématique particulièrement difficile à gérer dans les planifications territoriales.

Approche

Ce rapport présente de manière synthétique les principales problématiques liées au développement de parcs éoliens et les approches possibles pour assurer une bonne insertion paysagère au sens de la Convention européenne du paysage. Il n'a pas l'ambition d'être exhaustif et de fournir une approche détaillée à mettre en œuvre pour la planification dans le domaine éolien pour chaque État membre. En effet, les spécificités paysagères, culturelles et politiques de chaque territoire et leur appréhension sont très variables d'un État à l'autre.

La première partie définit la démarche générale à appliquer pour une planification paysagère en matière d'éolienne et les différentes phases de projet importantes. La deuxième partie concerne les principes paysagers à considérer dans tout projet éolien. Il s'agit de tous les aspects généraux qui sont déterminants pour une bonne insertion ou l'exclusion d'éoliennes dans un paysage en fonction de ses caractéristiques spécifiques. Ces deux parties s'appliquent autant à un projet de parc éolien qu'à une planification directrice à l'échelle d'une région avec plusieurs parcs potentiels.

Les démarches d'aménagement du territoire et les principes paysagers développés dans ce document sont aussi valables pour les parcs éoliens en zone côtière ou offshore. Il convient en effet de considérer ces espaces de la même manière que le reste du territoire et de définir des stratégies d'implantation qui ménagent les espaces (vues depuis et en direction des côtes) de valeur.

Le rapport a pour objet :

- ▶ de donner une approche générale pour la planification paysagère en matière d'éoliennes sans figer la méthodologie, de manière à permettre son application dans l'ensemble des États membres ;
- ▶ de proposer des outils et une méthodologie générale pour établir des planifications de parcs éoliens en cohérence avec le paysage ;
- ▶ de définir les principes paysagers à considérer pour l'implantation ou l'exclusion d'éoliennes.

1. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1.1. Nécessité de planifier le développement territorial

La croissance économique et les besoins grandissants qu'elle génère impliquent une transformation continue et rapide du territoire, et par conséquent du paysage. Si ce développement n'est pas planifié et maîtrisé, la lisibilité du paysage peut potentiellement se complexifier. L'identification à son paysage par la population peut par conséquent disparaître et impliquer une banalisation de celui-ci. Dès lors, les pouvoirs publics ont mis en place des instruments d'aménagement du territoire qui permettent d'influencer le développement territorial.

Un des enjeux de la planification territoriale est de maintenir ou de redonner une cohérence paysagère aux territoires, qu'ils soient « beaux », spécifiques et rares ou, au contraire, banals et quotidiens.

Les éoliennes, au même titre que les autres infrastructures (routes, industrie, habitat, etc.), doivent être intégrées dans les processus d'aménagement du territoire. Il ne s'agit pas seulement de considérer les éoliennes en soi, mais également toutes les infrastructures annexes nécessaires (lignes électriques, routes, etc.).

1.2. Intégration des éoliennes dans l'aménagement du territoire

Cette section donne les principes généraux à prendre en compte lors de l'intégration des éoliennes dans l'aménagement du territoire. Les éléments spécifiques liés au paysage (analyse paysagère, critères, sélection, exclusion, etc.) sont définis à la section suivante.

La planification éolienne fait en général l'objet d'un plan sectoriel qui sera intégré à un schéma global. Le schéma éolien doit être coordonné avec les instances administratives des territoires voisins. Dans tous les cas, la planification des installations éoliennes devrait être faite au niveau administratif le plus haut de l'État concerné. Par ailleurs, la coordination avec les autres plans sectoriels (tourisme, habitat, industrie, etc.) est importante afin d'éviter des conflits dans la planification et de concentrer au mieux les différentes infrastructures dans le territoire.

En bref, il est nécessaire :

- ▶ d'attribuer la planification en matière d'éoliennes aux instances les plus suprarégionales possibles de l'État ;
- ▶ de coordonner les principes d'aménagement avec les États voisins ou régions administratives ;
- ▶ de coordonner la planification éolienne avec les autres planifications sectorielles ;
- ▶ d'appliquer le principe de concentration au niveau régional en définissant des zones de planification et des zones d'exclusion ;
- ▶ de favoriser le regroupement avec d'autres infrastructures et ainsi créer des pôles dédiés aux énergies renouvelables et à d'autres affectations industrielles compatibles.

2. DÉMARCHE DE PROJET POUR L'INSERTION PAYSAGÈRE

Le projet de paysage pour l'insertion d'éoliennes ne doit pas être mené de manière indépendante. Il s'inscrit dans un ensemble constitué de toutes les autres études parallèles ou préalables devant être menées pour aboutir à une planification territoriale cohérente. En résumé, l'élaboration d'une bonne planification se compose d'une planification :

- ▶ négative : exclusion de zones pour des raisons techniques (connexion au réseau, potentiel de vent, bruit, etc.), biologiques (protection des chiroptères et de l'avifaune) et paysagères (zones protégées ou emblématiques) ; et
- ▶ positive : sélection de zones favorables au niveau du vent et des infrastructures.

Toutes ces études sectorielles doivent s'inscrire dans un processus itératif avec une coordination continue. Le projet de paysage intervient surtout après la phase de planification négative. Ainsi sa cohérence sera-t-elle la meilleure possible, en évitant des adaptations fréquentes du projet et par conséquent une remise en question continue de son concept.

2.1. Définition du périmètre

Les éoliennes pouvant facilement atteindre une hauteur totale de 140 m ou plus (180 m pour les derniers modèles), elles sont visibles à plus de 10 km par temps couvert et à des distances largement plus grandes par temps clair. Avec leur taille, elles forment des éléments remarquables et imposants qui sortent des proportions paysagères classiques. À titre de comparaison, la cathédrale de Strasbourg a une hauteur de 142 m.

Lors de la réalisation d'un parc éolien ou d'une planification directrice, le périmètre d'analyse doit donc s'étendre largement au-delà de la zone d'implantation prévue. Idéalement, l'ensemble de la zone de visibilité des éoliennes devrait être considéré dans la réflexion. Dans le périmètre élargi il s'agit d'intégrer les questions de visibilité avec d'autres parcs éoliens. Dans les zones d'étude rapprochées de 5-10 km, selon la taille et la quantité de machines prévues, les questions d'échelles et de proportions joueront un rôle important. Au sein des périmètres rapprochés, l'ensemble des principes paysagers doivent être considérés.

Une collaboration avec les régions voisines de la zone de planification visée doit être prévue afin d'améliorer la cohérence du projet de paysage et son acceptation par les populations locales.

2.2. Évaluation des aspects non paysagers

Lors d'une planification paysagère, il convient de régler d'abord au mieux les autres aspects (potentiel de vent, accès, transport d'énergie, protection des espèces) afin d'anticiper des problèmes et, le cas échéant, d'abandonner ou adapter le site ou les zones d'implantation des planifications stratégiques. Dans le cas d'une planification directrice menée par les collectivités, de telles préanalyses sont plus difficiles à mener compte tenu des coûts que cela peut engendrer. En développant les collaborations

avec les différents acteurs concernés par l'énergie éolienne, des mécanismes de financement peuvent être trouvés.

2.3. Aspects techniques

En plus des potentiels de vent, les possibilités de transport de l'énergie et d'accès doivent être connues. Sur cette base une classification de secteurs peut être réalisée. Elle détermine les secteurs à retenir, à exclure, ou pour lesquels une coordination complémentaire doit être assurée.

Pour la protection contre le bruit et les ombres, les connaissances scientifiques ne sont pas encore assez solides. Des cas de problèmes de bruit après construction des éoliennes ont déjà été identifiés. Il convient donc de prévoir des zones tampons suffisamment grandes autour des zones d'habitation. Des problèmes de limitation d'exploitation engendrant des pertes financières peuvent ainsi être évités par la suite.

2.4. Espèces et biotopes

La protection des espèces et des biotopes devrait être traitée en amont des planifications paysagères.

Lors des études préliminaires, il convient d'élaborer une analyse globale des données de base existantes et de déterminer une stratégie en matière de préservation d'espaces naturels, de zones protégées et d'espèces. Il est ici question de zones protégées par des décrets ou des lois (zones Natura 2000, par exemple). Pour toutes ces différentes zones, il est important de définir une stratégie générale au niveau régional ou national et de s'y tenir. Il s'agit de déterminer si les buts de protection de ces zones sont compatibles avec l'implantation d'éoliennes, ou de quelle manière l'on souhaite faire évoluer ces paysages à l'avenir. Il est toutefois préférable d'exclure les espaces classés et/ou protégés afin de limiter les conflits et les difficultés de planification (études spécifiques, etc.).

Les chiroptères et l'avifaune sont deux groupes d'espèces particulièrement concernés par les éoliennes. Un site éolien mal placé (couloirs migratoires, zones de chasse ou sites d'essaimage pour chauves-souris – *swarming*) peut avoir des conséquences importantes sur les populations de ces espèces. Les experts de ces groupes faunistiques sont en mesure d'établir des préanalyses d'une zone et de donner une appréciation sur les risques. Elles ne génèrent pas des coûts élevés par rapport aux frais ultérieurs que peut engendrer une méconnaissance des problématiques. Le Centre suisse de coordination pour l'étude et la protection des chauves-souris (CCS) a élaboré une méthode d'évaluation des sites éoliens avec une classification à cinq niveaux de risques. Des études similaires sont aussi proposées pour l'avifaune.

2.5. Lecture du paysage : état initial

Une étude pour l'insertion d'éoliennes dans le paysage doit être considérée comme un projet de paysage pour l'avenir. L'analyse préalable et la compréhension du territoire font partie intégrante du projet. Cette phase ne doit en aucun cas être minimisée. Elle

permet au planificateur de développer son objectivité sur le diagnostic paysager. Le travail d'analyse du paysage doit être réalisé de manière itérative avec la phase de projection. Ainsi les idées de projet peuvent-elles être confrontées à la réalité de terrain, puis adaptées en fonction de l'approfondissement des connaissances de terrain.

La compréhension du paysage existant, son histoire, ses particularités sociales et son évolution sont des éléments fondamentaux grâce auxquels le projet prendra forme de manière cohérente et pourra s'inscrire dans la continuité. Il n'est ici pas uniquement question de conservation à tout prix, mais aussi d'une évolution maîtrisée dans les zones appropriées et basée sur les caractéristiques clés du paysage. L'analyse du site permet de les identifier.

2.6. Morphologie

Pour un projet éolien il faut tout particulièrement prêter attention à la morphologie du paysage. Cela implique de relever et de comprendre l'enchaînement des mouvements topographiques, leur régularité ou leur irrégularité, la distance des horizons, les relations de proportions entre les composantes paysagères (hauteur d'une colline par rapport à d'autres structures paysagères, par exemple). Les unités paysagères et leurs relations entre elles (zones de transition et de ruptures) doivent être délimitées. La compréhension de la morphologie est à la base d'un projet paysager et aura une influence sur les aspects subjectifs liés aux aspects culturels du paysage et à sa perception.

2.7. Patrimoine paysager

Le patrimoine paysager ne se compose pas uniquement d'espaces exceptionnels. En tant qu'élément émanant des actions de l'homme, tous les paysages ont une valeur de témoin spécifique. Cette valeur peut être plus au moins difficile à identifier en fonction de son caractère exceptionnel ou ordinaire. Tous les éléments formant l'identité d'un paysage doivent être identifiés par des recherches dans les documents historiques et les connaissances de la population locale. La structure du foncier, les formes d'exploitation agricole, la structure du bâti sont quelques-uns des éléments à prendre en compte. Il convient de prêter une attention toute particulière aux espaces et lieux emblématiques reconnus. Ces derniers ne devraient pas perdre de leur importance par l'implantation d'éoliennes. L'exclusion des zones ou des sites emblématiques est donc souhaitable.

2.8. Aspects socioculturels

Le paysage dans le sens de la « carte postale » est lié au vécu et au contexte social de l'observateur. Dans les grandes lignes, la perception du « beau » et du « banal » est semblable pour la plupart des habitants d'une région. Ces constantes de la perception paysagère doivent être identifiées et comprises, afin d'orienter le projet de paysage pour qu'il soit compréhensible et assimilable par une large proportion de la population. Il y a donc lieu de veiller à ne pas omettre une réflexion avec la participation de représentants de la population locale. Lors de ces recherches

d'informations, il ne s'agit pas de demander à la population si les éoliennes sont intégrables ou pas. Il faut réussir à faire émerger les facteurs ou composantes clés qui forment leur perception d'éléments « beaux » ou « banals » et à développer un projet d'insertion en conséquence.

2.9. Identification des enjeux et des objectifs

Sur la base des différentes données de la phase d'analyse, les enjeux liés au paysage et aux autres éléments de la planification pourront être identifiés. C'est également durant cette phase, qui doit intervenir en continu depuis le début du projet, que les interrelations entre le paysage et les autres aspects de la planification seront identifiées et coordonnées. Il s'agit de relever tous les éléments, même insignifiants. Ce n'est qu'au cours d'une phase de nouvelle analyse transversale des facteurs et de pesée des intérêts que les enjeux à traiter seront retenus. Lors de cette phase d'évaluation de la situation, des objectifs clairs devront être déterminés et validés par un maximum de partenaires. Les objectifs fixent la stratégie paysagère et fixent la priorité des enjeux identifiés. La volonté de conservation (zones d'exclusion), de transformation ou d'adjonction sera définie et justifiée pour chaque secteur ou facteur paysager.

2.10. Élaboration du schéma d'insertion paysager

Le projet de paysage peut s'appuyer sur deux types d'approches : la définition de critères paysagers de sélection ou d'exclusion de sites ; ou l'élaboration d'un dessin du paysage nouveau avec éoliennes justifié par des textes explicatifs.

La première consiste à définir des critères paysagers basés sur l'analyse paysagère et les objectifs fixés après l'identification des enjeux. L'application de ces critères permet ensuite d'exclure ou de retenir des sites du point de vue paysager. Les critères doivent autant que possible être pragmatiques et compréhensibles. Avant l'application de ces critères une validation par un maximum d'acteurs est souhaitable. La concertation permet en effet de diminuer la part subjective de l'approche paysagère car les critères sont validés et compris.

L'approche par le dessin est plus conceptuelle. Le succès d'une telle approche est conditionné par une bonne justification et des illustrations graphiques de qualité. Malgré cela, la part subjective est plus difficile à limiter.

La solution idéale consiste à utiliser les deux méthodes simultanément. L'approche conceptuelle définit le schéma général du parc éolien ou des sites d'une région et les critères paysagers règlent les éléments de détail liés aux facteurs concrets. La définition de zones tampons autour d'espaces à préserver ou l'établissement de règles de proportions à respecter depuis des points de vue fournissent deux exemples de critères typiques.

2.11. Communication du projet

La communication du projet doit idéalement intervenir durant toutes les phases de la planification. La concertation lors de la phase d'analyse paysagère et de définition

des enjeux est aussi importante que le projet définitif. Comme cela a déjà été mentionné, l'analyse paysagère fait partie intégrante du projet de paysage et l'oriente nettement. L'intégration de personnes représentatives de la région ou de divers groupes d'intérêts durant la phase d'analyse et durant toutes les phases ultérieures du projet apportera au document final une plus grande crédibilité.

Les autres aspects d'une planification territoriale (protection des espèces, bruit, etc.) doivent également être intégrés dans la stratégie de communication. Celle-ci ne doit pas se focaliser sur le paysage mais bien présenter le concept global. Car tous les autres aspects sont également importants et auront un effet considérable sur la perception de son environnement par la population concernée par les éoliennes.

Les technologies actuelles offrent diverses possibilités de communication visuelle (modélisation 3D, photomontages, films, etc.). Ces outils doivent être utilisés, mais ne doivent pas constituer les uniques moyens de communiquer un projet ou une planification. Le choix d'un point de vue pour un photomontage, par exemple, a en effet une part de subjectivité. En utilisant les outils visuels il convient donc de retenir de nombreux points de vue, y compris depuis les zones ordinaires afin de tendre vers une certaine exhaustivité par rapport aux zones de visibilité futures des éoliennes. L'élaboration de *rasters* de visibilité basés sur un modèle numérique de terrain (MNT) – grille numérique tridimensionnelle d'un territoire – est indispensable. Ils permettent de matérialiser toutes les zones depuis lesquelles les éoliennes seront visibles.

3. PRINCIPES PAYSAGERS

Ce chapitre identifie les principaux effets de parcs éoliens sur le paysage au sens de la Convention européenne du paysage, soit autant le paysage naturel, visuel que vécu. Les catégories d'effets sont décrites dans les sections ci-dessous.

3.1. Échelles, rythme et cohérence des unités

Le paysage peut être découpé en unités paysagères. Celles-ci constituent des ensembles paysagers clairement délimités et homogènes du point de vue de la topographie, de l'occupation des sols et des éléments structurants du paysage. Il est possible qu'une unité soit très grande, notamment dans les régions de plaine, ou très restreinte (dans les régions montagneuses et vallonnées). Dans le cas des petites unités, les vues sont variées et les lignes d'horizons sont proches. Une zone avec des petites unités impose des changements continus de morphologie et de vues.

La géomorphologie du territoire est un des facteurs clés du paysage. Elle définit l'enchaînement des structures et détermine l'homogénéité ou l'absence d'homogénéité du paysage. Un paysage très accidenté offrira une grande diversité de vues à 365°, toutes différentes les unes des autres. Au contraire un paysage très homogène est moins varié et sera surtout modelé par les structures végétales et construites.

Les éléments structurants du paysage (bocage, villages, routes, cadastre, etc.) constituent, avec la géomorphologie, la base de l'identité du paysage. Ce sont donc naturellement les aspects les plus importants à traiter pour l'implantation d'éoliennes.

Lors de l'analyse, les lignes de force topographiques et structurelles du paysage doivent être identifiées et décrites. Elles permettront de déterminer quels sont les éléments forts qui doivent être préservés ou appuyés par l'implantation d'éoliennes pour maintenir la valeur paysagère ou la faire évoluer de manière cohérente.

De par leur taille, les éoliennes ont un effet important sur le paysage. Elles sont souvent largement plus grandes que les composantes paysagères existantes ou sont visibles au-delà d'une seule unité paysagère.

Une planification paysagère doit prendre en compte la géomorphologie et ses proportions ainsi que l'agencement des structures afin d'éviter que les éoliennes effacent, écrasent ou perturbent les caractéristiques du paysage. Les éoliennes devraient donc s'insérer dans des espaces homogènes et éviter les zones accidentées avec de nombreux changements de morphologie, ainsi que les zones densément structurées par des composantes diverses. Par ailleurs, les lignes de force géomorphologiques ou structurelles doivent être mises en valeur ou préservées en fonction de leur taille et de leur valeur identitaire. Il est également important d'insérer les éoliennes en suivant le rythme imposé par la géomorphologie et les structures du paysage. Tous ces principes s'appliquent autant à petite qu'à grande échelle en fonction de la situation. Ainsi, un chemin peut être considéré comme un élément structurant linéaire important, au même titre qu'un fleuve dans une vallée.

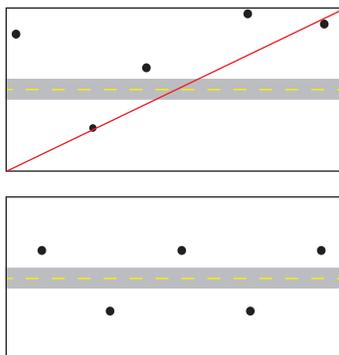
D'une manière générale, un paysage vaste et peu accidenté avec des horizons lointains est plus favorable à l'insertion d'éoliennes qu'un paysage de collines ou de montagnes.

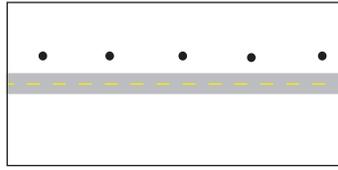
On trouvera ci-dessous quelques exemples schématiques liés à la géomorphologie et aux structures du paysage.

3.2. Respect des lignes de force

Le paysage possède des lignes de force (cours d'eau, routes, axes de vallée, crêtes) qui jouent un rôle important dans la cohérence d'un paysage. Ce sont souvent des éléments qui ont influencé tout le façonnage du paysage au fil des siècles ou, pour les infrastructures, qui se sont adaptés à des contraintes naturelles et morphologiques. L'implantation d'éoliennes doit souligner plutôt qu'effacer ces lignes de force.

Figure 1 : Exemples d'implantation d'éoliennes le long d'une ligne de force ou d'un élément structurant. Ici une route





3.3. Respect des proportions et rythme

Si des éoliennes sont placées de part et d'autre d'un point haut, il conviendra également d'en implanter une au sommet de ce dernier afin d'éviter son effacement visuel par les deux autres machines (figures 2 et 3).

Figure 2 : Schéma d'implantation d'éoliennes à proximité et sur un point haut. Il faut éviter de générer un effacement des échelles du paysage

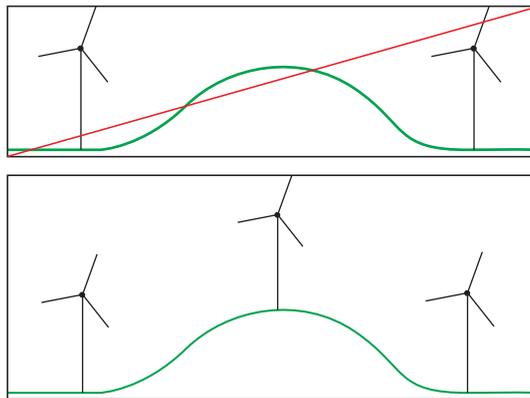


Figure 3 : Situation d'implantation à éviter. Les proportions de la morphologie naturelle sont effacées



Source : Natura biologie appliquée Sàrl.

Sur des reliefs accidentés, il convient d'utiliser les mêmes tailles d'éoliennes pour l'ensemble du site et de faire en sorte que les machines s'insèrent dans la morphologie du terrain (figures 4 et 5). Il faut également éviter que par l'effet de perspectives, les éoliennes ne respectent plus les formes morphologiques depuis un point de vue.

Figure 4 : Schéma d'implantation d'éoliennes sur des zones à morphologie accidentée. Il est important d'essayer de suivre les mouvements de terrain avec les éoliennes et de reproduire les mouvements existants

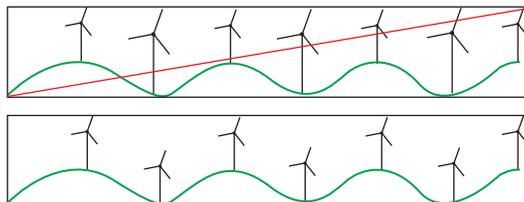


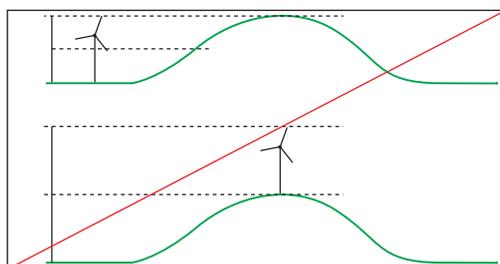
Figure 5 : Rythme du paysage imposé par la topographie



Le trait discontinu jaune symbolise la ligne d'horizon que les éoliennes devraient suivre depuis un point de vue déterminé lors de l'étude paysagère. Cela afin de respecter le rythme imposé par la topographie. *Source : Natura biologie appliquée Sàrl.*

Les éoliennes ne devraient pas être aussi hautes que le sommet sur lequel ou à proximité duquel elles sont implantées, afin de ne pas perturber les échelles du paysage imposées par sa morphologie. Idéalement, la crête devrait avoir une hauteur deux fois plus grande que la hauteur de l'éolienne planifiée (figures 6, 7 et 8).

Figure 6 : Schéma montrant les proportions de hauteur à respecter entre une éolienne et la hauteur d'un sommet



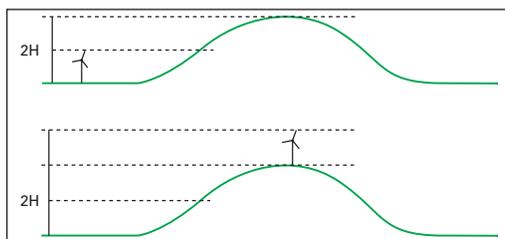


Figure 7 : Éoliennes sur une crête de faible hauteur



Source : Natura biologie appliquée Sàrl.

Figure 8 : Éoliennes sur une crête à hauteur nettement supérieure à la taille des éoliennes



Source : Natura biologie appliquée Sàrl.

Avec les effets d'optique, comme celui de la contre-plongée par exemple, l'effet de grandeur des éoliennes est nettement augmenté. Il convient d'insérer les éoliennes dans un gabarit imposé par les lignes de pente existantes afin d'éviter les effets de contre-plongée (figure 9).

Figure 9 : Éoliennes en haut d'une crête

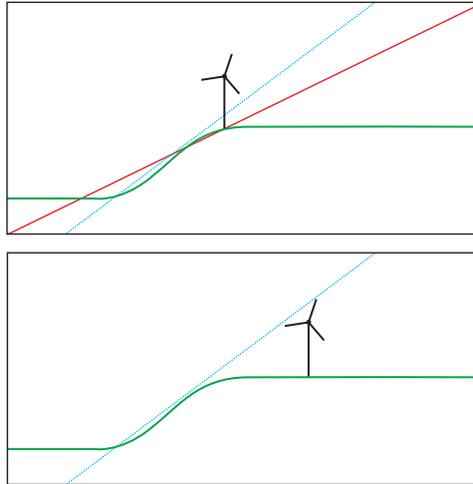


Schéma d'implantation d'éoliennes sur une situation de crête. Éviter l'implantation en bordure de plateau pour limiter l'impression d'écrasement pour l'observateur depuis la plaine.

3.4. Covoisibilité et situation de saturation

Concernant les éoliennes, il est souvent fait mention de l'attractivité qu'elles peuvent représenter pour le public compte tenu de leur caractère nouveau et symbolique d'une production énergétique durable. Néanmoins, un niveau de saturation à partir duquel les éoliennes ne constituent plus une attraction, mais un dérangement pour la population, peut être atteint si un trop grand nombre de parcs éoliens sont implantés dans une région et sont visibles d'un même endroit. Dans un axe de vue donné, les éoliennes sont dominantes et prennent une place importante. Si chaque cadrage ou axe de vue comporte des éoliennes, cela peut produire une sensation de saturation ou de lassitude chez l'observateur.

Une planification territoriale ou la projection d'un nouveau parc éolien dans une région doivent donc prendre en compte les problématiques de covoisibilité. Il s'agit de répertorier les zones depuis lesquelles plusieurs parcs éoliens seront visibles. Les zones à forte concentration d'habitation, les zones touristiques reconnues pour leur qualité paysagère ou encore les points de vue particuliers ne devraient pas être dans une situation de covoisibilité de plusieurs sites. L'analyse de covoisibilité ne doit pas uniquement être réalisée pour les sites à distance identique depuis un point d'observation, mais doit prendre en compte tous les parcs du périmètre d'étude défini au début de l'étude. La réalisation de *rasters* de visibilité des éoliennes est très utile pour réaliser cette analyse.

Le terme de covoisibilité est parfois aussi utilisé pour décrire la visibilité simultanée d'une éolienne et d'un autre élément paysager, par exemple un clocher d'église.

3.5. Paysages particuliers

Par « paysage particulier » on entend tous les espaces bénéficiant d'un statut légal spécifique et pour lesquels les aspects paysagers sont prépondérants. Il peut également s'agir de zones ne bénéficiant pas d'un statut légal spécifique, mais qui sont reconnues pour leurs qualités paysagères, par exemple un site emblématique régional ou une zone touristique aux paysages particuliers.

Lors de la planification d'un parc éolien la question des paysages particuliers ne devrait plus se poser. En effet, l'exclusion de zones paysagères devrait intervenir préalablement lors de la phase de planification territoriale.

Pour une planification territoriale, il s'agit de définir les paysages particuliers que l'on souhaite exclure ou au contraire mettre en valeur avec les éoliennes. Ce choix doit s'appuyer sur des critères définis lors de l'analyse paysagère.

D'une manière générale, et afin d'éviter des conflits d'intérêts par la suite, il convient d'exclure les paysages bénéficiant d'une protection légale. Les zones Natura 2000 sont un exemple de zones à éviter. Cela est aussi valable pour les zones ne bénéficiant pas d'un statut de protection particulier. Si toutefois l'insertion d'éoliennes semble compatible avec la zone, un travail de justification et de communication important doit être assuré. C'est le projet de paysage qui doit justifier l'implantation d'éoliennes ou non. La communication se fait en décrivant l'ensemble de la démarche de projet, de la phase d'analyse au résultat final proposé.

L'aspect patrimonial et historique du paysage, sa rareté et sa fréquentation par la population sont des facteurs à prendre en compte lors de l'élaboration de critères de sélection ou d'exclusion. Par ailleurs, il convient de faire des recherches sur les événements socioculturels et politiques ayant eu lieu en lien avec la zone concernée. En effet, une telle analyse permet de relever des aspects non visibles, mais qui peuvent constituer un facteur important de la valeur attribuée au paysage par la population.

Enfin, lors de l'analyse d'un paysage particulier ou protégé, il est nécessaire de considérer toute l'unité paysagère ou la zone de visibilité dans laquelle est inclus le site protégé. La qualité ou la particularité d'une zone paysagère reconnue par un acte politique s'étend parfois plus loin que le périmètre cartographique et forme un ensemble cohérent avec les alentours. L'implantation d'une éolienne à proximité du site protégé peut donc avoir autant d'impact que si elle était implantée à l'intérieur du périmètre. C'est pourquoi la détermination de zones tampons autour de paysages particuliers ou protégés est recommandée.

D'une manière générale, il est important de considérer le paysage comme un ensemble et de ne pas simplement exclure ou sélectionner des zones définies par un périmètre fixé par un acte politique.

3.6. Relation aux espaces bâtis

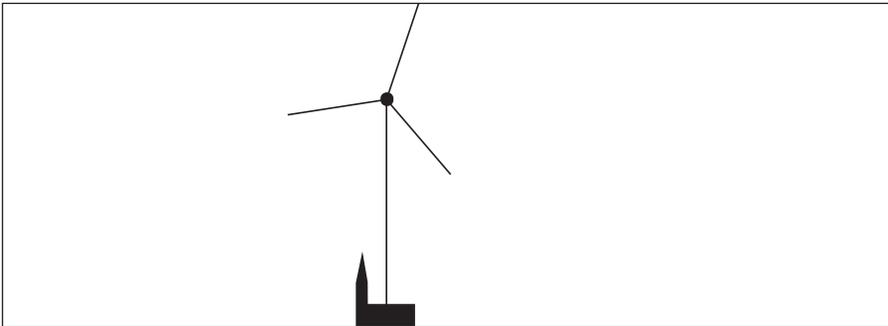
Cette section s'attache uniquement aux aspects paysagers liés aux espaces bâtis. Elle ne traite pas des aspects comme le bruit ou les ombres portées. Il est toutefois important que ces deux éléments soient traités avec beaucoup d'attention et de

précaution. En effet, une étude qui n'aurait pas suffisamment abordé ces aspects risque de générer de nombreux problèmes sociaux durant la phase d'exploitation.

Les problématiques d'échelles s'appliquent aussi aux espaces bâtis. Ces derniers sont des éléments paysagers importants qui attirent le regard de l'observateur et sont souvent liés aux structures du paysage environnant, et forment donc un ensemble cohérent. Dans les paysages homogènes avec des horizons lointains, les bâtiments et les villages ont une importance structurelle encore plus grande que dans les espaces accidentés.

Par rapport à une éolienne, un bâtiment, même de grande taille, devient insignifiant et perd son caractère marquant dans le paysage. Depuis un point de vue analysé, une éolienne implantée dans l'axe d'un village ou d'un bâtiment ne devrait pas représenter plus d'une fois la hauteur de l'objet construit considéré (figures 10 et 11). Idéalement, l'éolienne ne devrait pas se trouver dans l'axe de vue des points d'observation importants définis dans l'analyse paysagère.

Figure 10 : Implantation d'éolienne : situation à éviter



Éviter l'implantation d'éoliennes dans l'axe d'un village ou d'un monument isolé.

Figure 11 : Bâtiments dominés par les éoliennes : situation à éviter



Exemple d'effacement des proportions des bâtiments par les éoliennes. Situation à éviter. *Source* : Natura biologie appliquée Sarl.

Les vues depuis une localité vers l'espace non bâti sont également à considérer. Les axes de vues qu'offrent des rues ou des places en direction de l'extérieur de la localité sont à éviter afin de ne pas perturber les perspectives et les proportions définies par les bâtiments en place.

CONCLUSIONS

Au même titre que d'autres infrastructures importantes, les éoliennes doivent faire l'objet d'une planification à l'échelle du territoire en appliquant les principes d'aménagement du territoire. Elle constitue la clé d'une bonne insertion dans le paysage et, par conséquent, d'une cohérence générale compréhensible et acceptée par une large part de la population.

Ce rapport ne donne que les bases générales pour une bonne projection du paysage avec éoliennes. Tous les aspects traités doivent être plus au moins approfondis en fonction des spécificités de l'État ou de la région concernés. À cet effet, il est recommandé aux autorités de développer leurs propres critères paysagers en adéquation avec la Convention européenne du paysage, et de réaliser des schémas territoriaux globaux pour l'énergie éolienne. Dans les territoires où l'énergie éolienne n'est pas encore présente, l'élaboration de planifications complètes permettra d'anticiper bon nombre de conflits plus difficiles à résoudre lorsque des projets concrets sont soumis aux instances d'autorisation.

L'échange d'informations et d'expériences entre les États membres et la demande de soutien au Conseil de l'Europe sont également très importants. Ainsi, les connaissances spécifiques, parfois encore lacunaires, des nombreux domaines concernés par les éoliennes pourront-elles au plus vite être renforcées.

Chapitre 2

Paysage et territoire : le processus de gestion des paysages

*Jaume Busquets Fàbregas et Albert Cortina Ramos,
experts auprès du Conseil de l'Europe*

INTRODUCTION

Définition et caractéristiques de la gestion du paysage

La gestion des paysages est un concept récent, qui est apparu plus tard que les autres concepts du même domaine avec lesquels on le confond parfois. La définition utilisée dans ce rapport est celle de la Convention européenne du paysage (chapitre I, article 1) :

- ▶ « “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. »

La base conceptuelle de la Convention est exposée dans le même article, qui comprend aussi les définitions suivantes :

- ▶ « “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 ;
- ▶ “Politique du paysage” désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l’adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l’aménagement du paysage ;
- ▶ “Objectif de qualité paysagère” désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;

- ▶ “Protection des paysages” comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d’un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l’intervention humaine ;
- ▶ “Aménagement des paysages” comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages. »

Le concept de « gestion des paysages » que nous adoptons est donc issu d’un accord international, où il s’insère dans un système conceptuel cohérent, étroitement lié aux grands objectifs de la Convention européenne du paysage, à savoir : « promouvoir la protection, la gestion et l’aménagement des paysages, et (...) organiser la coopération européenne dans ce domaine ».

Quant au concept de « gestion du paysage » développé dans le rapport – qui repose sur les définitions de la Convention –, il se définit comme un processus de formulation, d’articulation et de déploiement d’un ensemble de stratégies visant à valoriser un paysage donné et à améliorer la qualité de vie de la population dans le cadre du développement durable, en utilisant à cette fin les instruments adaptés et en mettant en œuvre les programmes et les actions établis dans un projet de gestion du paysage.

Cette définition met en évidence quatre grandes caractéristiques, conformes aux objectifs de la Convention concernant la gestion du paysage :

1. *la dimension sociale* : si l’on considère le paysage comme un produit social résultant de l’interaction entre la nature de la société, sa gestion doit tenir compte de sa dimension sociale et de sa double nature d’objet d’étude et de sujet de gestion. Cette exigence doit se traduire dans les faits par la participation des acteurs sociaux aux différentes étapes du processus de gestion et à la prise en compte de leurs perceptions et de leurs aspirations en matière de paysage ;
2. *la perspective durable* : étant donné que la protection des caractéristiques et des valeurs des paysages figure parmi les objectifs de la Convention, la gestion du paysage doit reposer sur le principe du développement durable et favoriser l’instauration de relations harmonieuses entre les activités humaines et leur environnement ;
3. *l’angle opérationnel* : tous les concepts définis dans la Convention reposent sur le principe de l’action ; la gestion du paysage doit donc avoir pour but d’être opérante, c’est-à-dire qu’elle doit être orientée vers l’action et avoir des effets sur le paysage et les acteurs sociaux, économiques et institutionnels conformes aux objectifs et aux formulations de départ des maîtres d’ouvrage des projets de gestion ;
4. *la dimension temporelle* : le paysage est intrinsèquement changeant. Sa gestion doit donc être envisagée comme un processus et les actions doivent être programmées et obéir à une logique et à des stratégies déterminées.

Objectifs de la gestion du paysage

Longtemps, le concept de gestion est resté au second plan par rapport à d'autres concepts touchant au paysage tels que l'analyse, la conception, la protection, l'aménagement ou le projet, plus présents dans les recherches et la pratique professionnelle. Pourquoi la gestion des paysages émerge-t-elle depuis quelques années ? Plusieurs facteurs expliquent, selon nous, cette nouvelle tendance :

- a. la transformation accélérée des paysages, qui a atteint depuis cinquante ans un rythme et une intensité sans précédent, ainsi que la généralisation des processus de transformation du paysage qui concernent des espaces toujours plus vastes représentant aujourd'hui la quasi-totalité des régions et des milieux géographiques ;
- b. le manque de stratégies et de méthodologies appropriées pour faire face aux transformations des paysages qui n'ont pas de statut spécifique de protection (paysages ordinaires) mais représentent la majorité des paysages où les gens vivent ;
- c. l'inquiétude sociale suscitée par les transformations du paysage et la volonté de ne pas perdre le contrôle démocratique de son évolution vertigineuse, qui apparaît comme une fatalité inhérente à la croissance économique ;
- d. la considération du paysage comme une variable utile de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme contemporain, comparable aux variables traditionnelles de ces disciplines ;
- e. dans les sociétés actuelles, l'exigence d'un niveau de bien-être plus élevé qui comprend le droit individuel et social à un environnement de qualité et à jouir d'un paysage typique et doté d'atouts importants contribuant à améliorer la qualité de vie ;
- f. le caractère de patrimoine culturel et naturel conféré au paysage par la société, qui voit de plus en plus souvent en lui un bien rare et menacé qu'il convient de bien traiter et de protéger.

Face à ces facteurs, la gestion du paysage se présente comme une modalité d'intervention sur le paysage et une technique professionnelle qui – compte tenu des aspirations des citoyens et des apports des différentes disciplines – mettent à la disposition de la société une méthode de travail contribuant à la valorisation du paysage, au développement durable et à la qualité de vie. Les principaux objectifs de la gestion du paysage sont les suivants :

- ▶ contribuer à entretenir l'harmonie des paysages et à créer de nouveaux paysages de qualité ;
- ▶ promouvoir le développement local à partir des valeurs des paysages et des possibilités qu'ils offrent ;
- ▶ améliorer la qualité de vie des populations grâce à un développement socio-économique rationalisé et respectueux du paysage ;
- ▶ améliorer l'efficacité de l'organisation spatiale des activités sur le territoire ;

- ▶ contribuer à définir des lignes directrices paysagères applicables ultérieurement dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et des politiques sectorielles ;
- ▶ fournir des critères, des méthodes et des instruments permettant d'atteindre les objectifs de qualité paysagère ;
- ▶ accroître le capital paysager d'un territoire donné en envisageant le paysage comme une ressource économique et patrimoniale (naturelle et culturelle) de premier ordre ;
- ▶ susciter le débat social sur le territoire et le paysage, et réunir les conditions d'un consensus grâce à la participation des acteurs sociaux ;
- ▶ faciliter la prise de décision et l'élaboration de stratégies communes entre acteurs sociaux et institutions territoriales par des processus de concertation et de médiation paysagère.

1. DÉVELOPPER UN PROJET DE GESTION DU PAYSAGE

1.1. Définition

Un projet de gestion du paysage est un instrument permettant la réalisation systématique de toutes les étapes d'un processus de gestion du paysage (vision territoriale, diagnostic, formulation, mise en œuvre, diffusion et suivi des propositions et des actions) afin de valoriser un paysage donné et d'y améliorer la qualité de vie dans le respect des objectifs de qualité paysagère établis.

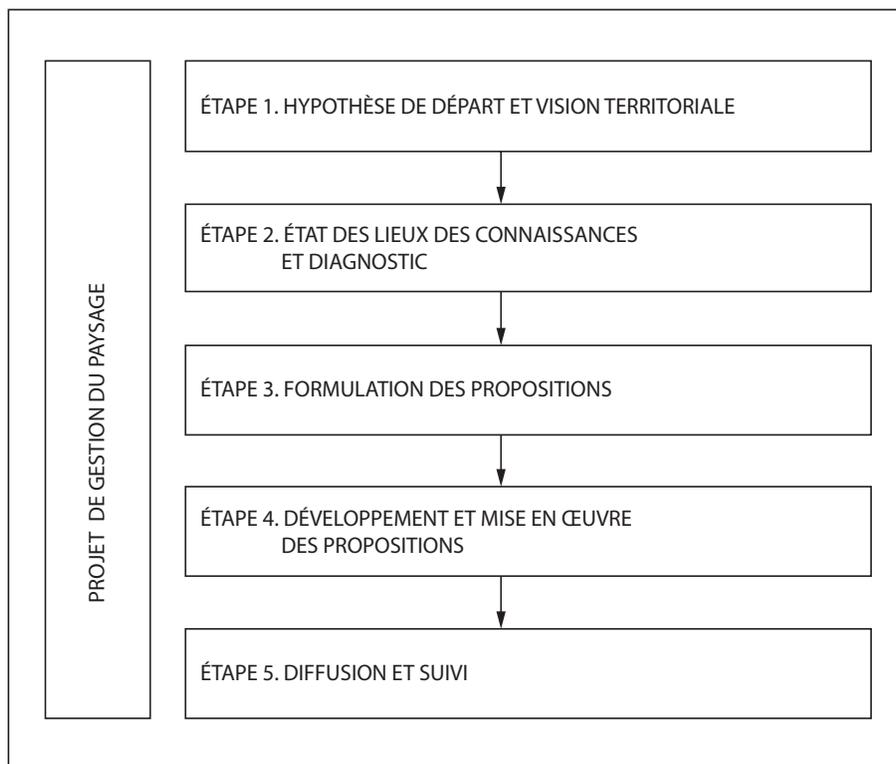
Les protagonistes de tout projet de gestion paysagère sont le maître d'ouvrage, le gestionnaire, l'équipe de gestion et les acteurs du paysage :

- ▶ le maître d'ouvrage de la gestion du paysage peut être un acteur social, économique, institutionnel ou professionnel qui prend l'initiative et la tête de processus et de projets de gestion du paysage ; c'est aussi lui qui s'occupe de réunir les conditions nécessaires à la réussite du projet en mettant à la disposition du gestionnaire ou de l'équipe de gestion les ressources nécessaires pour mener à bien le projet ;
- ▶ le gestionnaire du paysage est un professionnel qui dirige les équipes travaillant sur des processus ou des projets de gestion du paysage, ou qui participe activement à leur travail ;
- ▶ l'équipe de gestion du paysage se compose de professionnels et de spécialistes issus de différentes disciplines qui participent activement à l'élaboration du projet coordonné par le gestionnaire du paysage ;
- ▶ les acteurs du paysage sont les acteurs sociaux, économiques et institutionnels qui, sur un territoire donné, interviennent tout au long du processus de gestion dans le cadre de leurs rapports avec le gestionnaire ou l'équipe de gestion.

1.2. Étapes

La gestion des paysages est un processus dynamique de formulation, d'articulation et de déploiement d'un ensemble de stratégies visant à valoriser un paysage donné et à améliorer la vie de la population dans le cadre du développement durable, en utilisant à cette fin les instruments adaptés et en mettant en œuvre les programmes et les actions établis dans un projet de gestion du paysage. Dans le cadre de ce processus, tout projet de gestion du paysage se déroule en cinq grandes étapes qui doivent se succéder sans interruption.

Figure 12 : Les étapes du projet de gestion du paysage



Source : Jaume Busquets et Albert Cortina

La première étape, « hypothèse de départ et vision territoriale », consiste à prendre contact avec le territoire et le paysage sur lesquels porte le projet. En se fondant sur la première hypothèse émanant du maître d'ouvrage du processus et en utilisant son bagage professionnel et ses connaissances interdisciplinaires, le gestionnaire ou l'équipe de gestion du paysage fait une première lecture du territoire et délimite provisoirement le périmètre du projet de gestion, envisage quelques premières idées-forces et présente un axe initial sous la forme d'un scénario articulant les différents thèmes à développer pour le paysage concerné. Nous appelons cette compétence professionnelle « vision territoriale ».

La deuxième étape, « état des lieux des connaissances et diagnostic », vise à garantir que le projet de gestion se fonde sur une lecture rigoureuse et systématique du paysage. Elle

permet de confirmer le périmètre choisi et de travailler le projet à l'échelle territoriale appropriée. L'analyse territoriale, le diagnostic du paysage (état, évolution, tendances et dynamiques), la connaissance des études réalisées et de la documentation existante, le cadre normatif en vigueur et la planification établie, les échanges avec les acteurs du paysage (moyennant des entretiens avec les acteurs sociaux, économiques et institutionnels les plus intéressants) et l'identification des réseaux sociaux sont autant de facteurs qui permettent au gestionnaire ou à l'équipe de gestion du paysage de poser le diagnostic préalable au lancement de l'étape de gestion suivante.

Forts de ces connaissances préliminaires et d'un diagnostic certes rigoureux mais témoignant aussi d'une orientation et d'une volonté de vérifier l'hypothèse de départ et la vision territoriale initiale, nous entrons dans la troisième étape, dite de « formulation des propositions ». Le moment est alors venu, suivant un processus participatif approprié, d'affiner les objectifs et de définir les idées-forces et l'axe du projet de gestion. Lors de cette étape, qui exige méthodologie et créativité, le gestionnaire ou l'équipe de gestion confirmera ou rectifiera l'hypothèse de départ et sa vision initiale du territoire afin d'articuler les objectifs et les idées-forces autour d'un fil conducteur (axe) attractif et mettant en évidence de façon cohérente les thèmes et les actions à proposer pour ce paysage.

Jusqu'ici, il s'agit d'un exercice non linéaire, interactif, qui permet de progresser dans un mouvement de va-et-vient vers les étapes suivantes qui consisteront à définir des stratégies d'introduction des idées-forces, d'établissement des critères permettant d'atteindre les objectifs, et de formulation des propositions et actions définitives du projet de gestion du paysage. Tout cela s'inscrit, rappelons-le, dans un processus participatif.

À la quatrième étape, « développement et mise en œuvre des propositions », le gestionnaire ou l'équipe de gestion met en œuvre les propositions et actions du projet en cherchant à obtenir la connivence et l'assentiment des acteurs du paysage. La rédaction, puis l'application des différents instruments d'exécution (plans, projets, accords, groupements...) permettent de mettre en œuvre les propositions et actions suivant un programme de gestion qui précise quels sont les acteurs concernés, les ressources économiques et le planning. Les processus de médiation et de concertation ont généralement lieu à cette étape. Grâce à eux, les acteurs du paysage peuvent parvenir à un consensus et contracter des engagements et des obligations, notamment en ce qui concerne le financement et le calendrier prévisionnel des actions.

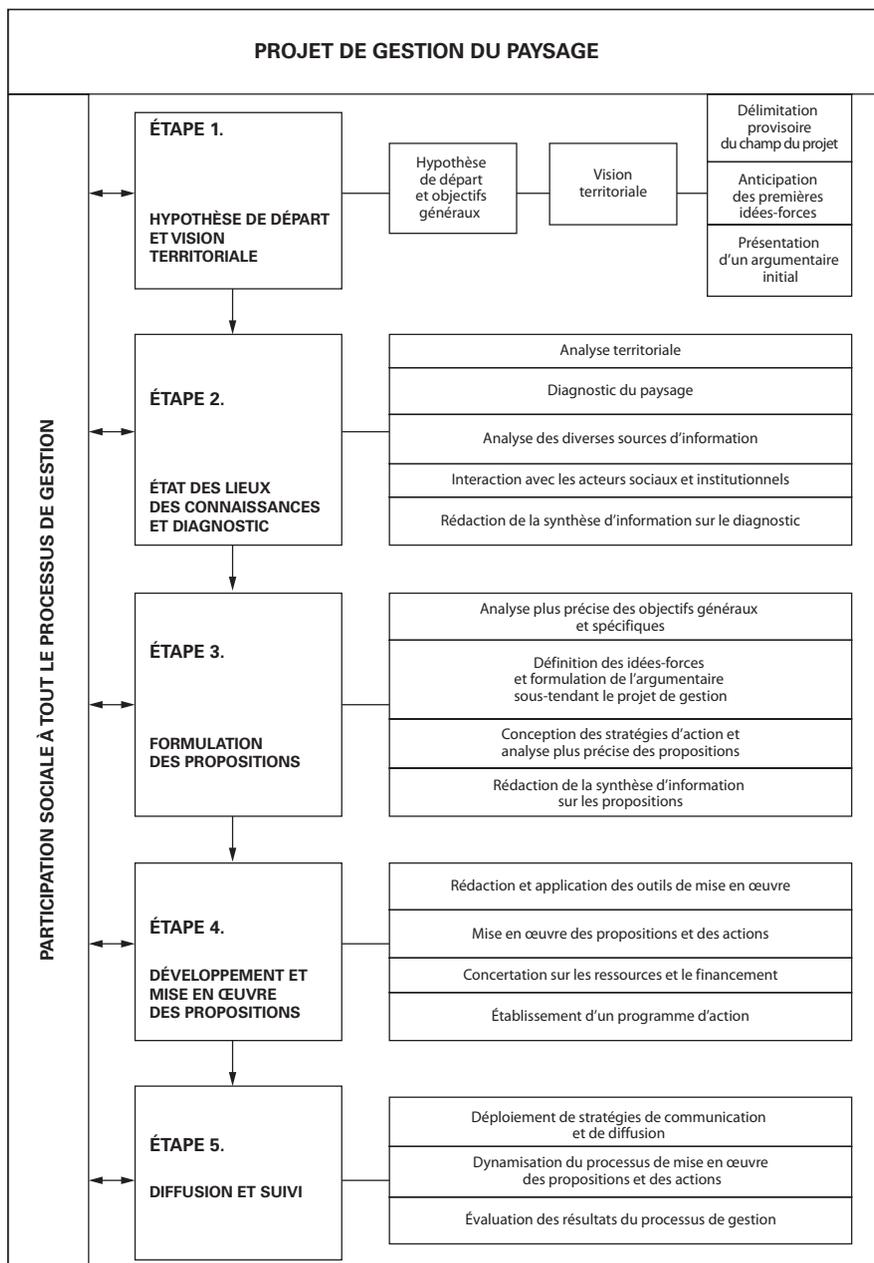
Enfin, la dernière étape, « diffusion et suivi », consiste à mettre en place un ensemble de stratégies de communication visant à faire bien comprendre les propositions et actions définies dans le projet. Le maître d'ouvrage du projet de gestion, par l'intermédiaire d'un conseil du paysage, veille à ce que les acteurs sociaux, économiques et institutionnels s'investissent dans l'étape de suivi du processus, en prenant des mesures de sensibilisation et de valorisation du capital paysager et en créant ainsi une véritable culture de la qualité paysagère.

Pour appuyer cet organe représentatif, il est possible de créer un bureau technique du paysage, chargé de la mise en œuvre des propositions et actions concrètes définies dans le projet de gestion. Le bureau technique, qui se compose de gestionnaires du paysage et d'autres professionnels spécialisés dans l'aménagement, la protection et la gestion des paysages, a pour mission de diffuser et de faire vivre le contenu

propositionnel du projet aussi bien auprès des acteurs sociaux, économiques et institutionnels que de la population en général. À cette fin, il peut recourir à un animateur spécialisé dans la gestion du paysage.

Lors de l'étape de suivi, il importe d'évaluer régulièrement les résultats du processus de gestion en utilisant, éventuellement, différents indicateurs en matière de paysage.

Figure 13 : Développement des étapes du processus de gestion



Source : Jaime Busquets et Albert Cortina

Il s'agit à présent d'examiner les objectifs et le contenu de chacune des étapes d'un projet de gestion du paysage.

Étape 1 – Hypothèse de départ et vision territoriale

A. Hypothèse de départ et objectifs généraux

La plupart du temps, il y a au début du projet de gestion du paysage une hypothèse de départ et des objectifs généraux dont le maître d'ouvrage fait part au gestionnaire ou à l'équipe de gestion.

Il est utile que le maître d'ouvrage exerce ses capacités d'initiative et son rôle de direction de manière participative en associant les autres acteurs sociaux, économiques et institutionnels. Ainsi, l'hypothèse de départ et les objectifs généraux résulteront d'une démarche participative préalable qui s'amplifiera et s'intensifiera au fil du processus de gestion.

Grâce à la traduction de ses objectifs généraux en éléments exploitables par des professionnels ou l'établissement d'un cahier des charges si des marchés publics doivent être passés, le maître d'ouvrage peut former une équipe interdisciplinaire en tenant compte des principaux aspects du processus à mettre en place, du type de paysage à gérer et des objectifs poursuivis.

Le maître d'ouvrage du projet de gestion du paysage, qui est chargé de faire le nécessaire pour atteindre les objectifs généraux, doit mettre à la disposition du gestionnaire ou de l'équipe de gestion les ressources dont ces derniers ont besoin.

B. Vision territoriale

À partir de l'hypothèse de départ et des objectifs fixés par le maître d'ouvrage, le gestionnaire ou l'équipe de gestion fait appel à ses connaissances disciplinaires et à son expérience pour exercer la compétence professionnelle qui peut être nommée « vision territoriale ». Une fois la première lecture du territoire réalisée en appliquant cette vision, le périmètre du projet est défini provisoirement et quelques idées-forces sont avancées. Celles-ci sont organisées autour d'un axe initial décrivant sous forme de scénario les différents thèmes à développer et les actions à mener pour le paysage concerné.

a. Délimitation provisoire du domaine d'intervention du projet

La délimitation du domaine d'intervention du projet de gestion du paysage correspond au découpage physique du territoire établi – à partir de l'échelle géographique concernée – par le maître d'ouvrage, le gestionnaire et l'équipe chargée de la rédaction du projet.

À ce stade, la délimitation du domaine d'intervention du projet reste provisoire puisqu'elle peut évoluer et se préciser à mesure que les résultats du diagnostic se dessinent et que les objectifs spécifiques se précisent.

C'est aussi à cette étape qu'il faut établir l'échelle ou les échelles de travail en tenant compte du fait que ce choix a une influence sur l'analyse des composantes du paysage

et la mise au point ultérieure des instruments de gestion (planification, projet, etc.). Par exemple, une échelle intermédiaire (1/25 000) peut être adaptée à l'analyse de zones de paysage homogènes tandis que pour les structures écogéographiques, le 1/10 000 serait plus approprié.

b. Anticipation des premières idées-forces

Une fois la première lecture du paysage réalisée, le gestionnaire ou l'équipe de gestion peut proposer, en s'appuyant sur sa vision territoriale, les premières idées-forces du projet.

Il y a lieu d'entendre par idée-force tout élément tangible ou intangible d'un paysage déterminé jouant un rôle important et possédant un potentiel stratégique fort qui, pris avec d'autres idées-forces, constitue l'axe d'un projet de gestion du paysage.

Une idée-force n'est pas seulement une description des thèmes, des ressources tangibles (territoire, éléments physiques du paysage...) ou intangibles (éléments sociaux, culturels, historiques, touristiques, esthétiques...), mais l'association des thèmes, valeurs et ressources distinctifs qui constituent le capital paysager d'un territoire donné et, ensemble, font ressortir son importance et son potentiel stratégique.

La vision territoriale fait émerger l'idée ou les idées-forces autour de laquelle ou desquelles peuvent se structurer un ou plusieurs éléments thématiques de valorisation et de dynamisation du paysage concerné.

c. Présentation d'un argumentaire initial

Enfin, compte tenu des objectifs généraux fixés par le maître d'œuvre, le gestionnaire ou l'équipe de gestion élabore et présente une version initiale de l'orientation du projet de gestion.

L'argumentaire est le scénario de base qui permet d'établir à partir des idées-forces un fil conducteur cohérent reliant les différents thèmes, les objectifs, les stratégies, les propositions et les actions concrètes de gestion.

L'orientation d'un projet de gestion doit déboucher, au bout du compte, sur la valorisation du paysage et une redynamisation découlant de la synergie des ressources et du consensus entre les acteurs concernés.

Étape 2 – État des lieux des connaissances et diagnostic

A. Analyse territoriale

Si l'on admet que le paysage est la physionomie particulière d'un territoire telle que la perçoit l'homme, les deux concepts – territoire et paysage – forment un couple dialectique. Par ailleurs, le territoire ne se réduit pas à un espace au sens strictement euclidien du terme : c'est aussi un ensemble de composantes organisées de manière unique.

Ces deux prémisses supposent que tout projet de gestion du paysage s'appuie sur une reconnaissance rigoureuse des éléments statistiques et dynamiques du territoire. Cette prise en compte passe par un travail de terrain et par la consultation des travaux existants ou, plus généralement, les deux. De plus, l'analyse doit partir d'un fait essentiel : comme tout paysage, tout territoire est unique. En effet, il n'existe pas de situations biogéographiques identiques (pour la simple raison, notamment, que chaque site exclut tous les autres).

L'analyse territoriale dans le cadre de la gestion des paysages doit se fonder sur l'étude du lieu au sens donné à ce concept dans le monde francophone et anglosaxon, à savoir : l'étendue du site faisant l'objet d'un projet donné et son aire d'influence du point de vue fonctionnel et perceptif. Cette analyse doit comprendre l'identification (reconnaissance) et la caractérisation (description) des composantes *essentielles* qui structurent le territoire du paysage étudié :

- ▶ les composantes « localisationnelles » : emplacement, accessibilité, contexte territorial ;
- ▶ les composantes géomorphologiques : structure du relief, réseau hydrographique, topographie ;
- ▶ les composantes biophysiques : sol, climat, végétation, écosystèmes ;
- ▶ les composantes socio-économiques : peuplement, réseaux d'infrastructures, occupation des sols, activités économiques et flux (économiques, énergétiques, de marchandises et d'approvisionnement, etc.).

Pour être complet, ce processus doit donner lieu *in fine* à une interprétation globale du territoire qui mette en évidence, d'une part, les relations fondamentales entre les divers paramètres et, d'autre part, la hiérarchie existante. C'est ce que l'on appelle la synthèse territoriale, qui révèle l'organisation du territoire et permet de connaître la structure du paysage à gérer.

En matière de gestion du paysage, l'analyse territoriale doit donc avoir un caractère résolument sélectif et synthétique visant à faire apparaître l'organisation du territoire et à fournir les paramètres permettant d'établir le diagnostic paysager et, au final, le projet de gestion du paysage.

B. Diagnostic du paysage

Les données fournies par l'analyse territoriale sont indispensables, même si elles ne sont pas suffisantes pour mener à bien un projet de gestion du paysage. Il faut aussi réaliser un diagnostic du paysage afin de mettre en évidence les composantes du paysage, ses valeurs et ses tendances. Si l'objectif de l'étape d'analyse territoriale était de comprendre l'organisation du territoire et la spécificité du lieu concerné, il s'agit ici de faire le point sur l'état du paysage, les tendances de son évolution et les possibilités qu'il offre. Tout projet de gestion répond à des objectifs d'intérêt social relatifs au paysage envisagé comme source de projets communs par les maîtres d'œuvre – objectifs qui doivent rester une référence constante pendant tout le processus.

Il existe plusieurs méthodes d'analyse et de diagnostic du paysage, qui ont été mises au point dans le cadre de spécialités professionnelles et scientifiques telles

que la géographie, l'histoire, l'écologie, le paysagisme, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, etc. Toutes ces méthodes, qui s'intéressent aux diverses dimensions et composantes du paysage, sont utiles. Pour l'exécution des projets de gestion du paysage, on peut faire appel à des spécialistes différents en fonction des caractéristiques de la sphère territoriale et paysagère concernée. Différentes méthodes peuvent donc être appliquées simultanément sous la direction du coordinateur de l'équipe de gestion, pourvu que les objectifs opérationnels soient respectés et qu'un diagnostic du paysage cohérent soit établi.

En ce qui concerne la réalisation du diagnostic paysager, les données résultant de l'étape d'analyse territoriale sont complétées par l'analyse d'autres variables essentielles pour comprendre un concept de nature complexe, le paysage, qui peut en outre être compris de plusieurs façons. Les composantes ne sont pas toujours faciles à objectiver mais elles sont nécessaires pour parvenir à une compréhension globale du paysage et créer un lien entre la population et l'avenir du paysage. Parmi ces composantes, figurent des aspects matériels et immatériels (visuels, perceptifs, culturels et écogéographiques) :

- ▶ composantes visuelles : éléments (lignes, points, surfaces, volumes...), organisation (ensemble formel, structure visuelle, ordre spatial...), variables (domination, diversité, position, orientation, couleurs, éclairages...);
- ▶ composantes perceptives : gamme de perception, points d'observation et parcours visuels, bassin visuel et autres composantes sensorielles ;
- ▶ composantes culturelles : représentations culturelles (traditions, iconographie, littérature, etc.), éléments de patrimoine (sociaux, naturels, esthétiques, etc.), éléments symboliques ;
- ▶ composantes écogéographiques : mosaïques paysagères, structures paysagères (géo-écologiques et socio-économiques), unités de paysage, types d'habitat, parcellisation, etc. ;
- ▶ aspects présents et futurs : valeurs du paysage, dynamiques évolutives, impacts, défis et possibilités.

Pour être utile au projet de gestion, le diagnostic du paysage doit avoir un caractère sélectif et synthétique. Le gestionnaire ou l'équipe de gestion ne doit pas chercher à faire un inventaire exhaustif ou une monographie locale mais, au contraire, distinguer parmi toutes les composantes recensées les plus importantes, les hiérarchiser et mettre en évidence l'organisation interne du paysage. Les résultats du diagnostic doivent montrer clairement les valeurs, les tendances et les possibilités offertes par le paysage. Celles-ci doivent permettre de formuler des propositions spécifiques de valorisation du paysage, donner des indications sur les types de projets de mise en œuvre nécessaires et, finalement, faciliter la prise de décision et l'élaboration de stratégies communes à tous les acteurs du paysage.

C. Analyse des diverses sources d'information

Au cours de l'étape consacrée à la connaissance et au diagnostic du paysage, il est indispensable que les équipes de gestion puissent garantir qu'elles ont eu recours à toutes les sources d'information existant sur le paysage qui les intéresse. C'est une

question non seulement de rigueur scientifique et technique mais aussi d'efficacité et de professionnalisme. Il convient d'éviter de recommencer ce que d'autres spécialistes ou professionnels ont déjà effectué. Cela évite les efforts inutiles et permet de mieux utiliser le temps disponible et d'accroître l'efficacité de l'équipe de gestion.

a. Sources d'information directe

La première source d'information directe est le territoire lui-même et l'étude du paysage sur le terrain. Rien ne saurait remplacer cette source d'information de premier ordre, ni les textes scientifiques, ni les documents iconographiques, ni les bases de données statistiques. Cependant, il doit être clair que le travail de terrain ne se limite pas à la collecte d'informations, qui n'est ni la seule tâche à accomplir, ni le seul objectif à atteindre.

Le travail sur site permet non seulement de recueillir des données importantes sur différentes variables grâce à plusieurs moyens (prise de notes, photographies, cartes, croquis, etc.), mais aussi de vérifier les informations issues d'autres sources par une observation directe, de comparer sa perception avec d'autres et, enfin, d'établir des contacts et d'échanger avec les acteurs sociaux (entretiens, enquêtes, débats, etc.). Ainsi, le travail de terrain apporte des réponses mais il suscite aussi des interrogations et introduit des hypothèses et des idées nouvelles.

Pour que le travail de terrain soit efficace, il faut l'avoir préparé et savoir qu'il faudra se rendre sur place plusieurs fois au cours du projet de gestion afin de compléter les informations et/ou de vérifier de nouvelles données. En fonction de l'étendue de l'étude et des objectifs du projet, l'organisation du travail de terrain exige une programmation et une coordination plus ou moins complexes entre les membres de l'équipe de gestion. En tout cas, le paysage doit toujours finir par être familier à ses gestionnaires. Il faut que ceux-ci s'imprennent du « pays », tant au sens du territoire que de ses habitants.

b. Sources d'information indirecte

De manière générale, l'information sur le territoire et l'accessibilité à cette information ont nettement progressé avec le progrès social, politique et économique. Par ailleurs, le développement des réseaux télématiques a contribué à mettre à la portée de la société un énorme volume d'informations de tous types (notamment une grande variété de données d'intérêt territorial et paysager) – possibilité encore inimaginable il y a seulement quelques années. Ces conditions facilitent certes l'accès aux sources documentaires et la collecte de documentation par les équipes de gestion, mais il n'en reste pas moins que ce sont des tâches d'une importance cruciale auxquelles il faut prévoir de consacrer un certain temps.

Les informations indirectes peuvent être réparties en six grands groupes en fonction de leur origine :

- ▶ informations normatives : planification (territoriale, urbaine, sectorielle), législation (territoriale, urbanistique, sectorielle) ;
- ▶ informations scientifiques : études, catalogues, monographies, thèses de doctorat, etc. ;

- ▶ informations cartographiques : cartes, photographies aériennes, images satellites ;
- ▶ informations statistiques : économiques, démographiques, sociales, etc. ;
- ▶ informations iconographiques (non cartographiques) : peintures, gravures, photographies, etc. ;
- ▶ informations culturelles : monographies locales, œuvres littéraires, articles de presse, etc.

Si la connaissance des diverses sources documentaires présente un intérêt certain pour appuyer les propositions du projet de gestion, la détermination des sources normatives est, quant à elle, indispensable puisque les instruments qui établissent le cadre juridique et de planification – régissant des aspects aussi importants que l’urbanisation, l’occupation des sols et le développement territorial des activités – sont déterminants dans tout projet de gestion du paysage.

Du fait de leur grande diversité et de leur éparpillement, les sources documentaires sont souvent difficiles à localiser ; il y a donc lieu d’adopter une démarche systématique et de faire un travail de persuasion. Il est de plus en plus courant que les administrations mettent à la disposition des citoyens de la documentation d’intérêt général (planification, législation, statistiques, etc.) mais celle-ci n’est pas toujours répertoriée ni facile à localiser. Or, il est souvent nécessaire de consulter directement ces documents d’information ou de promotion des processus participatifs.

Si la rareté ou l’éparpillement de l’information gêne le déroulement des projets, le fait de disposer de trop d’informations ou de les utiliser sans discernement peut aussi nuire à l’efficacité du travail du gestionnaire ou de l’équipe de gestion. C’est pourquoi il faut donner à cette étape du processus de gestion l’importance qu’elle mérite et maintenir une démarche systématique. En ce sens, la recherche et l’utilisation efficace des sources d’information doivent toujours commencer après la fixation des objectifs généraux du projet et respecter l’ordre suivant :

- ▶ compiler et lire les références fournies par le maître d’ouvrage ;
- ▶ déterminer le type d’informations nécessaires en fonction des objectifs du projet de gestion ;
- ▶ recenser et localiser les sources d’information ;
- ▶ analyser et sélectionner les informations intéressantes ;
- ▶ traiter les informations.

Le déséquilibre qui existe entre l’information portant spécifiquement sur le paysage et l’information générale disponible tend à se corriger à mesure que les administrations de tous niveaux (municipal, régional, national...) prennent en compte les politiques du paysage dans leur action et favorisent l’élaboration d’instruments tels que les atlas, chartes, directives et autres plans de paysage, pour n’en citer que quelques-uns.

Au cours de la recherche d’informations, il est utile de consulter les spécialistes et les professionnels qui ont participé à l’élaboration des travaux antérieurs, ainsi que les acteurs sociaux bien informés sur le territoire. Enfin, avant de conclure sur ce point, il y a lieu de rappeler que la bibliographie devra exposer précisément

toutes les sources consultées et que devront figurer dans les remerciements les noms de toutes les personnes physiques ou morales ayant fourni toute sorte d'aide ou d'information.

D. Interaction avec les acteurs sociaux et institutionnels

La conception de la gestion du paysage telle que présentée en introduction repose sur la notion de paysage comme produit social. Le type de relations qui s'établissent entre la société et le milieu naturel est précisément le facteur qui modèle les paysages, soit comme résultat des transformations associées à l'utilisation des ressources naturelles par l'homme pour sa survie et ses différentes activités, soit comme résultat d'une volonté de créer de nouveaux paysages. Par ailleurs, le concept même de paysage est une construction sociale (résultant de la façon dont une société envisage son environnement et se comporte à son égard) et culturelle (qui, on le sait, n'a pas existé à tous les stades de l'Histoire ni dans toutes les sociétés).

Si nous insistons sur le fait que le paysage est un produit social, c'est qu'au stade de développement de nos sociétés, tout processus ou action visant à protéger, à gérer ou à aménager le paysage doit donner à la société et donc aux acteurs sociaux un rôle dont ils sont souvent totalement ou partiellement privés. Il est impossible de penser à la gestion du paysage sans penser à la société. Celle-ci n'est pas un sujet qui assiste passivement à l'évolution des paysages ; au contraire, elle produit le paysage, elle est le paysage au même titre que les autres composantes biotiques ou abiotiques, mais elle joue un rôle de plus en plus important du fait de ses énormes possibilités de transformation de l'environnement.

Les projets de gestion du paysage doivent être conçus comme des processus sociaux nécessitant un travail appliqué, auquel le gestionnaire et les équipes de gestion doivent consacrer le temps et les ressources nécessaires et qui doit comprendre les actions suivantes :

- ▶ l'identification des acteurs sociaux : institutionnels (collectivités locales, État et instances internationales) ; économiques (secteurs d'activité, organisations patronales, chambres de commerce, syndicats...) ; de la société civile (organisations non gouvernementales, organismes culturels, associations professionnelles, instances de protection du territoire...) ;
- ▶ la mise en évidence des réseaux sociaux : objectifs, liens, antagonismes, conflits, etc. ;
- ▶ les relations avec les acteurs sociaux : consultation, médiation, négociation, concertation.

Dans les processus de gestion du paysage, les relations avec les acteurs sociaux sont extrêmement utiles : elles donnent en effet accès à des informations très difficiles à obtenir par d'autres moyens, permettent de mieux comprendre la complexité du paysage (intérêts privés et publics, logiques sectorielles, exigences sociales, etc.), facilitent la création de synergies et assoient les bases de futurs accords par la concertation et la médiation.

E. Rédaction de la synthèse d'information sur le diagnostic

Vu que le processus de gestion s'appuie sur la participation sociale et a une finalité éminemment opérationnelle, il convient de faciliter la communication entre les acteurs grâce à des modes d'expression compréhensibles et des documents synthétiques. À ce stade, cette exigence se traduit par la nécessité d'élaborer une synthèse du diagnostic exposant de manière claire et concise les principaux résultats et conclusions obtenus. Ce document doit avoir une certaine souplesse sur le fond comme dans la forme afin de s'adapter aux objectifs du projet de gestion, mais il doit toujours contenir les informations essentielles qui permettent de répondre à quelques questions très précises portant sur les points suivants :

- ▶ la caractérisation synthétique du paysage (quel est-il ? en quoi se distingue-t-il des autres ?) ;
- ▶ les difficultés (quels sont les problèmes et les conflits à résoudre ?) ;
- ▶ les valeurs (sur quelles ressources paysagères et sociales peut-on compter ?) ;
- ▶ les conclusions, l'hypothèse et les attentes initiales du maître d'ouvrage ont-elles été vérifiées ? Quelles possibilités ressortent de l'étape de connaissance et de diagnostic ?).

La synthèse doit se suffire à elle-même au sens où elle doit pouvoir être lue indépendamment du reste de la documentation. Elle est rédigée une fois que les différentes étapes de diagnostic sont terminées et que les résultats ont été vérifiés moyennant un premier contact avec les acteurs sociaux. Les consultations et les opinions exprimées par les acteurs sociaux n'empêchent pas les professionnels de prendre les décisions qu'ils croient les meilleures d'après leurs compétences et l'interprétation des résultats de leur analyse. Ces consultations garantissent toutefois qu'aucun paramètre social important ne leur a échappé.

Étape 3 – Formulation des propositions

A. Analyse plus précise des objectifs généraux et spécifiques

Ainsi que cela a été mentionné au sujet de l'étape 1, lorsqu'un professionnel prend en charge un projet de gestion du paysage, le ou les maîtres d'ouvrage lui communiquent des indications sur les objectifs généraux qu'ils souhaitent atteindre, ainsi que l'hypothèse de départ concernant l'orientation et le contenu du projet. Parfois, le maître d'ouvrage utilise une formulation précise en espérant que le gestionnaire et les équipes de gestion s'en servent pour articuler et développer tout leur travail – par exemple : « dynamiser le développement local d'un bassin fluvial à partir de la valorisation des éléments patrimoniaux du paysage industriel ». Dans d'autres cas, le maître d'ouvrage fait part d'un objectif plus général – par exemple : « aménager et valoriser le paysage d'un territoire » – et souhaite que l'équipe de gestion redéfinisse plus précisément l'objectif avant le lancement du projet.

Le fait de disposer d'une définition précise et résultant d'un accord sur les objectifs généraux du projet n'est pas une affaire négligeable, c'est au contraire une condition importante pour garantir que le projet démarre sur de bonnes bases. Dans la plupart des cas, à mesure que le projet avance et que les relations entre l'équipe de gestion

et les acteurs sociaux se développent, les objectifs initiaux du maître d'ouvrage sont étoffés, nuancés voire reformulés. Il s'agit d'un processus normal de maturation des idées, qui s'appuie sur l'approfondissement de la connaissance du territoire, les aspirations des habitants, les difficultés locales et les possibilités offertes par le paysage.

Pendant l'étape de formulation des propositions, le gestionnaire, ou l'équipe de gestion du paysage, doit atteindre un double objectif : affiner les objectifs généraux et fixer des objectifs spécifiques. De manière générale, il est préférable d'établir peu d'objectifs généraux et les décliner en un nombre raisonnable d'objectifs spécifiques. Une profusion d'objectifs généraux et/ou spécifiques aboutit généralement à un affaiblissement de leur portée et à un manque de cohérence du projet.

Les objectifs généraux doivent concerner des aspects globaux et/ou transversaux du projet de gestion du paysage, tandis que les objectifs spécifiques doivent renvoyer à des aspects partiels qui découlent des premiers. Par exemple, l'objectif général « dynamiser le développement local du bassin fluvial X à partir de la valorisation des éléments patrimoniaux du paysage industriel » peut donner lieu aux objectifs spécifiques suivants : « établir le débit écologique du fleuve X », « restaurer les éléments du patrimoine archéologique industriel qui présentent le plus grand intérêt » ou « associer le secteur touristique à la création d'une offre touristique de qualité ».

Du point de vue de la communication, enfin, il faut que tous les objectifs soient définis de façon directe, synthétique et claire. Ils doivent être immédiatement compréhensibles et dénués de toute ambiguïté. Cela facilitera la communication entre les acteurs du paysage pendant le processus participatif et évitera les répétitions, les malentendus, les fausses attentes et, au bout du compte, un sentiment de frustration.

B. Définition des idées-forces et formulation de l'argumentaire sous-tendant le projet

Une fois les objectifs définis, commence une étape à la fois systématique et créative qui consiste à sélectionner des idées-forces et à les articuler autour d'un *axe* ou fil conducteur qui présente de manière cohérente les différents thèmes, propositions et actions.

La détermination des idées-forces repose sur la mise en évidence de relations socialement signifiantes entre des éléments et/ou des thèmes du paysage. Les thèmes sont des éléments ou des ensembles d'éléments tangibles ou intangibles du paysage qui ont une présence, un rôle et un sens remarquable au sein de celui-ci et qui sont choisis en fonction de cette présence, de cette signification et de l'intérêt qu'ils peuvent potentiellement susciter.

La définition de l'axe repose quant à elle sur l'établissement créatif et significatif de liens entre les idées-forces au moyen d'un scénario préparant le déroulement du projet de gestion et la réalisation de ses objectifs. L'axe doit pouvoir être expliqué et compris facilement. Il ne faut pas le confondre avec le slogan d'un projet de gestion du paysage, qui est une synthèse du contenu du projet formulé de façon brève et attrayante.

Par ailleurs, à mesure que la définition des idées-forces avance et que l'axe du projet se précise, l'hypothèse de départ et la vision territoriale initiale sont confirmées, nuancées ou rectifiées, et le périmètre du projet de gestion est définitivement arrêté. D'un bout à l'autre, le processus n'a rien de linéaire, il est interactif et ses bases sont jetées selon un mouvement alternatif qui permet d'affiner les propositions et de concevoir des stratégies d'action, toujours dans un cadre transdisciplinaire et participatif.

C. Conception des stratégies d'action et analyse plus précise des propositions

Pour atteindre les objectifs des projets de gestion, il est nécessaire de mettre au point des stratégies bien conçues et de préciser les propositions – cette troisième étape étant idéale pour ce faire. Le temps consacré aux deux tâches – qui doivent être coordonnées par le responsable de l'équipe de gestion – est du temps gagné sur la totalité du projet parce que cela permet d'éviter les désagréments de l'improvisation qui pourraient résulter d'une planification insuffisante.

Les stratégies sont des systèmes de coordination des actions et de leurs modalités pour atteindre des objectifs bien définis. Les stratégies de gestion doivent déterminer – à court, moyen et long terme – les tâches à accomplir, leur ordre et les participants (professionnels et acteurs du paysage) chargés directement ou indirectement de ces tâches ainsi que le contenu des propositions du projet. Il convient aussi de prévoir des solutions de remplacement pour disposer d'un large éventail de possibilités et de mécanismes de négociation et de concertation. Pour être efficace, la stratégie doit anticiper les difficultés qui risquent de surgir pendant le processus de gestion et prévoir les moyens de les surmonter.

Les difficultés à surmonter au moyen de stratégies efficaces dans les processus de gestion sont notamment :

- ▶ le manque de références ou de projets similaires ;
- ▶ les difficultés à dialoguer avec certains acteurs du paysage ;
- ▶ la difficulté d'accéder à certains types d'informations ;
- ▶ la limitation des moyens économiques ;
- ▶ la difficulté à obtenir des engagements fermes de la part des interlocuteurs ;
- ▶ le manque de motivation des acteurs sociaux ;
- ▶ l'absence de modèle pour un territoire ou un paysage.

Plus positivement, le travail transdisciplinaire offre des possibilités de concevoir de bonnes stratégies grâce à :

- ▶ la multiplicité des réseaux cognitifs, relationnels et d'information accessibles aux différents professionnels ;
- ▶ la richesse de visions multiples et complexes de la réalité ;
- ▶ les compétences professionnelles variées des membres des équipes ;
- ▶ les différentes compétences techniques liées à chacune des disciplines ;
- ▶ la diversité des moyens d'expression et des formes de communication.

Le responsable de l'équipe de gestion est chargé de coordonner la conception des stratégies et de vérifier le bon déroulement du processus. À cette fin, il doit effectuer le suivi et déterminer les aspects suivants : le planning du projet, la planification des tâches, la coordination des activités et la mise en commun des travaux des membres de l'équipe, la supervision de la qualité des résultats, le contrôle financier, le dialogue avec le maître d'ouvrage du projet de gestion et la supervision des documents les plus importants rédigés pour le projet, ainsi que leur archivage.

Les propositions sont les actions de toutes sortes prévues par le projet de gestion. Il peut s'agir d'interventions ou d'actes ponctuels (comme l'intégration de certaines installations dans le paysage ou la restauration d'un paysage présentant un intérêt particulier), ou d'opérations plus complexes (comme la rédaction ou l'application d'instruments de planification, la création de structures, etc.).

La communication des propositions aux forces sociales et aux acteurs du paysage est un aspect très important. Un bon projet dont la mise en forme laisse à désirer (moyens d'expression inadaptés ou mauvaise stratégie de communication) peut être mal perçu. C'est pourquoi il faut être très attentif à la façon de présenter les résultats et aux moyens utilisés. Il doit être clair pour le gestionnaire ou l'équipe de gestion que le succès des propositions passe par leur compréhension. Les technologies actuelles (systèmes d'information géographique, logiciels de dessin, traitement de l'image, systèmes de représentation virtuelle, etc.) doivent, comme les moyens traditionnels (dessin à main levée, photographie, croquis, maquettes, etc.) être choisis en fonction des possibilités d'expression qu'ils offrent et des caractéristiques de la proposition à défendre. Dans tous les cas, les moyens doivent être au service du projet, conformes à sa finalité et à sa nature.

D. Rédaction de la synthèse d'information sur les propositions

Le responsable de l'équipe de gestion doit faire un travail de planification dès les étapes initiales du projet sur les trois aspects susmentionnés, à savoir les objectifs, l'axe et les stratégies. À cette étape, les résultats de la planification doivent faire l'objet d'un rapport de synthèse précisant de manière concise pour chacune des propositions :

- ▶ ses objectifs généraux ;
- ▶ son intérêt spécifique dans le cadre du projet ;
- ▶ à quelles idées-forces elle est liée ;
- ▶ comment elle se rattache au fil conducteur du projet ;
- ▶ ses caractéristiques ;
- ▶ les engagements pris par les acteurs sociaux, économiques et institutionnels ;
- ▶ les ressources humaines et techniques nécessaires ;
- ▶ son calendrier d'exécution ;
- ▶ son budget et son financement.

L'ensemble des propositions peut être présenté sous la forme d'un diagramme ou d'un plan synthétique donnant une idée globale du contenu du projet. Le document ne doit pas être très long mais donner néanmoins une vision d'ensemble cohérente

permettant de répondre aux questions élémentaires que le maître d'œuvre ou les acteurs du paysage pourraient poser. Puisqu'il s'agit d'un instrument de communication, qui aura de nombreux lecteurs parmi les acteurs sociaux et qui peut faciliter l'avancée du projet, il mérite toute l'attention et le temps nécessaires.

Étape 4 – Développement et mise en œuvre des propositions

A. Rédaction et application des outils de mise en œuvre

Le projet de gestion du paysage est mené grâce à un ensemble d'instruments qui permettent de mettre en œuvre les propositions et actions formulées à l'étape précédente – instruments de planification, de projet, de régulation, de concertation et d'organisation.

a. Instruments de planification

En règle générale, les propositions formulées dans un projet de gestion du paysage exigent un aménagement de l'espace physique au moyen d'un instrument opérationnel d'aménagement du territoire ou d'urbanisme.

Pour donner forme à ces propositions, on a besoin d'un instrument qui dépend de l'échelle à laquelle on travaille, mais aussi du type de plan, de l'initiative et de l'administration qui le rédige.

Il arrive que les propositions énoncées dans le projet de gestion du paysage exigent, par exemple, une modification de la planification générale de la commune ou la rédaction d'un plan de réforme intérieure, d'un plan d'amélioration urbaine ou d'un plan d'urbanisme spécial à finalité variable ou strictement paysagère. Tous ces instruments contraignants peuvent fixer des lignes directrices et donner lieu à des interventions paysagères sur l'espace urbain existant, les nouveaux secteurs de croissance, les domaines d'activité économique, l'espace périurbain, les infrastructures et les équipements, l'espace rural, les espaces protégés ou le réseau hydrographique.

À l'échelle du territoire, les propositions du projet de gestion du paysage peuvent parfois aussi être reprises dans des plans territoriaux, des plans sectoriels, des plans directeurs ou tout autre instrument d'aménagement du territoire établi dans le domaine d'intervention concerné.

b. Instruments de projet

Les projets d'architecture du paysage ou projets paysagers offrent également un cadre pour la mise en œuvre des propositions et actions d'un projet de gestion du paysage prévoyant une intervention sur le territoire (reconstruction, restauration ou création de paysages).

Les projets paysagers définissent en effet les transformations physiques du territoire et peuvent reprendre les idées-forces et l'axe d'un projet de gestion. Leur exécution, le moment venu, contribue à améliorer les paysages.

c. Instruments de régulation

L'une des possibilités de réalisation des propositions et actions formulées dans un projet de gestion du paysage est offerte par le droit.

La réglementation relative au paysage s'applique – de manière détaillée et essentiellement au niveau local – à différents éléments ayant une incidence sur le paysage (par exemple les bâtiments, les constructions, les installations, les usages, les activités, la publicité, les campagnes d'amélioration du paysage, les aides et les mesures d'incitation économiques, etc.) afin d'améliorer la qualité des paysages urbains, ruraux ou périurbains.

Les normes d'urbanisme établies par les instruments de planification peuvent aussi servir de support aux propositions relatives à l'ordonnancement des constructions, à la réglementation des usages et aux activités.

d. Instruments de concertation et de médiation paysagère

Le processus de gestion du paysage est un processus participatif par lequel on cherche à former un pacte territorial pour mettre en valeur les points forts du paysage et améliorer la qualité de vie des habitants.

Il y a lieu d'entendre par concertation paysagère, une forme de participation visant à parvenir, via un processus de négociation entre les acteurs du territoire et les administrations, à un pacte relatif au modèle territorial et aux politiques du paysage ou à un accord spécifique sur les stratégies, objectifs, instruments, actions ou mesures à mettre en œuvre pour améliorer la protection, l'aménagement et la gestion du paysage.

Par ailleurs, nous avons défini le concept de médiation paysagère comme le processus de prévention des conflits et de conciliation des intérêts conduit par le gestionnaire ou l'équipe de gestion dans le cadre d'une politique donnée de protection, d'aménagement ou de gestion du paysage. Ce nouveau terme sera utilisé pour désigner la fonction d'intermédiation assurée par le gestionnaire ou l'équipe de gestion du paysage entre les différents acteurs du territoire afin d'améliorer qualitativement et quantitativement les informations que ces derniers reçoivent et obtenir ainsi un consensus sur l'identification, la caractérisation et la qualification du paysage, sur la définition des valeurs et des objectifs de qualité paysagère, ainsi que sur la détermination des stratégies, des propositions d'intervention et des projets et actions à réaliser dans le cadre d'un processus de gestion du paysage.

L'un des instruments de concertation les plus utilisés dans le domaine du paysage est la *charte de paysage*, instrument opérationnel de participation, de concertation et de médiation entre les acteurs publics et privés volontaires d'un territoire. Son but est l'amélioration des paysages et de la qualité de vie des habitants. À cette fin, il fixe des objectifs de qualité paysagère, favorise l'obtention d'accords sur les stratégies d'intervention et formalise des engagements relatifs à la mise en œuvre des actions figurant dans le programme de gestion. Cet instrument s'applique généralement à l'échelle intercommunale ; soit il comprend un ou plusieurs projets de gestion du paysage, soit il correspond à un projet de gestion donné pour un espace bien défini.

La *convention de gestion du paysage* est un instrument de concertation et de médiation contractuel qui lie les pouvoirs publics aux acteurs concernés par un processus de gestion et formalise les engagements pris dans le cadre du projet ; elle concerne les obligations et les conditions d'entretien du paysage, l'application de mesures concrètes d'intégration paysagère dans un projet spécifique, les possibilités d'accès à certaines aides ou subventions, et la péréquation territoriale entre les parties touchées par les mesures de protection, d'aménagement ou de gestion du paysage.

Enfin, le dernier instrument également contractuel adapté à la gestion du paysage est le *contrat de protection du territoire*. Il peut s'agir de tout accord écrit de conservation et de gestion d'un domaine privé entre le propriétaire de celui-ci et un organisme de protection du territoire. Un tel accord peut être établi à partir d'un processus de négociation et de concertation, et formalisé dans un contrat précisant chacune des dispositions juridiques adoptées (avec ou sans transmission de propriété). Ce contrat peut acquérir un caractère officiel et être inscrit au cadastre, ce qui atteste son existence et rend l'information publique.

e. Instruments d'organisation

Pour mener les actions proposées dans le projet de gestion du paysage et en dérouler ainsi le fil conducteur, il est possible de constituer des organismes ad hoc – groupements, syndicats ou autres entités administratives prévues par la législation en vigueur en tenant compte de la répartition des *compétences* en matière de paysage entre les différents niveaux de l'administration : État, région, département, commune, etc.

Le projet de gestion peut aussi être mis en œuvre au moyen d'entités juridiques civiles (fondations, associations, organismes de protection du territoire...) ou commerciales (sociétés à responsabilité limitée, sociétés anonymes...) existant dans l'ordre juridique de chaque pays.

B. Mise en œuvre des propositions et des actions

Un projet de gestion du paysage doit être opérant, c'est pourquoi il doit être pensé en vue de sa réalisation – il ne s'agit pas d'une étude, d'un exercice académique ou d'un programme stratégique.

C. Concertation sur les ressources et le financement

Les ressources nécessaires au déroulement et à l'exécution d'un projet de gestion du paysage sont financières et humaines.

Les propositions du projet de gestion peuvent prévoir des ressources spécifiques pour mettre en œuvre les actions en constituant des fonds pour le paysage alimentés par des sources publiques ou privées. Il convient donc d'utiliser, en premier lieu, un fonds public pour la conservation du paysage constitué par plusieurs administrations, conformément à la législation qui s'applique à elles en matière de paysage. Dans certains États, ce fonds est alimenté par un faible pourcentage du budget destiné aux actions de grande ampleur et aux travaux d'infrastructures et d'équipements publics afin d'exécuter les propositions et actions découlant des politiques du paysage.

Par ailleurs, l'introduction d'éléments relatifs au paysage dans les politiques sectorielles (environnement, tourisme, agriculture, travaux publics, culture...) permet d'utiliser indirectement les ressources destinées à ces secteurs pour contribuer à la réalisation des propositions et actions prévues dans les projets de gestion du paysage.

Il est également possible de lancer des processus de concertation et de négociation afin de signer des accords de financement avec le secteur privé (fondation, banques, associations patronales, organismes de développement économique, sponsors institutionnels ou individuels) et de créer ainsi des fonds privés pour la réalisation des propositions et des actions du projet de gestion.

Il existe aussi d'autres types d'incitations comme l'assistance technique aux particuliers ou aux entreprises pour la rédaction et l'application des instruments d'exécution (plans, projets paysagers...) ou pour la valorisation des paysages grâce aux aides indirectes, comme celles qui visent à soutenir les politiques touristiques ou une production agricole de qualité.

Le gestionnaire du paysage doit connaître les diverses sources de financement, les aides et les ressources économiques existantes, et en informer le maître d'ouvrage et les acteurs du paysage. Il en va de même pour les incitations fiscales éventuelles et les subventions aux politiques et aux actions en matière de paysage. Il peut aussi soumettre directement des demandes d'aide ou de subvention.

Les conventions de gestion du paysage sont adaptées à la concertation en matière de financement et à la réalisation des engagements pris par les acteurs sociaux, économiques et institutionnels.

D. Établissement d'un programme d'action

Dans tout projet de gestion du paysage, la mise en œuvre à court, moyen ou long terme des propositions et des actions spécifiques prévues par le projet doit être programmée.

Il importe d'être réaliste dans la fixation des échéances. Pour que la gestion soit vraiment efficace, l'intervention des différents acteurs du paysage et la réalisation concrète des actions doivent suivre un ordre logique et chronologique.

Étape 5 – Diffusion et suivi

A. Déploiement de stratégies de communication et de diffusion

Dans les processus de gestion du paysage, on entend par « communication » la transmission et l'échange d'informations utiles sur le paysage entre les différents acteurs sociaux, économiques et institutionnels. Plus généralement, on peut aussi concevoir la communication comme la transmission de connaissances ou de signifiants culturels ayant trait aux paysages.

Tout projet de gestion du paysage doit comprendre un programme de communication et de diffusion destiné à faire connaître les objectifs, les idées-forces, les

stratégies, les propositions et les actions formulées, l'axe du projet et les moyens envisagés pour le mettre en œuvre.

Outre les moyens de communication traditionnels (presse écrite, radio, télévision...), les portails internet ont ouvert de nouvelles perspectives de développement de programmes de diffusion efficaces. Il est pratique, à toutes les étapes du projet, de rassembler toutes sortes d'informations relatives au processus de gestion pour les insérer dans la documentation de suivi du projet.

Il faut établir une stratégie de communication qui tienne compte de la diversité des groupes sociaux potentiellement intéressés et qui adapte les contenus informatifs aux caractéristiques et aux intérêts de chacun de ces groupes : ensemble des citoyens, associations, population scolaire, etc. Pour promouvoir l'éducation au paysage (au sens de la transmission d'informations pour créer des attitudes positives envers le paysage et ses valeurs), il est utile que le gestionnaire ou l'équipe de gestion prenne contact avec les établissements d'enseignement afin de faire connaître aux professeurs et aux élèves le projet de gestion mené sur le territoire où ils vivent.

En définitive, le principal objectif de l'étape de communication et de diffusion est la création, d'une part, d'un climat social favorable à la réalisation des projets de gestion du paysage et, d'autre part, d'une authentique *culture du paysage* renforçant l'appréciation des valeurs paysagères et améliorant les attitudes personnelles et sociales à l'égard du paysage.

B. Dynamisation du processus de mise en œuvre des propositions et des actions

Le maître d'ouvrage à l'initiative du processus peut proposer, à cette étape, la constitution d'un *conseil du paysage*, dont il prend la direction et assure le financement. Ce conseil réunit des représentants des acteurs du territoire, un gestionnaire du paysage ayant participé au processus et d'autres professionnels spécialisés dans l'aménagement, la protection et la gestion du paysage. Il a pour objectif de stimuler la participation des acteurs en question aux étapes de communication, de diffusion, de dynamisation, de suivi et d'évaluation des résultats du processus de gestion du paysage.

Le conseil du paysage étant un organe représentatif et participatif regroupant des acteurs du paysage pour assurer le suivi du projet, il est utile qu'il soit appuyé par un *bureau technique du paysage* composé d'une équipe de techniciens, à savoir des gestionnaires du paysage et d'autres professionnels spécialisés dans l'aménagement, la protection et la gestion du paysage. Ce bureau est chargé de la mise en œuvre du projet de gestion à différents stades : lancement, exécution, pérennisation.

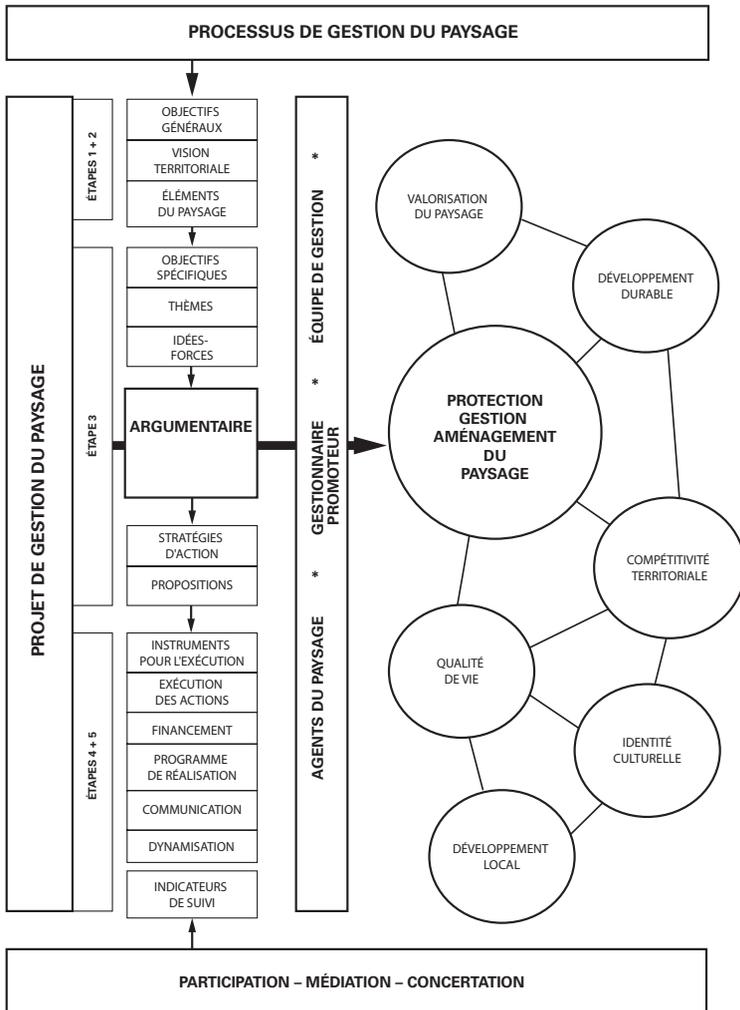
Il est aussi possible de faire appel aux services d'un animateur professionnel, dont la mission consiste à diffuser le contenu propositionnel du processus de gestion aussi bien aux acteurs sociaux, économiques institutionnels qu'à la population générale. L'animateur collabore ainsi avec le gestionnaire du paysage, l'équipe de gestion, le conseil du paysage et le bureau technique afin de promouvoir et de mettre en œuvre les propositions et actions du projet de gestion du paysage.

C. Évaluation des résultats du processus de gestion

Tout processus de gestion exige une évaluation continue de ses résultats. En matière de gestion du paysage, l'évaluation du déroulement et de l'exécution du projet nécessite l'utilisation de méthodes et d'instruments adaptés ainsi que la réalisation des objectifs fixés.

À cette fin, le bureau technique du paysage pourra concevoir un ensemble d'indicateurs à l'aide de tous les éléments quantitatifs et qualitatifs permettant de connaître l'évolution et l'état du paysage concerné et d'en assurer le suivi régulier, d'estimer le niveau de satisfaction de la population quant aux résultats des propositions et des actions réalisées ou en cours d'exécution, et de mesurer l'efficacité des initiatives publiques et privées découlant des accords résultant des différents processus de concertation et de médiation.

Figure 14 : La gestion du paysage en tant que processus et les objectifs de la Convention européenne du paysage



Source : Jaume Busquets et Albert Cortina.

2. PROFESSIONNELS ET GESTION DU PAYSAGE

2.1. Convergence des disciplines et des professions

La Convention européenne du paysage montre qu'un travail interdisciplinaire et faisant appel à plusieurs professions est nécessaire pour les tâches de protection, de gestion et d'aménagement du paysage. Pour ce qui est plus particulièrement de la gestion, cette exigence est encore plus forte puisque, pour obtenir des résultats et atteindre les objectifs fixés, on s'appuie sur la capacité à créer des synergies en faisant interagir tous les acteurs du paysage concernés.

C'est pourquoi dans les équipes qui participent aux projets de gestion du paysage figurent des spécialistes de disciplines et d'horizons professionnels différents ayant des objectifs théoriques et pratiques communs mais des points de vue et des regards différents selon leurs formations, dont certaines sont héritées d'une longue tradition épistémologique (paysagistes, géographes, architectes, environnementalistes, ingénieurs...) tandis que d'autres n'ont été associées que plus récemment à la gestion du paysage (sociologues, juristes, économistes...).

Une liste non exhaustive des principaux professionnels intégrés dans les équipes de gestion du paysage qui interviennent soit tout au long du processus, soit à certaines étapes seulement, ou encore en collaborant à des projets spécifiques est ci-après présentée :

- ▶ *Les paysagistes* : issus d'une tradition professionnelle ancienne et de formations diverses, ils œuvrent dans la conception, la formalisation, la restauration et l'aménagement du paysage. Leur travail, initialement limité aux jardins et aux parcs urbains, a pris une ampleur extraordinaire pour toucher à tous les types d'espaces ouverts et construits.
- ▶ *Les architectes paysagistes* : comme pour les paysagistes, il n'y a pas de projet de gestion du paysage sans eux. Ce sont des architectes de formation. La faculté d'élaborer des projets, la conception, la restauration, l'aménagement urbain, etc. sont des capacités professionnelles stratégiques dans la majorité des projets de gestion du paysage.
- ▶ *Les géographes* : le paysage occupe depuis longtemps une place importante dans la géographie. Partant de l'analyse régionale, spatiale et territoriale, les géographes ont élargi leur champ d'activité à des aspects tels que l'analyse de la production contemporaine de paysages ou l'aménagement et la planification du territoire. Leur participation aux étapes d'analyse et de proposition constitue un apport stratégique pour la conception et la définition de projets de gestion.
- ▶ *Les environnementalistes, écologues et biologistes* : l'écologie du paysage a largement contribué à la compréhension du fonctionnement des paysages et de leurs structures comme systèmes. La formation de ces professionnels leur permet d'analyser les aspects socio-écologiques du paysage mais aussi d'intégrer aux projets des critères de viabilité environnementale.
- ▶ *Les ingénieurs* peuvent contribuer à l'établissement de critères facilitant le choix des sites, la limitation des impacts paysagers et l'intégration paysagère des constructions et des grandes infrastructures. Grâce à leur expertise (sur des sujets aussi importants que les infrastructures de transport et d'énergie,

les services techniques et environnementaux, les installations industrielles, etc.), leur participation à certains projets peut être décisive.

- ▶ *Les urbanistes* sont issus de formations diverses (architecture, ingénierie, droit, sciences de l'environnement, géographie, économie...). Leur activité touche à la planification et à la gestion urbanistique de la ville et du territoire. Dans le cadre des processus de gestion du paysage, les urbanistes fournissent des critères (pour l'utilisation des sols et la localisation des activités et des constructions) qui respectent les valeurs du paysage, les objectifs d'amélioration paysagère et les directives paysagères. Du point de vue urbanistique, ils apportent à l'équipe de gestion du paysage une vision intégrale recouvrant aussi bien l'organisation des usages et des activités de la ville et du territoire non urbanisé que les conditions et les paramètres de construction des édifices urbains et ruraux.
- ▶ *Les juristes* : la connaissance approfondie du droit en vigueur et des réglementations découlant des instruments de planification territoriale urbanistique et sectorielle qu'ont les juristes permet aux équipes de gestion de disposer d'un outil essentiel pour la conduite des projets : la *cartographie juridique du territoire*. Les juristes participent en outre à la conception et à la formulation des objectifs et des propositions des projets de gestion ; ils sont habilités à diriger les processus de négociation, de concertation et de médiation territoriale. Dans le cadre de cette fonction de prévention ou de résolution des conflits à l'amiable, ils exercent avec d'autres professionnels des fonctions de médiation en gestion du paysage.
- ▶ *Les gestionnaires du patrimoine culturel* : la culture et le patrimoine culturel comptent de plus en plus dans la société de la connaissance actuelle, du fait de leur capacité à modifier les modes de vie mais aussi à générer une forte activité économique liée aux loisirs, au tourisme, à la formation, etc. Les historiens, archéologues, anthropologues, etc. sont des professionnels à même de traiter la dimension patrimoniale et culturelle du paysage.
- ▶ *Les sociologues et les politologues* : leur expérience des sciences sociales et politiques est particulièrement utile en ce qui concerne l'identification des acteurs et des réseaux sociaux d'un territoire et les relations établies avec les acteurs du paysage pour concevoir et conduire les processus de participation citoyenne. Ils peuvent également avoir des fonctions de médiation en gestion du paysage et collaborer avec d'autres professionnels pour parvenir à des accords par la négociation et la concertation.
- ▶ *Les gestionnaires du tourisme* : pour le tourisme, et particulièrement le tourisme culturel, le paysage est une raison d'être et une ressource ; il est à l'origine des bénéfices générés par le développement de cette activité économique. Les spécialistes de la gestion touristique sont très attentifs à la gestion du patrimoine naturel et culturel du territoire qui les intéresse. Leur participation au projet de gestion du paysage présente un fort intérêt pour ce qui est de la production et du développement du capital paysager lié aux activités de loisirs et de tourisme.
- ▶ *Les ingénieurs agronomes et forestiers* : leur association au processus de gestion du paysage est utile aussi bien pour formuler de manière réaliste

les propositions et actions du projet que pour la rédaction et la mise en application ultérieures des différents instruments de mise en œuvre (codes de bonnes pratiques agraires, plans techniques d'améliorations forestières, projets paysagers de parcs et de jardins...), en tenant compte des exigences imposées et des possibilités offertes par les activités de production agricole, sylvicole et horticole.

- ▶ *Les éducateurs en paysage* : l'intérêt de la contribution de ces enseignants, pédagogues et autres spécialistes des sciences de l'éducation aux processus de gestion du paysage tient à leur capacité à appliquer des critères et à définir des stratégies favorisant la sensibilisation des citoyens, l'éducation au paysage et les comportements positifs à l'égard dudit paysage.
- ▶ *Les experts en communication* : leur formation et leur expérience peuvent être bénéfiques pendant l'étape de divulgation des objectifs, des idées-forces et des principales propositions du projet de gestion du paysage. Leur contribution peut également être utile à certaines étapes du processus participatif.
- ▶ *Les économistes* : les spécialistes de l'économie et des sciences de l'entreprise peuvent aider à définir des stratégies visant à rendre les projets de gestion viables du point de vue économique et financier. La participation de cadres opérationnels, d'administrateurs et de dirigeants d'entreprise à ce type de projet exige d'utiliser un langage spécialisé et des techniques de valorisation économique des biens tangibles mais aussi des ressources intangibles du paysage dont la gestion ne peut, de toute évidence, que bénéficier de l'apport de ces professionnels.
- ▶ *Les spécialistes du sponsoring et du mécénat* : l'intervention de ces experts en collecte de fonds privés auprès de particuliers ou d'entreprises au moyen de programmes de responsabilité sociale de l'entreprise peut s'avérer très utile dans certains processus de gestion du paysage. Grâce à eux, il est possible de concevoir un programme de financement permettant de développer et de réaliser les propositions et actions des projets de gestion du paysage.
- ▶ *Les psychologues* : la plupart des instruments et des propositions de gestion du paysage ne sont pas sans conséquence sur la perception qu'ont les individus et les groupes sociaux du paysage dans lequel ils vivent et exercent leurs activités quotidiennes. C'est pourquoi la psychologie et d'autres sciences sanitaires peuvent aider l'équipe de gestion du paysage à recourir à des techniques et à des processus d'évaluation du niveau de bien-être physique ou psychique qu'apportent aux individus les propositions ou actions de valorisation et d'amélioration du paysage.
- ▶ *Autres professionnels* : artistes plasticiens, photographes, écrivains, poètes, philosophes, musiciens, cinéastes publicitaires, etc. Grâce à la qualité de leur regard et de leur perception, ainsi qu'à leur faculté à transmettre les émotions, la vision contemporaine des paysages et leurs valeurs artistiques et spirituelles, ils peuvent participer à certains aspects et étapes des projets de gestion du paysage.

La composition spécifique de l'équipe de gestion exige de la part du maître d'ouvrage et du chef de projet qu'ils parviennent, dans les limites des moyens économiques à leur disposition, à une transdisciplinarité maximale. Autrement dit, ils doivent optimiser la capacité d'interaction entre la vision et les résultats des différentes disciplines et aptitudes professionnelles, de façon que chaque point de vue et chaque vision soient influencés ou modifiés par les autres et que les différents spécialistes revoient leur approche en tenant compte du débat avec les autres membres de l'équipe de gestion.

Dans le cadre du travail transdisciplinaire, le spécialiste ou le professionnel « apporte, apprend et, rétroactivement, modifie ses propres apports. Le comportement de l'équipe transdisciplinaire est systémique, ce qui explique l'évolution hélicoïdale de son processus de travail » (Folch, 2003).

2.2. Aptitudes professionnelles à la gestion du paysage

La gestion du paysage est ici considérée comme un processus transversal et transdisciplinaire. Ses caractéristiques fondamentales sont le dynamisme, la participation sociale, la rigueur et la créativité dans la façon d'envisager les stratégies et les propositions. Ces qualités permettent de cerner les objectifs, de développer les idées-forces et de dégager une orientation permettant d'atteindre les buts d'un projet de gestion du paysage.

Les différents professionnels, maître d'ouvrage, acteurs sociaux, économiques et institutionnels, en intervenant dans les processus de gestion, interagissent en permanence : ils créent des réseaux, parviennent à des consensus et approfondissent la culture de valorisation du paysage.

Les équipes qui élaborent les projets de gestion du paysage rassemblent des spécialistes issus de disciplines et d'horizons professionnels différents qui apportent des regards variés en fonction de leur formation spécifique et qui, par un processus de travail transdisciplinaire, analysent les éléments d'un paysage, en diagnostiquent l'état et dégagent les thèmes présents.

La formulation et l'exécution d'un projet de gestion du paysage, conçues en vue d'améliorer la qualité de vie des habitants et le développement local, exigent des capacités spécifiques de la part des professionnels qui interviennent tout au long du processus.

On compte parmi les aptitudes les plus importantes dont doivent faire preuve les professionnels de la gestion du paysage :

- ▶ la capacité à travailler en équipe ;
- ▶ des qualités de communication ;
- ▶ l'aptitude à la médiation ;
- ▶ un esprit de synthèse ;
- ▶ de la créativité ;
- ▶ un esprit de proposition.

La transdisciplinarité du travail en équipe nécessite des capacités d'échange avec d'autres professionnels, qui ont bien souvent des visions, des méthodes, voire des langages différents.

Avoir des qualités de communication facilite la transmission des idées et des propositions, tant au maître d'ouvrage du processus qu'aux acteurs qui interviennent au cours des différentes étapes participatives.

L'aptitude à la médiation permet de prévenir les conflits pendant tout le processus ou de parvenir à des accords entre individus ou groupes sociaux qui partagent le même territoire et dont les intérêts sont parfois divergents.

Avoir l'esprit de synthèse facilite le maniement d'un volume considérable d'informations, de documents, de données et de critères à utiliser au fil des étapes du processus de gestion.

En développant sa créativité, le gestionnaire du paysage peut dépasser la simple fonction d'administrateur. Gérer des projets ne se réduit pas à administrer, il s'agit d'analyser, de planifier, de diriger, de contrôler et de modifier les équipes de manière ininterrompue pendant toute la durée de vie du projet.

Le gestionnaire doit être capable de motiver les équipes de gestion en vue d'articuler les différentes idées-forces et d'élaborer un fil conducteur pour que le projet repose sur des propositions claires.

CONCLUSIONS

La gestion du paysage a pour objectif ultime de formuler et d'exécuter des propositions et actions visant à valoriser et à améliorer les paysages, en accroissant le bien-être et la qualité de vie des habitants pour favoriser un développement durable fondé sur des rapports équilibrés et harmonieux entre les exigences environnementales, culturelles, économiques et sociales.

BIBLIOGRAPHIE

- Bell S. (1999), *Landscape: pattern, perception and process*, Taylor & Francis, Londres.
- Bellmunt J. et al. (2001), *Rehacer paisajes*, Fundación Caja de Arquitectos, Barcelone.
- Bonet L. et al. (2001), *Gestión de proyectos culturales*, Ariel, Barcelone.
- Bolós M. (dir.) (1992), *Manual de ciencia del paisaje : teoría, métodos y aplicaciones*, Masson, Barcelone.
- Burstein D. et Stasiowski F. A. (1996), *Project Management. Manual de gestión de proyectos para arquitectos, ingenieros e interioristas*, Gustavo Gili, Barcelone.
- Dramstad W. et al. (2005), *Principios de ecología del paisaje en arquitectura del paisaje y planificación territorial*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid.
- Droz Y. et Miéville-Ott V. (dir.) (2005), *La polyphonie du paysage*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

- Esteban J. (2003), *La ordenación urbanística : conceptos, herramientas y prácticas*, Diputació de Barcelona, Barcelone.
- Faye P. et al. (1974), *Sites et sitologie*, Editions J.-J. Pauvert, Paris.
- Folch R. (2003), *El territorio como sistema : conceptos y herramientas de ordenación*, coll. Visiones, nº 3, Diputació de Barcelona, Barcelone.
- Font A. et al. (1999), *La construcció del territori metropolità : Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*, Barcelona, Àrea Metropolitana de Barcelona, Mancomunitat de Municipis, Barcelone.
- Forman R. T. T. (2008), *Urban regions : ecology and planning beyond the city*, Cambridge University Press, Cambridge/New York.
- LaGro Jr. J. A. (2001), *Site analysis : linking program and concept in land planning and design*, John Wiley & Sons, New York.
- Llop C. (2008), « Paisatges metropolitans : policentrisme, dilatacions, multiperifèries i microperifèries. Del paisatge clixé al paisatge calidoscopi », *Papers*, Regió Metropolitana de Barcelona, nº 47, Barcelone.
- Luginbühl Y. (2008), « Les objectifs de qualité paysagère », Cinquième réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – Les objectifs de qualité paysagère : de la théorie à la pratique, *Aménagement du territoire et paysage*, nº 84, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Mallarach J. M. et Comas E. (dir.) (2005), *Elements de debat territorial : bones practiques d'incorporació del paisatge en el planejament urbanístic de Catalunya*, Núm. 22, Diputació de Barcelona, Barcelone.
- Ministerio de Medio Ambiente (2007), *Convenio Europeo del Paisaje : textos y comentarios*, Madrid.
- Mata R. et Tarroja A. (dir.) (2006), *El paisaje y la gestión del territorio : criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*, Diputació de Barcelona-UIMP, Barcelone.
- Muñoz F. (2008), « Revitalització versus rurbanització : estratègies de política territorial a Catalunya », *Eines*, Fundació Josep Irla, Barcelone.
- Nello O. (2005), « Paisaje, plan y política », *I Jornadas Periferias : hacia dentro, hacia fuera*, Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Vitoria-Gasteiz.
- Nogué J. et Sala P. (2006), *Prototipus de catàleg de paisatge Bases conceptuals, metodològiques i procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya*, Observatori del paisatge de Catalunya, Barcelone-Olot.
- Priore R. (2006), *Convenzione Europea del Paesaggio*, Il testo tradotto e commentato, Università degli Studi Mediterranea de Reggio Calabria.
- Sabate J. (2005), « De la preservación del patrimonio a la ordenación del paisaje », *Identidades : territorio, cultura, patrimonio 2005*, núm. 1, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelone.
- Santacana J. et Serrat N. (2005), *Museografía didáctica*, Ariel, Barcelone.
- Selman P. (2006), *Planning at the landscape scale*, The RTPi Library Series, Londres.

Simonds J. O. (1998), *Landscape architecture: a manual of site planning and design*, McGraw-Hill, New York.

Spingola F. (2007), « Paysage et changement : vers un nouveau modèle de gouvernance », Quatrième réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – Paysage et société, Aménagement du territoire et paysage, n° 83, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Zoido F. et Venegas C. (dir.) (2002), *Paisaje y ordenación del territorio*, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Séville.

Chapitre 3

Paysage et éducation

Annalisa Calcagno Maniglio, expert auprès du Conseil de l'Europe

RÉSUMÉ

Ce rapport¹ se compose d'une introduction, de trois parties et de deux annexes qui comportent des schémas, des exercices et des photos pour l'école primaire et secondaire.

L'introduction propose une réflexion sur l'attention que la société actuelle porte sur le paysage, les transformations incontrôlées et la dégradation progressive de la physionomie de nombreux lieux, l'utilisation excessive des ressources, la perte de qualité des paysages : c'est une attention qui requiert des comportements plus responsables en matière d'environnement et d'intégration du paysage dans l'aménagement du territoire et dans toutes les politiques sectorielles.

Les origines de la diffusion de cette prise de conscience se trouvent certainement dans les orientations culturelles de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, et dans la substance des propositions innovantes qu'elle préconise.

Le rapport est organisé selon le plan suivant. L'introduction présente, de manière synthétique, les principes et les objectifs de la Convention et les mesures à adopter pour sensibiliser la population aux caractéristiques mais aussi aux valeurs des paysages, et la faire participer activement aux choix qui concernent ses lieux de vie : d'où la nécessité de former les élèves, dès l'école primaire, à la compréhension du paysage et de préparer ainsi les futurs citoyens à la connaissance des problèmes du paysage et de son développement durable.

1. Ce rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement de la Suisse et du ministère du Tourisme et de l'Environnement de l'Andorre.

La première partie du rapport approfondit la notion de paysage et les objectifs contenus dans les mesures particulières de la Convention pour une sensibilisation et une formation adéquates de la population afin qu'elle prenne conscience des caractères, des valeurs et de l'identité du paysage en commençant par des activités didactiques scolaires. Cette partie analyse les principales notions et méthodologies à introduire à l'école primaire et secondaire ; elle énonce les premières réflexions sur les connaissances qui devraient être enseignées jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire dans le secondaire.

Pour les enfants de l'école primaire, l'accent est mis sur l'importance de la connaissance visuelle et de l'observation attentive du paysage familier afin de les initier à la compréhension progressive, plus complète, du paysage. Des références sont faites aux modalités cognitives à développer à travers l'exploration et la consultation d'images de paysages variés et la rencontre avec différents acteurs ayant une responsabilité dans les actions et transformations du paysage.

Il y est également souligné la nécessité de procéder dans le secondaire à la synthèse entre les événements naturels et humains qui interagissent dans le paysage pour saisir l'ensemble des processus qui en constituent la spécificité dans son unité complexe et sa globalité. Ces processus sont indispensables dans les activités de conception, de planification et de gestion.

Il y a lieu d'attirer l'attention des élèves de l'école secondaire sur les principales représentations et conceptions du paysage au cours de différentes périodes historiques, de sorte qu'ils puissent découvrir quel intérêt est accordé au paysage par la société et acquérir progressivement les notions permettant de comprendre les conquêtes culturelles et scientifiques obtenues grâce à la Convention.

Les objectifs éducatifs et les parcours à mettre en place au cours des deux cycles scolaires en vue de développer une connaissance complète et articulée du paysage sont définis dans cette dernière partie ; ils sont suivis d'une analyse de la méthodologie nécessaire pour connaître le paysage par sa signification visuelle, et pour appréhender, de manière scientifique, la réalité paysagère à travers les éléments naturels et culturels la constituant, les processus relationnels, spontanés ou provoqués par les activités humaines se produisant dans la réalité du paysage, les continues évolutions lisibles dans les paysages historiques.

La deuxième partie concerne l'enseignement à l'école primaire. Elle est consacrée à l'analyse des capacités d'apprentissage de l'enfant, de ses premières expériences cognitives et des parcours didactiques à introduire dans les premières classes à travers une participation active de connaissance, de recherche et de découverte du paysage, ainsi qu'au renforcement de la capacité d'observation, de description et de représentation, par le dessin, de ce qui est vu. Les premières connaissances analytiques à acquérir sont mentionnées, ainsi que les visites à faire dans de nouveaux paysages, la documentation et les projections de paysages à utiliser, de même que les fiches d'analyse, en annexe, destinées aux approfondissements cognitifs nécessaires.

La troisième partie, qui se rapporte à l'enseignement à l'école secondaire, présente, à travers des exemples et des schémas méthodologiques, les connaissances indispensables à la compréhension et à l'analyse du paysage exigées dans les phases opérationnelles et dans les stratégies de mise en valeur, de transformation et de

gestion du paysage. Les matières qui contribuent à la connaissance du paysage, les matériaux, les techniques et les documents utiles pour l'enseignement y sont présentés. Des apports didactiques à utiliser sont suggérés, comme la visite de paysages différents, la rencontre avec des techniciens, des opérateurs ou des experts du paysage, afin de mieux cerner certains problèmes émergents. Les fiches d'analyse et de lecture de certains paysages donnent la possibilité d'approfondir le travail.

En annexes, deux documents – l'un destiné à l'école primaire, l'autre à l'école secondaire – comportent des schémas, des tableaux et des illustrations permettant de développer des exercices, analyses et activités pratiques susceptibles d'approfondir la compréhension du paysage en fonction de l'âge des élèves et des différentes classes concernées.

INTRODUCTION

Dans notre société actuelle, le thème du paysage suscite beaucoup d'intérêt mais engendre également des besoins et des attentes de différents types, en raison des nombreuses questions, socialement, scientifiquement et culturellement complexes, qui y sont liées : notamment à cause de la profonde « crise des lieux » qui se manifeste dans le rapport entre les interventions humaines récentes ou en cours, l'environnement naturel et les paysages existants.

Les exigences de la société contemporaine portent sur le besoin d'une amélioration générale de la qualité de la vie, d'un rapport plus équilibré avec l'environnement naturel et d'une intégration des nouvelles transformations dans le paysage, selon les principes de sauvegarde et de conservation, considérés dans un sens actif et innovant, ainsi que d'une valorisation des identités et des ressources paysagères.

Les attentes concernent, par exemple, l'assainissement et la requalification des paysages dégradés, des carrières abandonnées et des zones industrielles en désuétude, l'augmentation des espaces verts récréatifs dans les zones urbaines, le rétablissement de la stabilité des écosystèmes, la valorisation et la récupération des identités culturelles des sites historiques.

Aujourd'hui, la société est toujours plus consciente que le paysage n'est pas un simple panorama : il est le résultat de l'intégration entre nature et culture à travers les temps et dans la dimension territoriale, c'est-à-dire entre les structures et éléments naturels et les transformations anthropiques.

Répondre de manière adéquate à ces questions exige d'adopter de nouveaux instruments administratifs appropriés, mais aussi d'identifier et d'approfondir des approches aux projets adaptées et capables d'interpréter et de répondre à la complexité, à la spécificité et à la variété des paysages ; cela entraîne l'application de méthodologies en mesure de favoriser l'intégration du paysage dans les politiques de planification du territoire : dans les politiques urbaines, environnementales, agricoles, industrielles, c'est-à-dire toutes celles qui peuvent avoir un impact direct ou indirect sur le paysage.

Cette prise de conscience de la société, généralisée par rapport aux transformations des territoires, de la mise en valeur de tous les paysages et de la nécessité d'adopter

des comportements responsables pour pouvoir contribuer à leur développement durable et équilibré, se fonde sur les principes et les objectifs de la Convention européenne du paysage.

Avec cette Convention, les États européens ont accordé une nouvelle attention au paysage en raison des orientations culturelles et politiques qu'elle contient, déjà explicites dans la définition du paysage et dans les propositions novatrices qu'elle présente du point de vue culturel, écologique, environnemental et social. Il s'agit d'orientations et de propositions qui ont suscité un intérêt particulier non seulement parmi les administrateurs, les professionnels et les spécialistes de ce domaine mais aussi dans la société tout entière à une époque où les capacités de planifier, de modifier le territoire, de requalifier et de créer de nouveaux paysages sont certainement plus développées que dans les autres périodes de l'histoire humaine.

La Convention européenne du paysage a redonné au paysage une importance stratégique en incitant les États contractants et signataires à veiller à une uniformité des règles et de la gouvernance qui encadrent les interventions et les transformations du paysage selon des modèles cohérents avec un développement durable ; elle souligne l'importance de l'attention qui doit être apportée aux paysages et à leurs valeurs, pas seulement dans les parcs, les zones protégées ou remarquables, mais sur tous les territoires, dans toutes les politiques d'aménagement en général.

La Convention établit clairement que pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'apprendre à la population à connaître le paysage, les éléments qui le constituent, le forment, le caractérisent, et de promouvoir une compréhension de sa valeur et de son évolution continue. Pour qu'ils prennent mieux conscience des actions visant à l'amélioration de son cadre et ainsi les impliquer et les responsabiliser davantage au développement durable du paysage, il faut promouvoir dans la société, dès les premières années de scolarisation, une formation adéquate afin d'habituer les gens à percevoir les caractères, les identités et les valeurs du paysage, en commençant par les lieux qu'ils fréquentent.

Grâce à la Convention, le paysage est devenu non seulement une importante source de réflexion et d'action pour les professionnels et les gouvernements mais également un nouvel objet d'attention important pour les futurs citoyens, qui permet à ces derniers de mieux comprendre leur cadre de vie, et surtout d'accorder une nouvelle attention au paysage : une attention qui doit transformer un regard passif en un regard actif, un paysage regardé en un paysage objet de connaissance. Il s'agit d'un objectif éducatif que la Convention du Conseil de l'Europe propose à ses États membres et qu'il faut poursuivre à tous les niveaux de l'éducation, des premiers cycles scolaires à la formation universitaire, pour former, à l'échelle européenne, une population consciente des problèmes des paysages et impliquée dans leur protection, leur gestion et leur développement durable.

Principe et finalité de la Convention européenne du paysage

La Convention européenne du paysage est un traité international nouveau consacré entièrement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de l'ensemble des dimensions des paysages européens.

Dans le premier article, elle définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », et souligne que le paysage est le résultat de l'interaction entre la nature et les êtres humains à travers le temps, mais également un patrimoine, une ressource héritée du passé qui doit être transmise aux générations futures. Elle souligne aussi, dès le préambule, le désir de promouvoir les actions nécessaires pour contribuer à un développement durable du paysage, dans toutes ses dimensions, fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux en évolution, l'économie et l'environnement. Il s'agit d'un objectif important qui nécessite la recherche de solutions permettant de faire face aux problèmes, nombreux et complexes, des paysages européens d'aujourd'hui, en constante et rapide transformation, sous l'influence des multiples activités et interventions de l'homme : industrielles, agricoles, urbaines, infrastructurelles, touristiques qui modifient les équilibres environnementaux, les identités et la qualité visuelle des paysages européens.

Il faut que les décideurs mettent en place des politiques du paysage capables de protéger, gérer et aménager tous les paysages en conservant leur identité culturelle et de préserver les patrimoines communs des États européens pour les générations présentes et futures. La Convention concerne la totalité des paysages : aussi bien les paysages considérés comme remarquables que ceux du quotidien ou qui sont dégradés, car tous peuvent contribuer au bien-être d'autrui.

Cet important instrument international, ratifié par de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, mentionne clairement – dans un préambule et trois chapitres divisés en onze articles et sept clauses finales – les principes généraux, les objectifs et les stratégies à adopter afin que chaque État puisse contribuer, par le biais de politiques de protection, de gestion et d'aménagement, à un développement durable fondé sur un équilibre entre l'environnement, les besoins sociaux et l'économie, dans tous les territoires européens et dans les différentes situations nationales, régionales et locales, en mettant en place des procédures de participation de la population. Il préconise aussi une coopération entre États fondée sur un échange d'expériences et d'informations.

Dispositions générales, champ d'application, mesures particulières

Pour atteindre ses objectifs, la Convention accorde une grande importance aux relations entre paysage et êtres humains : c'est l'humanité, en effet, qui a toujours contribué, à travers le temps et de différentes manières, à la formation, transformation et gestion des paysages actuels. Ce sont les paysages de la vie quotidienne qui participent au bien-être individuel et collectif : un bien-être qui satisfait les besoins et les aspirations de la société et au sein duquel les groupes sociaux reconnaissent leurs aspirations, développent leurs actions et peuvent accéder aux biens et aux services.

Le paysage représente une « composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel,

et fondement de leur identité », et constitue un « élément essentiel du bien-être individuel et social ».

La Convention impose aux États signataires d'accroître la sensibilisation de la société civile à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation : lorsqu'elle valorise le rôle des populations dans la transformation des paysages, elle souligne l'importance d'une participation active – qui n'est pas un choix, mais un devoir imposant des tâches à chacun –, et d'une concertation effective pour mieux répondre aux aspirations et aux exigences des habitants.

La nécessité de mettre en place des procédures pour une approche participative de la population est l'une des grandes innovations introduites par la Convention : elle a pour objectif de l'impliquer dans l'identification des valeurs du paysage et dans une prévention attentive contre les transformations inconsidérées. La participation s'adresse aux « populations concernées », c'est-à-dire aux personnes qui reconnaissent dans ces paysages leur cadre de vie, leurs aspirations et des intérêts paysagers à protéger.

Parallèlement à ce besoin de participation, la Convention souligne le besoin de développer les démarches et les procédures nécessaires, de la part des autorités publiques et des experts, pour faire en sorte que la population puisse accéder de manière documentée à un processus participatif. Pour obtenir ces résultats, la Convention introduit des mesures particulières qui doivent être mises en œuvre par les États dans le cadre d'une importante ouverture démocratique aux thèmes et aux problèmes du paysage, pour rendre la population plus consciente de la valeur des lieux de leur vie quotidienne et plus responsable de leur protection et de leur développement durable. Si la population est appelée à prendre part aux choix de ses lieux de vie, elle doit être mieux sensibilisée aux valeurs de ces paysages, aux transformations prévues et aux conséquences positives ou négatives qui peuvent en découler.

De nombreuses activités peuvent être envisagées pour stimuler l'intérêt des différentes catégories de jeunes et d'adultes pour le paysage quant aux objectifs de qualité paysagère, et pour contribuer à une interaction harmonieuse entre les êtres humains et la nature, et à l'amélioration de la qualité de vie de la société. Mais il est nécessaire, avant toute chose, d'encourager une prise de conscience du problème du paysage à tous les niveaux de formation et d'éducation.

La sensibilisation, la formation et l'éducation au paysage doivent donc devenir, ensemble, les actions nécessaires pour contribuer à mettre en œuvre la Convention. La sensibilisation est une action de grande importance, un champ de l'information qui englobe de nombreuses activités mais qui ne correspond pas à des réflexions ayant pour finalité l'identification, la formulation d'objectifs de qualité paysagère ou l'élaboration de méthodes permettant de comprendre et de mettre en œuvre la Convention.

La Convention explique clairement que cette innovante démocratisation du paysage implique de la part des institutions qu'elles promeuvent « des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations

concernés », ainsi que « des enseignements scolaire et universitaire abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

Une prise de conscience des thèmes et des problèmes du paysage doit, par conséquent, être poursuivie à travers l'enseignement scolaire des jeunes, évoluant selon les âges.

L'approche des thématiques du paysage doit se faire dès l'école primaire à travers l'apprentissage des premières notions concernant le monde environnant, qui permet de découvrir les caractères naturels et les facteurs humains composant le paysage.

Dans l'enseignement de l'école secondaire, de nombreuses matières peuvent contribuer à illustrer la complexité du paysage : en effet, l'éducation au paysage n'est pas une discipline spécifique, elle implique un ensemble d'enseignements qui concernent et peuvent relier entre elles l'hétérogénéité et la multiplicité des éléments qui composent le paysage.

Par ailleurs, la diversité de l'organisation des institutions scolaires et universitaires des différents États européens et la diversité des paysages, des situations géographiques, des caractères naturels et culturels font qu'il s'avère très difficile d'établir des règles uniques dans les enseignements. On peut par contre suggérer des méthodes et des processus de formation facilement exportables dans différents États pour harmoniser les orientations pédagogiques ; on peut en outre encourager une coopération entre différentes écoles européennes au niveau des programmes et favoriser aussi, dans les écoles supérieures, la mobilité des étudiants. C'est ce qui sera analysé dans les chapitres suivants.

1. PARCOURS POUR UNE ÉDUCATION AU PAYSAGE DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

1.1. L'éducation au paysage et la formation scolaire

En rédigeant ce rapport sur l'enseignement du paysage et en particulier sur le thème des « enseignements scolaires et universitaires abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement », il faut tenir compte de deux principes importants, voire fondamentaux, énoncés par la Convention : « "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 », et il est donc nécessaire de tenir compte des « aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ».

Il s'agit de « dispositions générales » qui mettent en évidence l'importance du lien entre les populations et le paysage, et qui soulignent la nécessité d'un processus participatif en ce qui concerne la protection des qualités et des caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. C'est la base d'une nouvelle culture du paysage, qui vise à faire en sorte que la population comprenne les relations avec les éléments

naturels et culturels du paysage quotidien qui l'entoure, et qu'elle partage les objectifs de qualité paysagère à atteindre dans les activités humaines afin de prendre part « à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ».

La population doit prendre conscience du fait que le paysage fait partie de son environnement quotidien et de sa culture, et que si, au cours des siècles, l'interaction de l'homme avec la nature physique du territoire a contribué à faire naître et à transformer les paysages, aujourd'hui la population a la responsabilité ainsi que le droit et le devoir de jouer un rôle actif dans leur protection, leur gestion et leur développement durable. La Convention précise encore que le paysage est « une composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine culturel et naturel et fondement de leur identité » et qu'il constitue « un élément essentiel du bien-être individuel et social ».

Un objectif important à atteindre est souligné dans les « mesures particulières » qui doivent être appliquées par chaque Partie « selon la répartition des compétences qui lui est propre » pour mettre en place les politiques du paysage prévues par la Convention. Les États doivent promouvoir dans les établissements scolaires, puis dans les universités, des programmes multidisciplinaires pour permettre aux élèves de connaître et de comprendre « les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ». Ces programmes pourront contribuer à faire acquérir – à tous les individus – une éducation et une formation qui les conduisent à une compréhension totale et intégrée du paysage à travers la connaissance de ses caractères naturels et culturels, de son identité et de ses ressources, et qui leur donnent la possibilité de participer à la recherche des meilleurs moyens de gérer le paysage pour un développement durable.

Ce document important, aujourd'hui au centre du débat international autour des questions théoriques et pratiques se rapportant au paysage, constitue un instrument très utile, y compris pour les activités éducatives en milieu scolaire, car il permet de développer dans la société une prise de conscience majeure autour des problèmes du paysage et d'aider les personnes de tous âges à mieux connaître le paysage dans lequel elles vivent.

Pour pouvoir appliquer la Convention européenne du paysage, le Conseil de l'Europe a voulu se doter, à l'intérieur des enseignements scolaires, de la formation nécessaire à la compréhension du paysage, au développement des capacités de lecture de ses caractéristiques, de ses valeurs et de ses processus de transformation. L'objectif est de faire prendre conscience aux enfants et aux jeunes de la valeur des lieux dans lesquels ils vivent et de les rendre plus responsables vis-à-vis de leur participation future à la gestion de leur paysage, mais aussi de développer leur intérêt pour d'autres lieux et d'autres cultures.

L'éducation au paysage des enfants et des jeunes représente donc un instrument fondamental qui fera d'eux des citoyens qui peuvent participer de manière responsable aux décisions et aux choix concernant les transformations futures : un instrument qui doit être considéré avec intérêt et attention dans le cadre de la construction des connaissances fondamentales utiles à tous en matière de paysage.

1.2. Parcours de formation au paysage, objectifs éducatifs dans l'enseignement scolaire

Le présent chapitre tente de mettre en place et d'analyser les thèmes à développer progressivement dans l'enseignement scolaire ; les notions à introduire aux différents niveaux d'enseignement, pour une formation et une éducation au paysage ; les modalités de connaissance et de compréhension du paysage à intégrer et à développer au cours des différents cycles de l'école primaire et secondaire.

Sont analysées les principales notions concernant l'objet de l'étude – le paysage –, les objectifs et les méthodes à appliquer pour accéder à une connaissance toujours plus claire et approfondie des valeurs et des particularités des paysages, de leurs structures, des éléments et des processus qui les caractérisent et de leurs interactions réciproques : la nécessité donc de faire connaître et d'appliquer, dès les premières années de la scolarité, certaines notions de base utiles à la compréhension du paysage, organisme unitaire et complexe composé d'éléments d'origine naturelle et d'autres introduits dans l'environnement par l'activité humaine, et caractérisé par des influences réciproques structurelles et fonctionnelles.

Il convient d'analyser, dans un premier temps, les points suivants :

- ▶ à quoi se réfère la Convention lorsqu'elle utilise le mot paysage ;
- ▶ ce que la Convention, à travers la vaste gamme de caractéristiques géographiques et d'identités paysagères, de langues et de cultures des différents pays du Conseil de l'Europe, entend obtenir en promouvant l'enseignement du paysage, aux différents niveaux de scolarité et, en particulier dans ce cas, dans l'enseignement primaire et secondaire ;
- ▶ comment harmoniser les méthodes de formation au paysage, compte tenu de la diversité des pays, des situations géographiques, culturelles, politiques et économiques qui ont contribué à les structurer, lorsque l'on a pour objectif de former une population en mesure de poursuivre des finalités communes de protection, de gestion et de développement durable des paysages.

Le second thème de ce chapitre concerne les questions et les méthodes à utiliser pour contribuer à former les élèves, dès l'école primaire, afin de leur permettre, par une observation attentive, de reconnaître les éléments et les processus qui caractérisent les paysages, en commençant par les expériences vécues lors des activités quotidiennes et en promouvant une curiosité et une autonomie cognitives par rapport au paysage qui les entoure ; il s'attache aussi au parcours éducatif à suivre pour identifier :

- ▶ les moyens permettant de développer chez les élèves de l'école secondaire un esprit d'observation et de critique par rapport aux paysages déjà connus et analysés au cours du cycle scolaire précédent, d'apprendre à les décrire et à les analyser avec des méthodes adaptées ainsi qu'à les enregistrer graphiquement, grâce au support d'une documentation cartographique selon une échelle adaptée ;
- ▶ les modalités nécessaires pour stimuler l'intérêt des étudiants, vis-à-vis du paysage qui les entoure, de parvenir à un développement durable ;

- ▶ le processus éducatif pour contribuer à la compréhension des caractéristiques naturelles et anthropiques des paysages, en développant progressivement la connaissance des bases utiles à l'application des principes et des objectifs de la Convention ;
- ▶ les disciplines qu'il est possible et opportun d'impliquer dans une collaboration constante durant les différents cycles scolaires pour approfondir la connaissance du 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. », comme le précise l'article 1 de la Convention.

Notre vie sur la terre est en rapport quotidien avec le paysage, qui se manifeste à nos yeux comme une image composée d'éléments naturels et d'origine anthropique, reliés entre eux de manières différentes (collines, fleuves, lacs, bois, arbres, maisons, champs cultivés, routes, canaux, villages, villes, usines...) : une image qui détermine la première expérience cognitive-subjective du paysage et qui suscite appréciations esthétiques et sentiments de plaisir (ou de refus), propres à chacun d'entre nous.

Mais le paysage n'est pas seulement l'image que nous percevons à travers la vue et la relation entre les divers sens, parce que sa nature est réelle, comme les nombreux éléments et objets qui le composent : chaque élément naturel est relié à d'autres éléments, selon des lois et des processus naturels (les reliefs, le climat, les types de sol, l'exposition, les ressources hydrologiques, la végétation...) et selon les usages et les actions introduites par l'homme, au cours des siècles, dans l'environnement par rapport aux ressources naturelles disponibles et à ses besoins.

Tous les États européens déclinent d'infinies variations paysagères qui sont l'expression de la diversité des cultures, des organisations juridiques et sociales, de la capacité de chaque peuple à s'adapter et à valoriser son environnement ; ils présentent des paysages d'une remarquable variété et beauté de par leurs qualités, leurs identités, leurs valeurs naturelles, historiques, et la diversité d'utilisation et de transformation du territoire ; à chacun d'eux correspondent des habitudes et une qualité de vie qui se manifestent dans l'organisation des villages et des villes, dans les principales activités agricoles, industrielles, touristiques, réparties sur l'ensemble du territoire. Il s'agit de réalités unitaires et complexes qui évoluent toujours de manière continue selon des causes naturelles ou provoquées par les interventions de l'homme : depuis une centaine d'années, les changements se sont succédé avec une rapidité et un impact majeurs par rapport au passé, provoquant parfois de graves modifications des identités culturelles et des équilibres de l'environnement.

La Convention accorde une grande importance aux relations entre paysage et êtres humains. En effet, les paysages quotidiens peuvent contribuer, par leur qualité esthétique et leur équilibre environnemental, au bien-être individuel et collectif et peuvent satisfaire les besoins et les aspirations des habitants. Mais il existe également des lieux où les dégradations, la perte de qualité biologique et de l'identité des paysages, causées par la mauvaise qualité des interventions humaines dans les espaces de vie, ont contribué à créer des situations de malaise : terrains abandonnés, bâtiments en ruine, déchets incontrôlés, érosion des versants...

Pour résoudre les grands problèmes de la société européenne contemporaine, il est nécessaire de recourir à des actions adéquates pour assurer la protection des valeurs naturelles et culturelles des paysages, pour contribuer à assainir les lieux dégradés et, en même temps, satisfaire le besoin de bien-être de la population dans une perspective de développement durable « fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ».

La Convention contient un message nouveau, important et d'une grande valeur commune : éveiller l'intérêt de la société dans son ensemble, vis-à-vis de la beauté, de la valeur et de l'identité de nos paysages. Ce résultat doit être obtenu en commençant dès l'école – primaire et secondaire – à lutter contre l'indifférence à l'égard de la beauté ou de la laideur, en remettant en marche un parcours vertueux comprenant connaissance, recherche, sauvegarde, mise en valeur et participation responsable au développement d'un paysage durable dans ses équilibres naturels et dans ses qualités culturelles.

1.3. L'éducation à l'école primaire et secondaire et les cycles scolaires

Les considérations qui suivent s'adressent aux États européens, destinataires de la Convention, et concernent, en particulier, les objectifs à atteindre durant l'enseignement primaire et secondaire au niveau européen, dans le domaine du paysage.

Il est nécessaire non seulement de définir l'objet du thème abordé – c'est-à-dire l'éducation au paysage à l'école primaire et secondaire – mais aussi de spécifier les objectifs et résultats que l'on souhaite atteindre.

Le concept selon lequel le paysage est un patrimoine important et commun, une ressource sur le plan culturel, écologique, environnemental et social implique de rendre la population plus consciente de la valeur des paysages connus et vécus, et plus concernée par les activités et les transformations qui le modifient.

La première diffusion du savoir en matière de paysages commence logiquement dès la formation scolaire obligatoire et se développe, petit à petit, avec des approfondissements plus articulés et adaptés concernant les caractères naturels et anthropiques des paysages ainsi que leurs interrelations.

Mais le fil conducteur, qui doit guider les enseignements pour développer les stratégies didactiques et les méthodes retenues pour atteindre les objectifs fixés par la Convention, doit être clairement présent dès les premières années de l'école primaire.

Lorsque l'on indique les notions, les méthodes et les techniques à adopter pour promouvoir des parcours d'apprentissage et de connaissance relatifs au paysage, adéquats et constructifs, et contribuer ainsi à la mise en œuvre de la Convention, il convient de se référer aux cycles scolaires obligatoires liés aux différents âges des élèves, les plus répandus en Europe.

Il est évident que, dans les États européens, il existe de légères différences, tant au niveau de la durée des cycles que de l'âge des élèves auxquels les cycles et l'instruction obligatoire s'adressent, mais la base de référence veut tenir compte en particulier des capacités et des modalités d'apprentissage possibles.

La première étape consiste à déterminer la durée de l'école primaire et de l'école secondaire (également appelée école obligatoire) et l'âge des enfants auxquels s'adressent ces deux cycles scolaires.

Il y a lieu de considérer la durée de l'école primaire de cinq ans et l'enseignement de ce premier cycle, généralement destiné aux enfants âgés de 6 ans à 11 ans. On ne prend pas en considération l'école maternelle, qui est évidemment très importante pour le développement de l'enfant, mais il s'agit d'un cycle préscolaire généralement facultatif.

Il convient de considérer ensuite la durée du premier degré de l'école secondaire, qui est de trois ou quatre ans, suite logique de l'enseignement primaire : l'enseignement de ce second cycle didactique est destiné aux enfants âgés de 12 ans à 15 ans.

Le deuxième cycle de l'école secondaire ne fait pas partie généralement des enseignements de l'école obligatoire. Toutefois, quelques considérations utiles sont présentées en conclusion de ce rapport.

1.4. Conceptions et théorisation du passé sur le paysage

Pour comprendre l'importance du rôle joué par la Convention européenne dans la définition de la notion de paysage, des principes et des objectifs qui doivent concourir non seulement à sa protection, à sa gestion et au développement durable, mais aussi à sensibiliser les autorités, les professionnels et le public aux différents paysages, il peut être utile de revenir brièvement en arrière pour tracer un cadre synthétique des différentes conceptions, interprétations et théorisations qui en ont caractérisé au cours des derniers siècles la connaissance et la compréhension.

Le paysage a longtemps été identifié avec « l'aspect visible du territoire », comme une image appréhendée à travers la vue : avec ce que le géographe Eugenio Turri définit comme notre « univers de perception » qui, élaboré par la sensibilité et par la culture de chacun, se fonde sur une profonde affinité avec les lieux et sur l'identification de leurs symboles et valeurs, et est souvent empreint d'un rapport affectif. On appelait paysages les espaces dont on pouvait parcourir et embrasser du regard les images qui se manifestaient à la vue, et qui ont caractérisé intérêts, goûts, sensibilité, appréciation des sociétés à différentes époques et dans différentes cultures et histoires, lesquelles nous ont été transmises à travers des peintures, des mosaïques, des descriptions littéraires et aussi à travers des actions accomplies sur les territoires.

Au cours des siècles, poètes et peintres ont exprimé à travers leurs œuvres les sentiments et les appréciations subjectifs que les paysages observés leur inspiraient ; on appelait paysages ceux que les géographes, les historiens, les naturalistes ont décrits, documentés à travers leurs études consacrées aux particularités environnementales et aux diversités physiques des lieux observés.

Les paysages ont depuis longtemps été représentés dans la peinture et dans la littérature par de nombreux artistes : leurs œuvres expriment ce qu'ils observaient dans les espaces qui les entouraient, et ils ont reproduit les images perçues à travers leur sensibilité et leur interprétation personnelle.

Le paysage était présent à l'arrière-plan des tableaux de la Renaissance selon l'esthétique de la peinture du siècle ; il était reproduit dans l'art des jardins selon les canons de régularité et de symétrie appliqués même à la végétation.

Toujours à la Renaissance, Montaigne a décrit lui aussi les aspects des pays visités au cours de ses voyages en s'attachant également à explorer la vie et le travail de l'homme dans les champs cultivés et dans les cultures agricoles en terrasse, tout comme dans l'art et l'architecture.

À partir du xvii^e siècle, les aristocrates européens du Grand Tour ont décrit, dans leurs journaux de voyage, les paysages des régions visitées, souvent sur les traces des ruines de la Rome antique, avec des accents idéalisés pittoresques ou romantiques. Au xviii^e siècle, des peintres comme Poussin et Lorrain ont adopté un type de représentation caractérisé par une atmosphère mythique et bucolique, peuplée d'objets, d'architectures ou de personnages de la mythologie.

Jusqu'à la fin du xix^e siècle, le paysage a été interprété, représenté et analysé comme étant le fruit de la seule vision, dont les images perçues étaient transfigurées par les sentiments esthétiques de l'époque, comme l'admiration, le regret ou la stupeur, dans des contrastes de formes, de lumières et d'ombres à travers des interprétations sauvages, pittoresques ou sublimes.

De nombreux géographes, allemands et français pour la plupart, qui se consacraient à la découverte de pays non encore explorés, ont fait du paysage le sujet central de leur attention : ils ont ainsi développé d'importantes recherches en recueillant des données sur les lieux visités et des informations sur les paysages et les peuples qui les habitaient. Leurs descriptions ont associé entre elles formes et caractéristiques du territoire, différences de climat, de morphologies, d'utilisations du sol et de coutumes sociales ; ils ont converti les concepts esthétiques du paysage, de la littérature et de la peinture en une première méthode d'investigation scientifique, qui a mis en relief les caractères de l'environnement et du paysage en les analysant à travers les liens existant entre les conditions physiques et la façon dont les différentes populations habitaient le territoire et en exploitaient les ressources.

Dans les interprétations faites par la suite, au début du xx^e siècle, l'attention accordée au paysage s'est élargie à la présence humaine, aux sites habités et aux utilisations du sol liées aux différentes situations territoriales, sans négliger les aspects visuels et esthétiques et l'interprétation des symboles qui caractérisent les lieux, ni les significations et les valeurs des différentes formes du territoire.

Au cours du xx^e siècle, le terme « paysage » est entré dans le langage de nombreuses disciplines, comme la géographie, la géologie et la botanique, l'agronomie et la sylviculture, l'archéologie, l'histoire, l'architecture et l'urbanisme, selon un cadre scientifique et méthodologique précis, compte tenu des contenus et des significations que les différentes disciplines lui attribuent.

Rappelons les études de l'agronome Emilio Sereni en 1961 se référant à un cadre global de conditions et d'agents naturels, techniques, démographiques, historiques qui « trouvent leur expression dans l'évolution des formes du paysage agricole » (Sereni, 1961:3); les apports importants du géographe Turri qui identifie dans le paysage « l'interférence mutuelle des activités anthropiques avec l'environnement naturel »

(Turri, 1998:24) ; les réflexions du philosophe Rosario Assunto qui remplace le concept de Croce de « paysage-tableau » par celui plus large et étendu de « paysage, lieu de la mémoire et du temps » (Assunto, 1994).

Au cours des années 1970, dans le sillage du mouvement écologique, la pensée scientifique a commencé à analyser les possibilités de reconduire l'unité du monde vivant et non vivant dans une vision globale : elle a approfondi les méthodes d'interprétation de la complexité du paysage, considéré comme le domaine phénoménologique où œuvre principalement l'homme, qui active et met en mouvement une grande variété de processus reliés entre eux.

Mais le cadre des définitions et des interprétations du paysage se présentait encore, à la fin du siècle dernier, sous une forme assez hétérogène et sectorielle, malgré le grand intérêt présenté par les nombreux ouvrages et les recherches menées.

Vers le milieu des années 1970, l'architecte paysagiste anglais Sir Geoffrey Jellicoe, dans *The Landscape of Man*, soulignait que c'est seulement au cours de ce siècle que « le paysage est apparu comme une nécessité sociale » et que « l'art du paysage est en train de progresser sur une échelle qui n'avait jamais été ni envisagée, ni conçue auparavant » (Jellicoe et Jellicoe, 1975).

Kevin Lynch, dans son célèbre livre *The Image of the City*, attirait l'attention sur le problème de la « perception » du paysage urbain comme fait social et reconnaissait parmi les principales « valeurs » du paysage la lisibilité, l'identité et la capacité de favoriser le sens de l'orientation (Lynch, 1964).

L'urbaniste et écologue McHarg, dans *Design with Nature*, définissait le paysage comme un « bien collectif, une entité spatiale en évolution constante (...) le résultat de la combinaison incessante d'un déterminisme écologique et d'un déterminisme historique », en le comparant à un « grand miroir » dans lequel se reflètent des situations naturelles et des transformations anthropiques ainsi que leur sédimentation historique (McHarg, 1995).

Ces notes permettent de comprendre que le paysage a été un thème qui a toujours suscité l'intérêt et la curiosité mais qui, en l'absence d'une interprétation claire du terme « paysage » et de principes culturels bien identifiés sur la complexité de sa nature et de son évolution, a engendré des itinéraires épistémologiques différents les uns des autres et a donné lieu à différentes méthodologies d'analyse de connaissance et aussi d'évaluation, sur le plan esthétique, à travers la perception.

Le grand intérêt suscité par la Convention est dû à la reconnaissance du paysage comme ressource, comme bien de la collectivité, comme on l'a déjà vu plus haut. Cela vaut non seulement pour la définition du paysage et des valeurs qui lui sont reconnues – le paysage est un « bien de la collectivité, une composante essentielle du milieu de vie de la population » – mais aussi pour l'élargissement de l'attention paysagère au territoire tout entier, aux « espaces naturels, ruraux, urbains et péri-urbains ; les paysages terrestres, les eaux intérieures et marines (...) y compris les paysages qui peuvent être considérés comme exceptionnels, les paysages de la vie quotidienne, les paysages dégradés ». Cette attention est motivée, en particulier, par la constatation généralisée de nombreux et graves épisodes d'urbanisation diffuse, d'abandon des campagnes, de pollution des ressources naturelles, d'altération

touristique des milieux côtiers, des collines et des montagnes ; par la perte des valeurs historiques, économiques, écologiques liées au paysage qui représentaient des témoignages significatifs de la culture et de la civilisation humaine. Nombreux sont les paysages urbains, périurbains et agraires qui montrent les effets négatifs de la standardisation : dans la typologie des constructions, dans l'utilisation des matériaux, dans l'abandon des anciennes traditions culturelles et des identités paysagères, dans l'utilisation de la végétation.

La Convention, en observant que tous les paysages témoignent de leur valeur naturelle, culturelle, économique et sociale, et qu'ils peuvent exercer une influence, aussi bien positive que négative, sur la qualité de la vie des habitants, a établi que tous les paysages doivent être protégés, gérés et aménagés indépendamment des qualités qui leur sont reconnues et impose aux pays qui l'ont ratifiée de prendre en charge les dispositions de la Convention pour garantir, selon les compétences qui leur sont propres, la protection de ces valeurs, et de se donner comme objectif la « qualité paysagère » à atteindre dans une perspective de développement durable.

La Convention souligne donc que toute opération menée sur le territoire doit satisfaire équitablement aux besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. Pour obtenir ces résultats, la Convention met l'accent sur la nécessité d'un rôle actif des populations dans la recherche de solutions communes et partagées aux grands problèmes naturels et culturels du paysage, et sur une « sensibilisation » adéquate de la société afin qu'elle puisse participer de manière consciente aux objectifs de développement durable du paysage.

Pour obtenir les meilleurs résultats, il est nécessaire de développer non seulement des actions de sensibilisation mais aussi de promouvoir des activités de formation et d'éducation qui puissent constituer le fondement d'une participation consciente et partagée.

Si cette importante démocratisation du paysage doit trouver une contribution dans une sensibilisation adéquate de la population, les objectifs de la Convention doivent être poursuivis à travers « des enseignements scolaires et universitaires abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs liées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement » : en mettant en place et en développant des méthodologies d'étude spécifiques à tous les niveaux et aux différentes étapes depuis les premiers cycles scolaires, pour former, à l'échelle européenne, une population consciente des problèmes des paysages et pour rendre tous les futurs citoyens conscients des problèmes relatifs à leur cadre de vie.

1.5. Aspects pédagogiques

La Convention prévoit que chaque Partie s'engage à « accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation », et à « promouvoir des enseignements scolaire et universitaire abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ». Cette prise de conscience doit être menée selon une sensibilisation de la population en général et, en particulier, à travers une

formation des élèves de tous âges divisés en plusieurs niveaux d'enseignement. Mais c'est à partir des premières années de scolarisation que l'éducation scolaire peut favoriser une meilleure approche du paysage à travers l'acquisition des premières connaissances du monde qui nous entoure : une éducation appropriée aux différentes phases évolutives peut contribuer à faire connaître les caractéristiques et les valeurs du paysage.

Les activités scolaires des enfants de l'école primaire sont le point de départ pour commencer à organiser l'éducation au paysage, l'identification et la description de ses caractères naturels et des facteurs humains.

Les approches du paysage sont certainement divergentes dans les différents États : elles sont liées aux différences géographiques, historiques, culturelles et politiques mais les questions qui touchent de nombreux domaines – c'est le cas du paysage – sont communes et favorisent ainsi une synergie entre les disciplines.

L'éducation au paysage, à l'école primaire et secondaire, ne peut pas constituer une discipline spécifique, c'est un processus général de formation et d'apprentissage visant à développer chez les élèves une attention et un intérêt pour une nouvelle manière de connaître et de comprendre le paysage, en commençant par celui qui est connu et vécu, afin de toucher la personnalité de l'élève à travers sa mémoire, ses centres d'intérêt, ses habitudes quotidiennes, et de lui permettre de découvrir progressivement une nouvelle façon de percevoir les choses qui l'entourent, d'analyser leur rôle et leur signification.

Une formation actuelle doit être dynamique et innovante, interdisciplinaire et holistique : elle doit permettre d'acquérir de nouvelles expériences à travers des méthodes visuelles, verbales, graphiques, adaptées aux différents âges scolaires ; elle doit aider à développer les premières capacités à évaluer les paysages, au regard des problèmes pratiques de la protection, de la gestion et de l'aménagement.

1.6. Modalités de connaissance et de compréhension du paysage

La connaissance du paysage peut se faire aussi bien de manière subjective qu'objective, deux méthodes utiles pour comprendre les niveaux d'organisation de la vie sur le territoire. Elle se fait de manière subjective à travers la vue. Chaque paysage, panorama, ensemble d'éléments réels qui nous entoure, est perçu par l'homme et par la collectivité en général de manière subjective, à travers les différents sens, mais essentiellement à travers la vue, sous des formes et selon des séquences et des ordres sensibles. La vue a joué un rôle fondamental dans la culture paysagère du passé ; elle a permis de saisir les images de la nature et les éléments de l'environnement qui entraient en relation perceptive avec l'homme et la collectivité en général ; elle a permis d'identifier les sites les plus adaptés où installer activité agricole, village, parcours, remparts et châteaux, tours de vigie, monastères et villas avec jardin...

Le « fait de voir », une capacité propre à chaque individu, est lié également à des appréciations esthétiques, elles aussi subjectives, et engendre des opinions ou des jugements de valeur sur le paysage observé comme beau ou laid, agréable ou désagréable, etc.

Ce que l'on perçoit à travers la vue peut faire l'objet d'un processus d'élaboration des images observées en fonction de la culture, de la mémoire et de la sensibilité de chacun : c'est un processus qui a conduit l'individu à interpréter le milieu physique selon ses valeurs et ses potentialités et à transformer les stimulations sensorielles perçues en comportement à adopter face au paysage environnant.

Mais lorsque l'on doit s'occuper de protection, de gestion, d'aménagement et de développement durable du paysage, il est nécessaire d'approfondir, du point de vue scientifique et objectif, sa complexité, sa diversité, son homogénéité. Il faut identifier et analyser les éléments qui constituent les paysages, variés et différents les uns des autres, s'approprier des connaissances qui permettent de comprendre le paysage dans sa vraie nature ; se référer aux méthodes analytiques de différentes disciplines. Il faut se référer, par exemple, à la lecture des structures géomorphologiques pour connaître les caractéristiques structurelles des paysages montagneux, collinaires, des vallées ou des côtes, et à leur potentiel ou à leur fragilité face aux transformations. Il faut analyser les phénomènes hydrologiques, les éléments biologiques, la végétation (forêts, bois, prairies...) et les éléments anthropiques pour obtenir enfin, à travers une synthèse interdisciplinaire, une vision globale des principales connexions fonctionnelles et structurelles du paysage.

Des méthodes d'étude spécifiques analysent les codes génétiques du paysage et les processus qui entraînent des transformations et mettent en relation constante la structure et les caractéristiques géomorphologiques, pédologiques, hydrologiques, climatiques du territoire avec la colonisation végétale des sols et les nombreux aménagements différents générés et modifiés au cours du temps, par les multiples actions et transformations accomplies par l'homme.

Dans le paysage, il est possible de comprendre les processus d'évolution survenus dans le temps à la suite des mutations spontanées, des tremblements de terre, des inondations, des glissements de terrain...

La connaissance objective du paysage a par conséquent besoin de plusieurs disciplines, reliées entre elles, pour identifier les éléments significatifs d'un ensemble varié et complexe formé par la partie naturelle et la partie anthropique du paysage. Dans l'enseignement secondaire, il faut accéder, pour l'essentiel, à des lectures paysagères par :

- ▶ l'analyse physique du support inerte-abiotique du paysage pour connaître, par exemple, l'origine, la structure, la conformation géologique, la hauteur, la pente des reliefs et leurs dynamismes, l'origine et la conformation des vallées glaciaires et fluviales, des manifestations hydrologiques (fleuves, lacs, torrents...);
- ▶ l'analyse de la composante biologique qui recouvre le support inerte et donc le revêtement végétal (arbres, arbustes, herbes) ; celle de la composition et de l'extension des éléments végétaux (bois, prairies, pâturages, oasis...) ; la phytosociologie qui les caractérise ; la faune présente dans les différents lieux ;
- ▶ l'analyse de la composante anthropique des transformations apportées par l'homme dans les paysages pour les rendre aptes à la vie, aux activités, au développement et au bien-être de la communauté. Identifier et analyser les innombrables interventions de l'homme dans les différents environnements

et situations géographiques – cultures agricoles en plaine et en terrasses, constructions de villes, de routes, de complexes industriels et touristiques, de grandes infrastructures de transport, de ports et d'aéroports : connaissances qui doivent être approfondies par l'Histoire ;

- ▶ l'analyse historique et culturelle, pour lire, dans la structure du paysage, les signes et les témoignages des événements passés grâce à des recherches menées directement sur le terrain, l'étude de la documentation historique et des archives disponibles ; pour être en mesure de comprendre les modalités et les temps où l'homme s'est servi d'éléments et de ressources de l'environnement naturel pour les adapter à ses besoins en construisant des habitations pour s'abriter et des routes à parcourir, en transformant le sol en terrains à cultiver, en coupant les arbres pour en faire du bois de chauffage et des constructions, en extrayant des pierres du sol pour construire des habitations solides et durables, en consolidant les routes.

Il est utile de faire référence également à d'autres analyses, qu'il y a lieu de considérer comme complémentaires :

- ▶ aux analyses perceptives, strictement visuelles, culturelles et sémiologiques, dont on a déjà parlé précédemment, qui mettent en évidence le rapport entre sujet (individu ou collectivité) et environnement, et les éléments qui caractérisent le paysage perçu à partir de points d'observation précis ;
- ▶ aux analyses écologiques qui étudient le paysage, à travers des méthodes et des paramètres spécifiques, comme un système complexe et une réalité dynamique dans laquelle les facteurs physiques et les êtres vivants se conditionnent réciproquement, qui donnent des indications sur les limites que la nature impose à l'action de l'homme et sur l'état de fonctionnement du paysage en dressant des diagnostics sur ses conditions de santé.

Tout cela nous permet de constater l'importance d'informer graduellement les élèves, aux différents niveaux de l'enseignement, sur les lois naturelles du paysage et sur les différents facteurs qui interviennent sur son évolution :

- ▶ les lois de la nature qui régissent toute transformation évidente et spontanée sont, par exemple, la croissance de la végétation et l'alternance des saisons avec ses manifestations perceptibles ; certains phénomènes physiques soudains et imprévisibles comme les éboulements, les tremblements de terre, les inondations qui interfèrent sur l'évolution du paysage.

Les processus générateurs du paysage engendrés par les actions et les interventions humaines interfèrent par contre de manière complexe avec les lois de la nature : ce sont des processus qui peuvent être directs ou indirects, dont on peut souvent trouver les causes mais par rapport auxquels, selon les objectifs de la Convention, il est nécessaire d'intervenir a priori pour un développement durable.

Il est clair que pour informer efficacement les élèves de l'école primaire sur ces concepts, il faut recourir à du matériel photographique, à des documentaires spécifiques souvent disponibles dans les écoles qui, par le biais des images, commencent à introduire le thème de l'évolution du paysage qui nous entoure en fonction des événements naturels et de l'intervention de l'homme.

Durant les cycles scolaires secondaires (des premier et second degrés et en particulier à l'université), il sera possible de se fonder sur les différentes analyses scientifiques : elles seules permettent de déterminer le degré d'interrelation entre les facteurs formels, naturels et anthropiques et les facteurs psychologiques.

Pour apprendre à connaître la réalité complexe du paysage, au-delà de son aspect visuel, il y a lieu de maîtriser des notions fondamentales concernant les éléments naturels, les processus, les phénomènes et les fonctions qui le caractérisent, aussi bien séparément que dans leur ensemble et dans leurs corrélations : dans les processus naturels de formation et d'évolution spontanée et dans ceux provoqués par les multiples actions et transformations réalisées, au cours des siècles, par les sociétés et populations pour adapter les lieux à leurs besoins.

Nous sommes par contre souvent dépourvus des notions qui nous permettent de comprendre le paysage et d'intervenir sur sa vraie nature et sur ses processus évolutifs dus aux événements spontanés, naturels ou exceptionnels, et aux interventions humaines empreintes de culture et d'un extraordinaire ensemble de signes et de traces de la stratification historique.

L'analyse du paysage dans les études scientifiques devrait toujours être présente dans toute action ou tout processus d'aménagement du territoire : seule la connaissance objective des composantes et des processus naturels, historiques, sociaux, économiques qui caractérisent le paysage permet d'aider à rendre cohérentes les nouvelles actions sur le territoire et ses transformations.

2. PARCOURS DIDACTIQUES D'ÉDUCATION AU PAYSAGE POUR L'ÉCOLE PRIMAIRE

Dans le domaine de l'éducation au paysage, il faut que dès les premières années de l'école primaire soient identifiés les objectifs, les méthodologies et les instruments nécessaires pour pouvoir développer les tout premiers parcours didactiques destinés à faire comprendre en quoi consiste le paysage : c'est un objectif qui sera atteint progressivement, grâce aussi aux matières enseignées tout au long de l'année scolaire.

Il convient de mettre en place des parcours didactiques de découverte et de connaissance active, de lecture et de compréhension des éléments qui composent et caractérisent les paysages, en commençant par les paysages locaux : ce sont justement les paysages familiers, connus et vécus, qui aident à comprendre le contexte territorial à l'intérieur duquel vivent les enfants, et qui permettent de transformer les informations éducatives enseignées en réflexions susceptibles d'impliquer aussi bien la sphère rationnelle qu'émotionnelle, à l'intérieur d'un parcours progressif de renforcement du sentiment d'appartenance à un territoire.

Cette connaissance-découverte du paysage pourra susciter chez les enfants, au cours des cinq années de l'école primaire – au moment où, entre 6 et 10-11 ans, les enfants commencent à acquérir une certaine maturité –, un intérêt croissant pour la connaissance du paysage qui les entoure et pour l'influence qu'a ce dernier sur la qualité de leur vie ; elle leur permettra de participer toujours plus activement à

l'observation et à la reconnaissance de la diversité et de la beauté des paysages, de leurs valeurs et des changements en cours qui les modifient.

Comprendre le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations » signifie que l'avenir des paysages dépend de ce que la conscience collective reconnaît comme valeurs, ainsi que des choix faits par la société, qui peuvent devenir cruciaux pour les années à venir.

2.1. La variété des paysages européens

Il est évident qu'il est difficile de développer des enseignements scolaires homogènes alors que les États européens possèdent des territoires ruraux, urbains ou périurbains, touristiques ou industriels, différents ; des méthodes diverses de protection et de gestion des ressources naturelles et d'aménagement du territoire, de transport, d'urbanisme, etc.

Les approches divergent selon les milieux et les types de problèmes liés à l'environnement, en raison des différences culturelles, géographiques et notamment de la transformation des paysages. Il s'agit de questions communes aux différents États mais qui touchent de nombreux domaines et suggèrent ainsi une synergie entre disciplines liées à différents facteurs et aspects du paysage.

L'enseignement devra également tenir compte des manières de percevoir le paysage liées à la façon de le connaître, de l'observer et de l'appréhender comme un bien commun. Les paysages ont en effet une influence, subtile mais profonde, sur notre façon d'être, de voir et d'agir dans le monde.

2.2. Le paysage pour les enfants

En introduisant dans ce chapitre un certain nombre de considérations au sujet de la méthodologie didactique à développer dans le cadre d'une première formation au paysage destinée aux enfants de l'école primaire, il nous paraît utile de faire référence à certaines observations que les sociologues, les anthropologues et les géographes ont formulées sur le rapport des enfants au paysage : le paysage que les enfants ont en eux, qu'ils perçoivent, assimilent et mémorisent, et qui les conduit à orienter leur comportement, leurs actions et à stimuler leur imagination.

L'enfant apprend très tôt à se laisser guider par ses propres sens, non seulement dans les espaces qui lui sont familiers mais aussi dans les espaces urbains ou en pleine campagne. L'apprentissage – c'est-à-dire l'acquisition de connaissances – commence chez l'enfant dès sa naissance, se développe avec le mouvement, se nourrit grâce à l'expérience, à l'échange d'informations, et s'alimente constamment grâce aux expériences individuelles ou collectives vécues.

Lorsqu'il s'agit de conquête de l'autonomie et des compétences qu'un enfant doit acquérir, le géographe se réfère à trois objectifs :

« Le premier est de faire en sorte que les enfants reconnaissent les dépendances existantes et actives dans leur milieu naturel ; le second est qu'ils soient capables, dans ce contexte, de s'orienter de manière personnelle ; le troisième est qu'ils s'ouvrent à la découverte,

à l'intériorisation et au respect pratique des valeurs de l'environnement » (Vecchis et Staluppi, 1997:105).

Lorsque le sociologue analyse les représentations mentales de l'espace de l'enfant, il fait référence « à deux concepts : la perception et l'apprentissage. La perception est aussi bien une expérience phénoménologique qu'une directive pour l'action et concerne la réception et l'élaboration des informations qui proviennent du milieu extérieur. Elle concerne tous les sens et en particulier, naturellement, la vue et évolue en fonction des actions provoquées par le mouvement », elle est en rapport avec « la disposition, dans la complexité de l'espace, des éléments naturels et anthropiques (...). Aucune sensation n'est indépendante, elle se développe plutôt à l'intérieur d'un système, à moins que la présence de conditions dissonantes ne produise des sensations de mal-être ou de sauts cognitifs » (Gazzola, 2007:109).

Les sociologues parlent également de cartes cognitives chez l'enfant, qui font référence aux images de l'espace qui l'entoure. Elles sont élaborées à partir d'informations et de données provenant de réalités différentes et sont stockées dans le cadre des situations et des relations les plus variées.

On a relevé « une légère correspondance entre les caractéristiques spatiales des représentations cognitives et objectives ; une correspondance relativement importante est relevée uniquement par rapport à un espace circonscrit (...). Les cartes spatiales cognitives sont une partie des cartes cognitives et se réfèrent aux images et aux représentations cognitives de l'espace environnemental » (Gazzola, 2011:116). Il s'agit de représentations qui constituent, selon la plupart des spécialistes de ce domaine, une sorte de pivot, de lien entre l'individu, dans notre cas l'enfant, et le milieu social et physique.

Les enfants ont tendance à représenter la ville comme un ensemble d'espaces ouverts et leur quartier comme un ensemble d'espaces circonscrits (comme les cours et les jardins). Ils représentent souvent dans ces espaces des personnes, des animaux et des éléments naturels comme les arbres, les fleurs, les oiseaux.

La technique du dessin utilisée dans les cartes spatiales cognitives peut servir à analyser l'image que l'enfant se fait du paysage – sa façon de sentir et de percevoir la réalité –, en particulier dans le cas du paysage bâti et urbain, plus fréquent dans les représentations infantiles individuelles.

2.3. Processus de sensibilisation et d'éducation au paysage à l'école primaire

Dans l'éducation au paysage, l'école doit tenir compte des activités didactiques et des processus d'apprentissage adaptés aux classes, aux âges et aux différents stades de développement mental des élèves. Elle doit construire, avec le corps enseignant de l'école primaire, et si possible avec certains des enseignants de la première classe de l'école secondaire, cette « continuité didactique globale » qui devra être développée tout au long du processus de formation, en évitant l'inutile superposition des notions et une carence des informations nécessaires au développement de l'apprentissage. Dans les parcours pédagogiques, et en particulier

dans le secondaire, on constate, en général, un premier point faible qui est celui de l'espace limité réservé aux thèmes du territoire et du rapport entre l'homme et l'environnement : cela rend difficile d'identifier un domaine spécifique dans lequel développer une première approche du paysage, s'adressant directement, chez les futurs citoyens, à la construction d'une conscience toujours plus approfondie et critique par rapport aux problèmes concernant les paysages faisant partie de leur vie quotidienne.

On ressent le besoin d'une plus vaste action de sensibilisation, y compris des enseignants, afin que le paysage, une fois dépassées les limites disciplinaires des activités scolaires, puisse faire l'objet d'un apport formatif adapté et continu. De ce point de vue, une attention majeure et une contribution effective de la part des organismes concernés préposés sont fondamentales, aussi bien en ce qui concerne la formation des enseignants qu'en matière de coordination des activités d'acquisition des valeurs attachées au paysage et aux questions relatives à sa protection et à son aménagement.

À l'école primaire, l'éducation doit contribuer au mûrissement culturel des élèves, grâce à un parcours comportant différentes phases, à travers lesquelles ils apprennent à connaître et à comprendre le paysage, en commençant par le paysage qui leur est familier. Il est donc ainsi possible de mettre en place une première connaissance et évaluation des paysages, fonctionnelle et propédeutique, pour l'élaboration et l'application successives des principes de qualité paysagère et de protection, et pour l'aménagement des paysages (se référant aux dispositions de la Convention).

Les cinq années de l'école primaire sont parfois organisées et articulées en trois cycles en fonction de l'âge et des objectifs d'apprentissage : une première année, un cycle de deux ans, puis à nouveau deux ans.

L'éducation au paysage à l'école primaire, comme nous l'avons déjà observé précédemment, ne peut faire l'objet d'un seul et unique enseignement spécifique mais doit être considérée comme une matière à laquelle collaborent plusieurs disciplines. Il est nécessaire de trouver des relations et de construire des parcours interdisciplinaires, au sens large, pour commencer à reconnaître et à interpréter les processus, les signes et les phénomènes relatifs à la nature, à la présence et à l'activité de l'homme.

Parmi les plus fréquentes typologies d'enseignement dans l'école obligatoire, on peut distinguer la leçon frontale, les activités pratiques en laboratoire et les expériences d'observation et de connaissance directes. Pour que la leçon frontale soit efficace, elle doit se présenter sous forme d'une offre de communications verbales, iconiques, concrètes, que les élèves doivent pouvoir utiliser pour construire et élaborer des concepts, en faisant abstraction des propriétés communes aux différents objets. La leçon frontale est efficace lorsqu'elle ne se propose pas d'enseigner des concepts mais s'engage à les faire construire par les élèves : lorsque la leçon devient une activité de recherche vue comme forme de nouvelles découvertes et connaissances, finalisées par des activités pratiques en laboratoire.

2.4. Organisation des activités scolaires en matière d'éducation au paysage à l'école primaire

Au niveau de l'école primaire, les premières étapes à suivre pour introduire les enfants à la connaissance du paysage doivent passer par des processus actifs, en utilisant des situations didactiques au cours desquelles l'élève-enfant est transformé en protagoniste, en partant des connaissances spontanées déjà en sa possession et en commençant par des lieux connus, vécus, qui lui sont familiers.

Dès la première année d'école primaire, on doit faire en sorte que l'enfant devienne protagoniste de la connaissance d'un paysage, aux dimensions limitées, à travers une participation active fondée sur un processus de recherche, de curiosité, d'exploration et de découverte. C'est un processus qui nécessite tout d'abord qu'on lui enseigne et qu'on lui apprenne à regarder un paysage connu et vécu au quotidien, en transformant le simple fait de « regarder » en une « observation » visant à développer la capacité de reconnaître les objets qui échappent habituellement à son attention : apprendre donc à l'élève à regarder avec des yeux attentifs ce qui l'entoure et qu'il vit au quotidien.

Ce processus sera d'autant plus significatif si le lieu lui est familier, mais alors l'enfant ne parvient plus à activer sa capacité à découvrir et à contempler. Il faut donc remettre en marche cette faculté d'écouter, de toucher, de voir, de reconnaître les odeurs, les parfums, les sons, en laissant suffisamment de place à la surprise et à l'émotion lorsque quelque chose peut encore être inattendu et imprévu.

Lors de cette première étape, il est opportun que le parcours de recherche, de curiosité d'exploration et de découverte se déroule sur place, c'est-à-dire dans le cadre de leçons en plein air, en utilisant l'observation directe ou des laboratoires réalisés dans des espaces prévus à cet effet ou encore des salles de classe spéciales, équipées pour le dessin ou la projection d'images et de films.

L'observation directe, sur place, est la première phase d'un processus d'éducation au paysage mis en place avec succès dans certaines écoles : une première compréhension qui, en partant du paysage connu et vécu, est appliquée progressivement au cours des années suivantes – à travers des sorties scolaires, des voyages, des enquêtes sur le terrain minutieusement préparées en classe – à la compréhension d'autres paysages situés en dehors de la connaissance visuelle habituelle des élèves et du quartier d'appartenance.

L'observation directe, en transformant la façon habituelle de voir le paysage, favorise cette perception subjective qui commence à mettre en contact visuel les éléments composant l'espace extérieur vu par chacun, de manière spontanée, à travers les différents sens – ouïe, odorat, toucher, et en particulier la vue.

C'est par la perception que l'on pourra activer la capacité à reconnaître la différence entre les éléments naturels et ceux créés par l'homme puis identifier progressivement, avec l'aide de l'enseignant, les relations existant entre les uns et les autres.

À travers la perception, on commence à saisir la présence plus évidente et significative d'éléments naturels et de signes, d'objets, d'interventions anthropiques qui permettent à leur tour de commencer à identifier les rapports d'interdépendance

entre les facteurs naturels du paysage et les ouvrages réalisés par l'homme qui l'ont modifié.

Le sens de l'observation peut être sollicité chez l'enfant par l'identification des éléments naturels et des objets de l'activité humaine qui l'aident à reconnaître un lieu familier : par exemple, les arbres le long de la route qui conduit à la maison, la clôture entourant le jardin, le bâtiment de l'école, la place de l'église, les montagnes recouvertes d'arbres à l'arrière-plan. Regarder, observer avec attention le paysage aide donc les élèves à commencer à identifier et à rapprocher le paysage avec celui qui devra être élaboré par la suite.

Activités en matière d'éducation au paysage

La vue : parfois, voir ce qui nous est trop familier empêche d'activer notre capacité de découverte et de contemplation.

L'observation : c'est apprendre à examiner ce qui nous entoure, d'une façon nouvelle et avec des yeux attentifs, susciter l'effet de surprise et la capacité d'écouter, de toucher et de découvrir.

La perception : c'est un rapport visuel subjectif, spontané, généré par les sensations provoquées par l'aspect des formes perceptibles ; image de la réalité qui suscite des jugements esthétiques.

L'exploration : c'est acquérir les bases pour identifier, connaître les facteurs naturels et humains qui caractérisent le paysage.

L'identification : c'est comprendre, interpréter, attribuer des rôles et des significations aux éléments, aux facteurs naturels et humains reconnus dans le paysage.

L'enseignant aura pour objectif d'apprendre à transformer le fait de regarder en observateur ce qui est aux alentours, avec des yeux nouveaux. Observer le paysage est le commencement d'un processus qui conduit à faire acquérir à l'enfant pour la première fois, au début de l'activité scolaire, la capacité de percevoir et d'identifier les éléments présents dans l'espace observé, les objets qui le caractérisent. L'enfant apprend à reconnaître, identifier :

- ▶ les éléments naturels du paysage : l'arbre, la haie, les fleurs, le pré, le petit lac... ;
- ▶ les objets construits par l'homme : la route, le trottoir, la grille du jardin, le bâtiment de l'école, l'église... ;
- ▶ son rapport personnel avec le paysage.

Dans la phase qui suit, l'enfant apprend :

- ▶ à explorer avec curiosité le paysage en identifiant, par exemple, les caractéristiques du parcours maison-école, du square du village, de la cour de l'école ; les différences entre son propre parcours maison-école et celui des autres enfants ;
- ▶ à reconnaître la qualité, la beauté ou la variété de ce paysage ;

- ▶ à explorer et à reconnaître le paysage à travers ses signes et ses formes : l'allée bordée d'arbres, les feuilles mortes sur les trottoirs selon les saisons, la forme, la hauteur et les couleurs du bâtiment de l'école, la grille et les jeux du jardin.

Dès la troisième année d'école primaire et au cours des années suivantes les informations perçues et acquises dans les paysages familiers seront enrichies et approfondies avec l'aide et l'apport de la géographie, des sciences, de l'histoire de l'art et du dessin : matières qui fourniront les premières notions nécessaires pour apprendre à reconnaître et apprendre les significations et les fonctions des différents éléments et objets des paysages familiers.

La géographie favorisera le passage de la perception du paysage vécu à sa dimension objective, l'identification des différents éléments, l'acquisition du concept de réciprocité des éléments et des objets entre eux et leur signification et utilisation (naturelle ou réalisée par l'homme).

Les sciences naturelles favoriseront l'observation et l'analyse de la réalité, la reconnaissance de certains éléments présents dans les différents environnements naturels : des formes végétales (bois, arbres, arbustes, prairies...) à l'évolution de l'environnement naturel et aux transformations effectuées par l'homme.

L'histoire de l'art montrera comment certains peintres (Giotto, Leonardo, Poussin...) ont observé, interprété et représenté à leur époque différents paysages.

Le dessin enseignera à explorer les formes et les objets du paysage de l'enfant ; à reconnaître les couleurs, les formes, les matériaux des différents éléments ; à reproduire ceux qui sont au premier plan, au deuxième plan ou en arrière-plan. L'élève, à travers le dessin et les couleurs, doit pouvoir exprimer librement ses émotions, explorer le paysage observé, en représentant les images et les différents éléments qui le caractérisent.

Les mêmes images, formes et objets du paysage pourront être dessinés à nouveau l'année suivante sur la base des nouvelles connaissances acquises et d'une meilleure compréhension des rapports entre éléments naturels et anthropiques.

2.5. Méthodes et objectifs d'apprentissage

Dans les méthodes d'apprentissage, il existe une première phase d'observation directe et une deuxième phase de connaissance indirecte.

Dans l'éducation au paysage, l'enfant, dès la première année d'école élémentaire, doit devenir protagoniste actif de la connaissance d'un paysage, aux dimensions limitées, à travers une participation active basée sur un processus de recherche, de curiosité, d'exploration et de découverte d'un lieu qui lui est familier, car connu et vécu quotidiennement.

Il ne faut pas négliger le fait que la plupart des enfants vivent aujourd'hui dans des zones urbaines ou des périphéries où les éléments naturels sont rares, voire totalement absents, et où les paysages observés sont dominés par le bruit du trafic et remplis de choses difficiles à analyser à l'école primaire ; mais il s'agit de toute façon de paysages que les enfants reconnaissent puisqu'ils se réfèrent à des lieux qui leur sont familiers, proches de chez eux et de leur cadre de vie.

L'objectif doit être de restituer à l'enfant, qui vit souvent en milieu urbain, le rapport avec la nature, de l'aider à développer son aptitude à écouter le bruit de la nature, du vent dans les feuilles, à ramasser les feuilles, à toucher les troncs d'arbres ou l'herbe des prés, et à sentir les parfums de la nature : laisser suffisamment d'espace à la découverte, à la surprise et aux émotions face à tout ce que nous ne parvenons pas toujours à percevoir dans la vie de tous les jours.

Cette première phase de recherche, d'exploration curieuse, doit être menée dans le cadre de cours en plein air, à travers l'observation directe ; lorsque cela n'est pas possible, en ville par exemple à cause de la circulation des voitures, on peut utiliser des laboratoires installés dans des espaces prévus à cet effet : salles spécialisées équipées pour le dessin et pour la projection d'images, qui doivent constituer la base – visuelle – de l'exercice.

Durant la phase de recherche, de curiosité d'exploration et de découverte, il est nécessaire de sélectionner, avec l'aide de l'enseignant, les meilleurs points d'observation afin de saisir la plus grande quantité possible d'informations sur le paysage observé, de rendre plus facile cette première approche de l'observation-perception-élaboration des informations : les meilleures places sont généralement celles situées sur une position surélevée ou à hauteur d'œil et sans obstacles intermédiaires.

Il faut également prendre en compte les paramètres de l'espace, liés au champ visuel de l'enfant, fixés en fonction de sa stature : les espaces qui peuvent être observés d'une hauteur d'enfant, soit 100 à 150 centimètres. Certains détails situés en hauteur, par exemple les panneaux routiers, les immeubles élevés, les collines à l'arrière-plan, sont difficilement perçus.

Il est sans aucun doute utile de développer progressivement, au cours des dernières années de l'école primaire, certaines activités didactiques dans des paysages différents de ceux fréquentés quotidiennement. Ce sont des paysages qui pourront être visités, observés, connus à l'occasion de brèves excursions préparées en classe : il sera de cette manière possible de faire des comparaisons avec les paysages des villes, des périphéries ou des villages leur étant familiers.

Ce sera l'occasion de connaître et de découvrir par exemple des paysages collinaires, ruraux, marins, lacustres où l'on peut entrer en contact avec des situations différentes, du fait de la présence d'une morphologie typique (terrains ondulés, cultures agricoles en terrasse le long de fortes pentes, grandes plaines cultivées, etc.), d'éléments naturels variés ou d'objets créés par l'homme pour des fonctions différentes les unes des autres.

Les formes et les éléments qui caractérisent un paysage urbain et un milieu rural peuvent certainement contribuer à développer la curiosité et stimuler chez l'enfant des expériences visuelles et un intérêt pour de nouvelles découvertes.

C'est aussi la meilleure façon de mettre en place en classe les premières activités interdisciplinaires : pour apprendre à connaître et à donner un nom aux éléments et aux objets observés, en comprendre les utilisations et les significations par rapport à un paysage où vit la communauté.

Étapes de compréhension

Connaissance/observation directe
Voir – observer – percevoir à travers les différents sens
Élaborer les informations perçues, les reconnaître
En apprendre les significations et les utilisations
Représenter – raconter

La connaissance directe se développe lors des phases successives, quand il s'agit de savoir raconter ce qui a pu être observé dans un paysage nouveau que l'on vient de visiter avec l'enseignant et les autres élèves de la classe. Dans cette première phase, il y a lieu de proposer un schéma type de lecture du paysage qui pourra être adapté à chaque fois, selon les âges et les classes auxquels il s'adresse et selon les objectifs que l'on souhaite atteindre (voir schéma ci-dessous).

L'utilisation du schéma dans la lecture du paysage peut aussi constituer un exercice à réaliser au cours d'étapes successives pour stimuler l'attention aux choses observées dans le paysage et en même temps effectuer un parcours d'autoréflexion sur l'activité d'observation. Pour les plus jeunes élèves, le schéma peut être adapté au niveau de la forme, des mots utilisés et des objectifs à atteindre ; il est important toutefois de maintenir la structure de base et de prêter attention aux étapes proposées. Par le biais de cet exercice, il est possible d'acquérir et d'intérioriser une méthode de lecture et une approche du paysage qui, bien que dépourvue des approfondissements culturels qui pourront être acquis plus tard, permette de développer un rapport plus responsable vis-à-vis des paysages que l'on rencontrera par la suite.

Un paysage nouveau – Raconter ce qui a pu être observé

Éléments naturels significatifs	
Éléments construits par l'homme	
Activités effectuées	
Qualité du paysage	
Couleurs dominantes	
Utilisation du sol	

L'observation d'un paysage nouveau aide à reconnaître par expérience directe les éléments significatifs du paysage, les utilisations du sol et les activités qui s'y déroulent, à comprendre comment il est utilisé et par qui.

Elle offre une opportunité de discussion non seulement en classe avec l'enseignant et les autres élèves mais aussi avec la famille.

Il sera possible de commencer à explorer à travers le dessin l'organisation des espaces et leurs corrélations visibles ainsi que la relation de l'enfant avec son paysage : par exemple le parcours pour arriver à la maison et celui pour aller à l'école ; pourront être aperçus : les arbres, le pré, les balançoires d'un jardin, la route et les trottoirs, les personnes qui vont au travail, la propre habitation et celle des autres élèves...

Il faut commencer par faire découvrir, à travers l'observation des paysages habituels, la relation existant entre l'environnement naturel et les ouvrages réalisés par l'homme, et par développer les capacités nécessaires pour établir les relations entre eux.

Il y aura lieu d'explorer progressivement quelques clés de lecture du paysage dans des situations différentes et même plus complexes : les relations entre le paysage naturel et les interventions effectuées par l'homme dans les paysages routiers ou industriels, pour mettre en relation entre elles les différentes manières de transformer le paysage. La connaissance, l'exploration, la découverte d'autres paysages observés et parcourus permettront une identification des éléments naturels et des activités de l'homme en faisant appel aux capacités acquises tout en observant le paysage habituel, et l'on pourra commencer à faire comprendre aux enfants que le paysage doit être connu et analysé à travers différentes phases :

- ▶ comme objet d'observation – perception subjective : perception suscitée par l'image d'ensemble, par la beauté du paysage, par les formes, les couleurs, les sons... ;
- ▶ comme objet d'analyse – connaissance objective : connaissances nécessaires pour déceler les différents éléments naturels et ceux créés par l'homme qui composent les paysages (ceux du propre cadre de vie et ceux des autres enfants) ; des relations et des processus qui ont lieu dans la réalité complexe et en constante évolution du paysage ;
- ▶ comme objet d'exploration et de découverte : de l'organisation des différents espaces, des rapports d'interdépendance entre les facteurs naturels d'un paysage connu et les œuvres de l'homme qui l'ont modifié ; de la distribution et des relations entre les éléments, les objets et les personnes qui les utilisent ; des fonctions et des activités qui s'y déroulent ;
- ▶ comme paysage à dessiner/représenter.

2.6. Le dessin et la représentation de l'espace à l'école primaire

Le dessin est le moyen le plus direct pour l'enfant de transposer sur le papier sa perception subjective-passive à la suite de l'observation des principaux éléments qui composent le paysage avec leurs formes et leurs couleurs. Il permet de commencer à distinguer les éléments qui se trouvent au premier plan : éléments naturels comme les groupes d'arbres, les buissons, les cours d'eau, et les activités de l'homme comme les maisons, les champs cultivés, les routes, les ponts. Il s'agit aussi de commencer à distinguer ceux qui caractérisent le second plan et les reliefs qui se trouvent en arrière-plan.

Le monde extérieur représenté par les enfants peut être considéré comme un instrument qui explique à l'enseignant l'acquisition des choses perçues et la façon dont elles sont reconnues.

Outre l'importance de l'observation/connaissance directe, il convient de ne pas négliger non plus l'importance de l'observation/apprentissage indirect(e) par le biais de leçons frontales et l'utilisation d'images, d'expositions photographiques et de rencontres de sensibilisation.

L'éducation au paysage commencée à travers le processus d'observation et de perception, de découverte et de connaissance, doit être poursuivie et enrichie en classe à travers la projection d'images significatives de différents lieux. Il sera possible de faire observer et reconnaître la couleur, la forme et les caractéristiques des différents éléments naturels ; les principales fonctions des ouvrages réalisés par l'homme et des différents objets présents dans l'espace connu. Il conviendra d'aider l'enfant à reconnaître l'usage qu'il fait lui-même de ces lieux et de ces éléments qui font partie de son vécu dans son paysage quotidien, à découvrir son rapport personnel avec le lieu.

Il est possible de commencer à illustrer en classe quelques fiches simples sur les principaux aspects morphologiques, végétaux, anthropiques présents dans le paysage, tout d'abord perçu puis connu grâce à l'observation directe, puis exploré-élaboré à travers la recherche des premières informations.

Il s'agit d'une phase au cours de laquelle l'utilisation de matériel documentaire est importante, ainsi que la réalisation d'expositions didactiques créées également avec l'aide des travaux des enfants des classes supérieures. Mais la rencontre avec des animateurs culturels et environnementaux, des guides touristiques et naturalistes ou avec des personnes comme des agriculteurs, des éleveurs, des constructeurs, qui travaillent dans le domaine du paysage, est particulièrement utile et intéressante pour les observations que ces derniers peuvent faire. Ce sont des occasions qui peuvent susciter un intérêt plus étendu pour le paysage, mais elles ne sont pas toujours facilement réalisables dans le cadre des projets éducatifs et formatifs proposés par l'école.

Il ne faut pas sous-évaluer, en outre, le récit que l'enfant peut faire à sa famille au sujet de ce qu'il a fait et appris à l'école, en montrant également le travail réalisé avec les fiches, les dessins et autres méthodes que l'enseignant aura adoptées.

2.7. La contribution des différentes matières

Dans l'observation indirecte, l'apport des différentes matières faisant partie de l'enseignement (éléments de géographie, sciences naturelles, art, histoire, dessin) a un rôle très important.

À l'école primaire, on peut commencer à faire observer et reconnaître les aspects morphologiques de l'environnement naturel qui identifient les montagnes, les collines, les pentes des versants, la forme des vallées, l'articulation des côtes marines et lacustres ; à analyser le lien qui existe entre les différentes formes physiques de l'environnement naturel, l'emplacement, la forme, l'extension des zones construites : villages, maisons de campagne, routes et champs cultivés.

Il est important d'insister sur ces faits dès l'école primaire, par rapport au paysage observé, et de commencer à percevoir les rapports entre les formes physiques de l'environnement et l'utilisation du sol : les transformations effectuées par l'homme à proximité d'un fleuve pour protéger les rives et les rendre utilisables, les terrassements construits le long des pentes des collines pour les rendre cultivables ; et de reconnaître les altérations des grands espaces ruraux pour en faire des installations commerciales ou industrielles.

2.8. Propositions de parcours formatifs à suivre et de capacités à acquérir dans les cinq classes de l'école primaire

Il serait souhaitable de faire acquérir *in itinere*, de manière adéquate et au bon moment, les notions nécessaires pour s'orienter et pour comprendre le paysage vécu par la communauté à laquelle appartiennent les élèves.

1^{re} année

Connaître, explorer, découvrir, à travers l'observation directe, les lieux/paysages de sa propre réalité territoriale ainsi que celle d'autres enfants, et comparer les différentes situations : analogies et différences. Maîtriser l'organisation des espaces, la distribution des éléments naturels, des objets et des personnes dans un territoire connu.

2^e année

Capacité à s'orienter et à se placer dans un paysage vécu. Savoir reconnaître les modifications les plus évidentes apportées par l'homme dans les lieux/paysages de sa propre réalité territoriale. Décrire verbalement, représenter graphiquement à travers des dessins, des croquis (voir questionnaire se rapportant au laboratoire).

3^e année

Savoir reconnaître les rapports entre environnement, ressources et qualité de vie et activités menées par l'homme dans l'espace vécu, puis les appréhender progressivement dans d'autres paysages du territoire municipal. Savoir localiser sur un plan simple son propre paysage et le territoire municipal où ce dernier se trouve.

4^e et 5^e années

Analyser un paysage ; savoir reconnaître et identifier sur un plan les modifications récentes apportées par l'homme à certains paysages du propre quartier. Formuler des propositions de réorganisation des paysages connus et vécus ; décrire et/ou représenter les propositions formulées.

2.9. Propositions de laboratoires

1. Décrire l'itinéraire que les enfants empruntent pour aller à l'école en répondant à une série de questions :

- ▶ Ton école est-elle loin ? Y vas-tu à pied ? Combien de temps mets-tu pour y aller ?
- ▶ Y a-t-il des maisons le long de la route ? Est-ce qu'elles sont hautes, combien d'étages ont-elles ?
- ▶ S'agit-il de magasins ou d'habitations ? Quels types d'activités s'y déroulent ?
- ▶ Est-ce qu'il y a des arbres le long de la route, combien ? Sont-ils grands ?
- ▶ Est-ce qu'il y a des jardins ?
- ▶ Qu'y a-t-il de l'autre côté de la route ? Des maisons ou la campagne ?

2. Confronter la description avec celle faite par d'autres élèves de la classe.
3. Dessiner ce que les enfants voient par la fenêtre de leur maison.

Indications :

- ▶ Sers-toi du crayon de papier et des crayons de couleur, dessine comme tu veux ;
- ▶ Va à la fenêtre de chez toi avec un cahier à dessin et dessine ce que tu vois : la route, un jardin, une place, des arbres, un pré, les voitures qui passent... ;
- ▶ Dessine ce que tu vois en parcourant la route que tu empruntes pour aller à l'école ;
- ▶ Dessine le jardin où tu vas jouer ;
- ▶ Compare les dessins avec ceux des autres élèves.

4. Préparer une petite exposition des dessins faits pendant l'année.

3. PARCOURS DIDACTIQUES D'ÉDUCATION AU PAYSAGE POUR L'ÉCOLE SECONDAIRE

L'école secondaire, par son organisation didactique, est prédisposée à l'éducation au paysage dans les dernières classes du cycle scolaire obligatoire, prenant comme référence les connaissances de base déjà acquises à l'école primaire et ayant pour objectif d'assurer aux élèves une formation complète à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation, dans le cadre d'un développement cohérent avec les objectifs contenus dans la Convention européenne du paysage. Selon les « Mesures particulières » de la Convention, chaque Partie doit s'engager, en effet, à promouvoir « des enseignements scolaires et universitaires abondant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

En ce qui concerne le concept de paysage, le parcours suivi visera à en approfondir la connaissance complète en introduisant des parcours et des modalités de compréhension et de recherches, toujours plus articulées et spécifiques : aussi bien en ce qui concerne la connaissance visuelle-sensorielle (et le processus perceptif qui en découle) que la compréhension analytique, scientifique du paysage qui permet de connaître sa structure et ses éléments naturels et anthropiques ainsi que leurs liens réciproques, et en introduisant également les premiers approfondissements opérationnels.

La plus grande maturité des élèves du secondaire (âgés de 10 à 16 ans) permet de développer des méthodes pédagogiques qui peuvent contribuer à une compréhension plus complète du paysage – comme une partie du territoire dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations – à travers des approches diversifiées, capables de donner des réponses plus adaptées aux différents problèmes posés par la variété des situations géographiques, culturelles, historiques, économiques des territoires européens.

Il conviendra donc de faire connaître aux élèves la façon dont le paysage a été perçu, représenté, analysé et considéré par le passé, lors des phases historiques les plus

importantes et significatives, jusqu'à la notion actuelle de paysage introduite par la Convention ; il sera nécessaire surtout de faire prendre conscience que le problème du paysage relève de notre environnement quotidien, qu'il fait partie de notre développement humain et que la participation à la recherche de meilleurs moyens de le gérer et de contribuer à son aménagement doit être considérée comme un droit et un devoir de l'homme, ainsi qu'une responsabilité sociale. Il faudra donc montrer aux élèves comment et pourquoi la Convention en est arrivée à la notion actuelle du paysage : aux considérations qui ont été illustrées dans l'introduction de notre rapport.

L'organisation didactique du secondaire devra favoriser les intégrations entre les différents secteurs disciplinaires qui, avec un matériel pédagogique adapté, peuvent contribuer à analyser et à approfondir les caractères de l'environnement et la structure des territoires : le dynamisme et l'évolution des éléments naturels, la formation des villes, l'histoire des paysages et la connaissance de leurs caractéristiques, de leurs ressources et de leur identité. L'enseignement dans le secondaire doit contribuer à faire apprécier aux élèves la valeur du paysage sur le plan culturel, écologique, environnemental, économique et social (voir schéma en annexe 2) pour qu'ils aient conscience des problèmes de leur cadre de vie.

Il conviendra également d'analyser quand et comment le paysage, en raison de ses différences, de ses particularités, de ses identités et de ses valeurs, a commencé à avoir une influence – subtile mais profonde – sur la manière dont il est perçu par la société ; comment et dans quelle mesure il a joué un rôle en ce qui concerne les interventions réalisées au cours des siècles et dans les différentes sociétés et réalités géographiques.

Un objectif important est de considérer les élèves de l'enseignement obligatoire comme les futurs citoyens d'une communauté qui doivent apprendre à mieux connaître leur cadre de vie afin de participer, comme acteurs conscients, à sa préservation, à son aménagement et à son développement durable ; une communauté qui doit être sensibilisée, informée et formée de manière adéquate sur les principaux problèmes – naturels et culturels – du paysage pour participer avec compétence à une mise en valeur et/ou à une requalification du paysage habité et vécu.

3.1. La démarche pour la connaissance du paysage

Au cours des dernières années de l'école secondaire, il faut approfondir de manière articulée et complète le concept de paysage, que l'on confond souvent avec celui de vue, d'image, d'espace. Le paysage est la portion de l'espace terrestre que l'on peut voir de plusieurs points d'observation ou, comme disait le grand géographe Paul Vidal de La Blache, « ce que l'œil embrasse du regard » ; mais dans cette réflexion, on ne peut comprendre la différence entre la vision du paysage et l'analyse des relations de l'homme et de la collectivité avec la portion d'espace et tous les éléments qui sont vus : la connaissance visuelle est seulement une partie, un aspect, certes important, de la connaissance du paysage.

Dans l'enseignement du paysage, il y a lieu de définir clairement et de considérer avec attention la différence entre voir et observer le paysage – considéré comme

image du territoire, vue d'ensemble, panorama –, ce qui apporte une contribution enrichissante et utile à une connaissance visuelle, mais ne permet pas une compréhension fondée sur une analyse du paysage comme entité physique, réelle, complexe, organisée en systèmes naturels et artificiels, et soumise à des événements spontanés et à des actions humaines, influencés par les cultures, les signes et les traces de la stratification historique. C'est le paysage « dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », selon la définition de la Convention.

Le paysage est une réalité diversifiée qui évolue au cours du temps, un ensemble d'organismes et de systèmes vivants liés entre eux par des relations de différentes natures, qui composent le monde dans lequel nous vivons ; c'est un ensemble de phénomènes et de fonctions qui interagissent entre eux ; c'est le résultat des innombrables actions accomplies dans des temps lointains et récents par l'humanité pour adapter les différents lieux à ses exigences. Et c'est, en même temps, le résultat de l'évolution spontanée de la nature.

C'est dans la continuité du paysage que se sont stratifiées les interventions liées aux constructions, aux productions agricoles, aux utilisations forestières, aux transformations induites par l'évolution sociale et économique des communautés. Il s'agit d'interventions que l'on peut souvent reconnaître dans les traces laissées par les vestiges archéologiques, les habitats urbains, les architectures historiques, les trames agricoles, les cultures en terrasses et les anciens parcours.

L'analyse de la structure et des différentes composantes du paysage permet de comprendre les nombreuses configurations adoptées, dans différents lieux et au cours des siècles. Elle contribue à identifier les processus qui ont généré ses principales transformations ; à connaître les situations naturelles qui ont rendu possibles les multiples actions et transformations accomplies par l'homme sur le paysage : itinéraires, habitats concentrés ou éparpillés, agriculture, pâturages, reforestation, industries, etc.

La première lecture du paysage doit se référer à la forme naturelle et à la structure inerte qui caractérisent le territoire, en ayant recours au support que constituent la géologie, la géomorphologie, la pédologie et l'hydrologie, pour comprendre le modelé des versants : des versants plats et en pente douce ou forte, aux vallées érodées et creusées par les sillons des torrents et des fleuves, ou encore aux différentes articulations côtières.

À travers l'analyse des sols, on peut connaître leur fertilité, leur perméabilité, leur potentialité quant à leurs multiples utilisations et identifier le revêtement végétal originel (arbres, arbustes, herbes), encore parfois identifiable sur certaines portions du territoire.

La lecture des aménagements naturels doit s'intégrer à celle de la colonisation anthropique du territoire pour comprendre le rapport existant entre le paysage et la collectivité qui y a habité ou qui y vit : la succession et la multiplication d'actions, de transformation et de comportements différents générés dans le temps, par les caractéristiques et les particularités des lieux, qui ont, à leur tour, engendré les paysages actuels.

3.2. Les matières contribuant à la connaissance du paysage

L'étude du paysage dans le secondaire implique l'enseignement de nombreuses matières qui concourent, de différentes manières et en utilisant des langages spécifiques, à la connaissance d'aspects particuliers de la réalité du paysage. Il est possible d'établir des modalités de coopération pluridisciplinaire entre les différents enseignements qui aident l'élève à prendre conscience des valeurs, des caractéristiques et des identités des paysages ; à comprendre les problèmes qui peuvent avoir un effet direct ou indirect sur le paysage et qui concernent la protection, la gestion, l'aménagement et le développement durable.

En l'absence d'un enseignement spécifique consacré à la connaissance du paysage, l'action didactique qui se développe à travers l'interaction entre différentes disciplines devient particulièrement importante, justement sur la base des sollicitations culturelles contenues dans les « Mesures particulières » de la Convention européenne du paysage.

La géographie est un parcours théorique et méthodologique qui donne aux élèves les éléments de base pour reconnaître les différences géographiques qui caractérisent les territoires et les milieux ; qui peut expliquer la physionomie physique actuelle de la Terre comme résultat de l'action qui s'est développée au cours des siècles ; qui peut fournir des informations sur les différentes situations et niveaux de développement produits par l'interaction entre les actions humaines et l'environnement. La représentation cartographique, partie intégrante de la géographie, visualise, à différentes échelles, les informations fondamentales pour comprendre les territoires, leur morphologie, l'origine des rapports spatiaux et des modifications apportées par l'homme.

L'histoire introduit les élèves à la connaissance des cultures qui caractérisent les territoires et des identités définissant les différents paysages ; elle permet de comprendre les témoignages historiques présents sur le territoire, les conditions environnementales et culturelles qui les ont générés et qui à leur tour en découlent ; elle peut aider aussi à acquérir, sur la base des principales évolutions identifiées, les premières capacités de prévision pour des développements futurs.

Les sciences naturelles (un champ très vaste d'enseignement) guident les élèves vers une connaissance des phénomènes et des éléments qui permettent d'interpréter le milieu naturel comme une réalité complexe, résultant d'interactions multiples entre composants abiotiques et biotiques. Elles les étudient aussi bien à travers les situations naturelles que par rapport aux modifications induites par les interventions anthropiques. Dans le secondaire, il serait souhaitable de commencer à informer les élèves sur les effets du changement climatique et sur les notions de biodiversité. Il serait aussi très utile de les faire participer à de simples activités pratiques, comme la création d'un album de dessins et de photographies afin d'étudier les caractéristiques et la morphologie des plantes ainsi que les différents habitats de la végétation.

L'éducation artistique peut concourir à étudier les différentes manières dont les peintres ont interprété et représenté les paysages au cours des siècles, selon les cultures et dans les différentes régions du monde. Elle peut donc permettre d'acquérir la capacité de lire les œuvres d'art et de mieux percevoir et apprécier le paysage dans ses aspects esthétiques et en tant que bien culturel. Le dessin donne aux élèves

la maîtrise pour transférer sur le papier la portion de paysage qu'ils peuvent voir d'un certain point d'observation ; il leur permet aussi d'analyser et de représenter les éléments structurels, les lignes et les caractéristiques principales des objets des paysages observés et analysés. C'est à travers le dessin que les élèves peuvent commencer à tracer et à communiquer les premières idées et réflexions sur des « interventions » possibles sur le paysage.

3.3. Matériaux, techniques et documents utiles pour l'enseignement du paysage

Il est particulièrement utile de mettre à la disposition des élèves de l'école secondaire des systèmes actualisés pour la connaissance, la compréhension et l'analyse du paysage, tels que des diapositives de paysages, des documentaires photographiques, des cartes thématiques, des orthophotocartes ; d'offrir aussi la possibilité d'utiliser les nouvelles technologies, de consulter, par exemple, les sites web disponibles dans de nombreux États, contenant des informations et des images de la région et de la commune où l'école est située.

Il est nécessaire d'enseigner à lire et à utiliser la documentation graphique et iconographique contenant les informations destinées à l'étude du paysage par rapport au territoire de référence ; de s'approprier des instruments indispensables pour consolider les compétences cognitives de base et d'acquérir de nouvelles connaissances du paysage et du rapport entre l'homme et la nature pour commencer à réaliser, à travers l'intégration des analyses, les synthèses cognitives qu'exigent les propositions opérationnelles sur le paysage.

Il peut être très utile de promouvoir la visite et l'analyse de nouveaux paysages, différents de ceux qui sont familiers, et d'organiser des rencontres avec des associations et des opérateurs du paysage dans la zone considérée : concepteurs, techniciens municipaux, agriculteurs, agronomes, forestiers.

3.4. Instruments didactiques cartographiques

Dans le secondaire, il est très important d'utiliser des représentations cartographiques et de consulter des photographies aériennes, car les données et informations qu'elles contiennent aident à comprendre les particularités morphologiques, les caractéristiques environnementales et les transformations anthropiques des territoires analysés.

Les cartes géographiques sont un instrument didactique qui communique efficacement, à travers des représentations et des symboles conventionnels, les connaissances spatiales nécessaires pour localiser les reliefs, les plaines, les cours d'eau, l'articulation côtière, les îles, et pour identifier les villes, les routes, les autoroutes, les ports, etc.

La grande richesse de la production cartographique – physique, topographique, politique et thématique des territoires nationaux, régionaux ou municipaux – peut satisfaire les multiples exigences en matière d'informations fondamentales sur le territoire et sur ses particularités ; il est donc nécessaire d'en promouvoir l'utilisation en fonction des exigences de connaissance.

La carte (ou plan), comme on l'appelle communément, constitue un instrument fondamental pour connaître la réalité dans laquelle nous vivons, de manière plus ou moins détaillée, en fonction de l'échelle utilisée :

- ▶ une carte dont l'échelle est comprise entre 1/1 000 et 1/5 000 représente des territoires de manière assez détaillée et peut aider à mieux connaître les alentours d'un village, de son tissu paysager et de son système agricole, les détails d'une ville, d'un quartier, et la croissance des faubourgs ;
- ▶ une cartographie dont l'échelle graphique est comprise entre 1/5 000 et 1/25 000 représente des territoires plus étendus et avec moins de détails que la précédente, mais avec plus de références sur la morphologie des lieux et sur la distance réelle entre les éléments et les objets des lieux représentés.

Le matériel cartographique existant, facilement accessible dans les services publics, dans les bibliothèques et les librairies, peut aider les élèves à acquérir de nombreuses informations sur leur propre territoire et à localiser le paysage analysé :

- ▶ à identifier, selon les différentes échelles, les caractéristiques et la variété de la morphologie, la distribution des éléments anthropiques et leurs liens par rapport aux formes naturelles de l'environnement ;
- ▶ à connaître les cartes thématiques qui contiennent des informations importantes et détaillées sur les différents aspects du paysage : morphologie, végétation, cultures agricoles, urbanisation...

Les photographies (souvent plus difficiles à trouver) ou autres outils d'observation aérienne donnent une vision d'ensemble claire de la conformation du territoire, des caractères de l'environnement naturel et des rapports entre la nature et les activités anthropiques.

Pour analyser un paysage, il est nécessaire de pouvoir le localiser sur la « carte » et de trouver les références avec le lieu (dans une vallée, sur une colline, le long d'un cours d'eau, à la confluence de deux fleuves...) ; de comprendre sa morphologie, le parcours du fleuve, l'orientation de la vallée, les pentes collinaires, les cultures agricoles, le réseau des voies de communication, les activités qui caractérisent le territoire communal ; c'est-à-dire de connaître les informations contenues dans une carte physique et politique à l'échelle adaptée à la dimension du territoire et à la portion de paysage à analyser.

Les élèves de la dernière année de l'école secondaire commenceront à être formés à l'utilisation des représentations cartographiques non seulement pour approfondir l'analyse du paysage mais aussi dans les toutes premières considérations relatives aux projets, à la planification, à la conception et à la gestion du paysage, qui constitueront une importante activité du 2^e cycle de l'école secondaire.

3.5. Méthodes d'observation et de connaissance visuelle du paysage

L'action de « voir », un acte cognitif par excellence, ne concerne pas seulement le fait de recevoir, par l'intermédiaire de la vue, des images provenant d'objets. Il s'agit d'un « processus cognitif » qui consiste à élaborer les images et les formes perçues par l'« observateur » à travers différents sens mais aussi certains processus mentaux

comme l'évaluation esthétique, la mémoire, la curiosité, la culture personnelle, ainsi que l'intérêt pour des conditions historiques, architecturales, naturalistes particulières et des sensations suscitées par le fait de se trouver dans un lieu donné.

Dans le cas de la lecture visuelle du paysage, il y a lieu de considérer toutefois que, depuis la position où est situé l'observateur, l'œil humain perçoit seulement une partie du paysage : pour obtenir les informations utiles, il convient de choisir avec attention sur une carte à l'échelle adéquate la position qui permet de voir un certain nombre de choses. Des obstacles de différents types, naturels ou anthropiques, situés entre l'observateur et la partie du paysage observée, peuvent générer des espaces masqués qui empêchent la vision complète du bassin de vue intéressé par l'observation.

Un point d'observation localisé sur une position élevée peut permettre de voir des parties plus amples du paysage étudié ; d'observer l'orientation des reliefs, la dimension et la forme des plaines et des étendues d'eau ; de comprendre le lien existant entre les éléments naturels et anthropiques et les caractéristiques principales des paysages.

Au premier plan, compris entre cinquante et quelques centaines de mètres, il est possible d'identifier clairement le panorama, les éléments du bassin visuel dans leur forme, trame et couleur ; de distinguer les différentes cultures, la forme des arbres et des bâtiments (et aussi des portes, fenêtres, couleurs et matériaux de construction).

Dans la zone définie comme second plan, comprise entre quelques centaines de mètres et quelques kilomètres, la capacité visuelle diminue. Il est possible de distinguer clairement les lignes de crête des reliefs, mais les éléments du paysage, de la végétation, des cultures, du bâti s'estompent petit à petit : il est possible encore de voir la forme des agglomérations urbaines, les limites de la forêt et des espaces agricoles, les éléments de grande dimension, les objets isolés, comme un grand arbre sur une crête.

À l'arrière-plan, à quelques kilomètres de l'observateur, et uniquement par temps clair, le champ de la vision s'élargit, la forme des reliefs, des vallées et des grands systèmes morphologiques se précise, mais la visibilité des éléments qui composent le paysage diminue, jusqu'à s'annuler.

Le choix du point de vue doit être fait précédemment sur la carte, par rapport à la profondeur et à la largeur du bassin visuel, c'est-à-dire là où il est possible de localiser la forme des objets, des détails, des matériaux, des couleurs et où la compréhension des éléments et de leur rapport au contexte est plus claire et évidente.

Ces analyses visuelles sont fondamentales pour connaître les caractéristiques du paysage dans le bassin visuel considéré et commencer à évaluer l'impact visuel que les nouvelles interventions peuvent provoquer sur le paysage : elles visent à contribuer au choix concernant les interventions de transformation, de valorisation, de récupération ou de requalification du paysage.

3.6. Lecture et analyse du paysage

La compréhension du paysage obtenue par l'analyse scientifique de sa réalité objective doit prévoir une séquence logique d'approches cognitives adaptées à chaque

situation paysagère et territoriale spécifique (paysage rural, montagneux, collinaire, côtier, périurbain...). Elle se développe à travers :

- ▶ *les analyses naturelles* (sciences de l'environnement), concernant la morphologie, les caractéristiques géologiques, pédologiques, hydrologiques, végétales et leurs interrelations ; elles peuvent décrire la structure relationnelle de base du paysage et ses dynamismes ;
- ▶ *les analyses anthropiques* (sciences de l'homme), montrant comment le paysage modifié par l'homme en se développant sur le territoire interagit sans cesse avec les caractéristiques naturelles du paysage. Ce sont des analyses qui prennent en considération les interactions entre l'action humaine et l'environnement naturel ainsi que les mutations provoquées, de manière directe ou indirecte, par les actions anthropiques sur le système naturel ;
- ▶ *les analyses historiques* (histoire naturelle et humaine), aidant à comprendre les témoignages historiques présents sur le territoire, en les reliant aux conditions environnementales, sociales et culturelles qui les ont générés et qui à leur tour en dérivent ; elles peuvent contribuer à acquérir les capacités nécessaires à faire des prévisions sur les aménagements futurs ;
- ▶ *l'analyse écologique* (qui complète les précédentes), étudiant la structure du paysage et les fonctions des systèmes paysagers de l'habitat naturel et humain. Elle considère le paysage comme un système environnemental complexe et a pour but d'identifier les limites, de compatibilité ou d'incompatibilité, que la nature impose aux actions et aux transformations de l'homme ; elle fournit des diagnostics utiles sur les « conditions de santé » du paysage en analysant les interactions qui se produisent entre les facteurs physiques et les êtres vivants, y compris l'homme.

Les analyses, outre le but de devoir aboutir à la description et à la connaissance du paysage, doivent aussi avoir comme objectif de guider et de soutenir les choix des interventions de transformation, de valorisation, de requalification du paysage et d'identification de méthodes de protection et de conservation de ses équilibres pour un développement durable.

Il y a lieu de considérer comme très utile et complémentaire à la connaissance du paysage :

- ▶ *l'analyse visuelle-perceptive*, strictement visuelle et sémiologique, qui recherche les premiers rapports cognitifs entre l'homme et la nature, et identifie les éléments du paysage qui entrent en relation perceptive avec l'homme et la collectivité ; elle engendre un jugement esthétique qui, pendant longtemps, a eu un rôle prépondérant dans la culture paysagère ;
- ▶ *l'analyse des valeurs* de parties bien précises du paysage, qui peut être effectuée selon différents critères et paramètres sur la base de l'importance qu'elle a par rapport à divers intérêts scientifiques et secteurs d'étude : la valeur historique-culturelle, la valeur naturaliste-écologique, la valeur économique, l'identité du paysage, la qualité de la vie.

Certains critères d'évaluation, de caractère général, peuvent s'appliquer aux systèmes naturel et anthropique, par exemple : la rareté, la représentativité, l'intégrité, la variété.

Il s'agit de valeurs qui peuvent être distinguées de la façon suivante :

- ▶ *élevées* si elles se réfèrent par exemple à des paysages dont les ressources naturelles et culturelles sont intactes ;
- ▶ *considérables* si elles se réfèrent à des paysages de qualité mais dont certaines parties ou éléments ne sont plus intacts ;
- ▶ *significatives* si elles se réfèrent à des paysages qui ont conservé partiellement leurs ressources naturelles et/ou culturelles.

La première étape de l'enquête devrait concerner, dans les grandes lignes, aussi bien la structure physique – abiotique et biotique – que la structure anthropique, en décomposant le paysage selon les principaux « systèmes » qui le constituent : les grandes structures morphologiques, hydrologiques, les systèmes des éléments vivants, les systèmes anthropiques, le tissu historique et culturel imprimé dans le paysage par les civilisations humaines.

Il sera possible de parvenir progressivement à une phase analytique du paysage complexe en approfondissant, avec l'aide de la géographie, des sciences naturelles, de l'histoire et de l'écologie, les connaissances de l'environnement naturel et anthropique.

3.7. Schéma méthodologique pour l'analyse du paysage

<i>Identification du paysage analysé et de ses principales caractéristiques</i>	Identification et délimitation du champ d'étude. Lecture des caractéristiques structurelles et fonctionnelles particulières du paysage.
<i>Systèmes naturels</i>	Identification des principales caractéristiques du système naturel : des composants géologiques, géomorphologiques (altimétrie, pente, exposition des versants), de la pédologie, de l'hydrologie, du climat, de la végétation.
<i>Systèmes anthropiques</i>	Identification des principales caractéristiques du système anthropique : constructions, infrastructures (urbaines, industrielles, commerciales, voirie...), terres cultivées, boisements...
<i>Visibilité</i>	Analyse des caractéristiques visuelles du paysage, des éléments remarquables, des ressources, de la dégradation, de la fragilité. Modalités d'observation.
<i>Interrelation entre systèmes naturels et anthropiques</i>	Identification et lecture des rapports entre les systèmes naturels et anthropiques ; de la configuration naturelle des lieux, des modalités d'utilisation, des transformations des lieux réalisées au cours du temps.
<i>Compte rendu des dynamiques et des transformations</i>	Connaissance des transformations et des dynamiques effectuées, et comparaison entre la situation actuelle et les phases historiques connues.
<i>Synthèse des analyses effectuées</i>	Synthèse des analyses effectuées en vue d'acquiescer des connaissances plus détaillées sur le paysage utiles pour guider les orientations de protection, gestion et développement durable.
<i>Évaluations</i>	Identification et évaluation des ressources et des valeurs identitaires présentes dans le paysage analysé.

Analyse des systèmes naturels

Analyses des principaux caractères du système naturel concernant la géologie, la géomorphologie, l'hydrologie, la climatologie, la pédologie, la phytosociologie et la faune, et décrivant pleinement l'état dynamique et la structure relationnelle de base du paysage.

<i>Analyse de la géomorphologie</i>	Crêtes, collines, ensemble de collines, roches, vallées, plaines... Altimétrie, pentes, exposition des versants. Identification des différents types de roches et de leurs caractéristiques physico-chimiques.
<i>Analyse de la pédologie</i>	Types de sol, érosion, perméabilité des sols...
<i>Analyse de la végétation</i>	Associations végétales, composition de la flore...

Analyse des systèmes anthropiques

<i>Analyse du système d'habitat urbain et rural</i>	Localisation, délimitation des installations urbaines, périurbaines et rurales. Caractéristiques paysagères des constructions urbaines, périurbaines et rurales, des infrastructures routières et de transport, des infrastructures productives, industrielles, commerciales. Système des espaces verts urbains.
<i>Analyse du paysage agricole et semi-naturel</i>	Structure du paysage agricole, peuplement forestier et sylviculture.
<i>Analyse de l'évolution historique du paysage</i>	État du paysage au cours de périodes historiques significatives. Ensembles de biens du patrimoine historique et culturel. Identification des identités paysagères, des éléments architecturaux remarquables, des systèmes paysagers et urbains.
<i>Analyses perceptives visuelles</i>	Analyse des caractéristiques visuelles du paysage (formes, structure, tissu, couleurs). Analyse du bassin visuel (barrières/obstacles visuels, ouvertures visuelles, points de vue panoramiques..., interrelations visuelles).
<i>Analyse écologique</i>	Étude de la structure du paysage. Étude des transformations du paysage.

3.8. Stratégies de mise en valeur, transformations et gestion du paysage

Afin de parvenir à une connaissance complète du paysage, c'est-à-dire des différents éléments qui composent la totalité paysagère dans sa variété et sa diversité, il est nécessaire de suivre des parcours d'analyse spécifiques et approfondis : il y a lieu de faire appel à des études disciplinaires différentes mais complémentaires entre elles qui, ensemble, avec une importance plus ou moins grande, contribuent à étudier la nature complexe du paysage ; il convient de prendre en considération les liens structurels et fonctionnels du paysage qui permettent de connaître les causes et les effets de son incessante évolution. Il peut être utile, et parfois nécessaire, après avoir analysé et évalué le paysage, de procéder à d'éventuelles synthèses paysagères reliant entre elles les analyses sectorielles.

Dans la dernière classe de l'école secondaire, il est possible de commencer à apprendre aux élèves à élaborer une réflexion sur les possibles interventions futures sur le paysage analysé, non seulement théorique (identification des valeurs, de l'identité, de la fragilité...) mais aussi pratique, pour mettre en place des approfondissements opérationnels.

La lecture du paysage, menée d'abord à travers sa connaissance visuelle et perceptive, puis à travers l'analyse scientifique, permettra aux élèves du secondaire de commencer à identifier et à recenser de façon objective les différents éléments, naturels et culturels, qui constituent le paysage, à comprendre ce qui contribue à identifier de manière unitaire sa structure et à effectuer, par exemple, les premières réflexions et des exercices sur :

- ▶ l'identification des principales qualités du paysage ;
- ▶ la compréhension de la fragilité des paysages ;
- ▶ l'attention accordée à la protection des paysages et à la réhabilitation des lieux dégradés (carrières, décharges, etc.) ;
- ▶ l'attention à la mise en valeur ou à la récupération des identités du paysage ;
- ▶ la reconnaissance des dynamiques et des processus évolutifs qui modifient les paysages.

3.9. Notes pour le 2^e cycle de l'école secondaire

À la fin du 2^e cycle de l'école secondaire (qui ne fait pas partie de l'école obligatoire), l'élève aura acquis, grâce à ses études, une connaissance toujours plus approfondie et scientifique de la variété et de la diversité d'éléments naturels et anthropiques du paysage dans lequel il vit. Il aura également appris à reconnaître les différents éléments et facteurs, naturels et humains, qui contribuent à déterminer, dans une vision dynamique, l'état et les caractéristiques du paysage ; enfin, il aura appris à utiliser différentes analyses pour identifier et comprendre les caractéristiques des environnements naturels et les transformations réalisées au cours du temps par les populations qui s'y sont installées.

La lecture et l'interprétation des signes laissés sur le territoire lui permettront de reconnaître, à travers l'association et la relation entre les différents éléments, les

liens de causalité entre les conditions physiques (climat, exposition, pédologie, hydrographie, couverture végétale, etc.) et la façon d’habiter le territoire, d’en utiliser les ressources ou les conditionnements existant entre l’orographie, la pente, l’exposition, la couverture végétale et les installations, les cultures et les utilisations du sol effectuées par l’homme au cours du temps.

Ces modalités de lecture et de connaissance du paysage, toujours plus spécifiques, devront être par la suite développées, d’un point de vue théorique et pratique. Les élèves devront se servir des analyses du paysage de manière systémique pour relier entre elles les informations recueillies de façon à toujours prendre en considération, de manière intégrée, l’unité structurelle et fonctionnelle du paysage.

Les analyses devront donc :

- ▶ viser à considérer la réalité systémique du paysage ;
- ▶ étudier attentivement l’évolution du paysage et de ses composantes, par exemple : le dynamisme des espèces végétales, l’expansion ou la réduction des superficies boisées, le changement de la couverture arborisée, la latence ou la manifestation soudaine des processus morphogénétiques ; les causes qui les génèrent ou les ont générés et leurs conséquences ;
- ▶ identifier les rapports, fonctionnels et structurels, qui lient entre eux les différents éléments du paysage et les relations qui sont présentes dans le système paysager ;
- ▶ se référer aux dimensions spatiales mais aussi temporelles du paysage, et si possible également aux éléments de base de chaque dynamisme et mutation ;
- ▶ développer les actions et approfondissements nécessaires pour déterminer la valeur du paysage, sa vulnérabilité et sa capacité à supporter des transformations, des utilisations et des activités bien précises ;
- ▶ effectuer les opérations de synthèse nécessaires pour identifier les stratégies les mieux adaptées aux activités de protection, d’aménagement et de gestion du paysage pour un développement durable.

Pour approfondir l’étude du paysage (voir annexe 2)

Choisir une image panoramique où sont représentés différents paysages d’une même commune préalablement définie comme « cas d’étude » ; sélectionner quelques images photographiques de détail de la photo panoramique choisie, qui caractérisent le paysage et illustrent des concepts clés des processus de formation ou de transformation passés, récents et en cours ; préparer une cartographie, à une échelle adaptée, ou une photo aérienne permettant aux élèves de localiser les différents paysages à analyser ; reconnaître et analyser les éléments qui caractérisent les différentes portions du paysage définies comme « cas d’étude », les transformations récentes et les processus en cours :

Paysage analysé	Caractéristiques	Transformations récentes	Processus en cours
<i>Morphologie</i>	Reliefs, montagnes, collines, vallées		
<i>Végétation</i>	Bois, groupes d’arbres, arbre isolé, arbuste		

Paysage analysé	Caractéristiques	Transformations récentes	Processus en cours
<i>Eau</i>	Fleuve, ruisseau, étang, lac, mer		
<i>Infrastructure</i>	Ponts, rues, autoroutes		

Représentation des paysages observés et analysés

Utiliser la documentation disponible pour trouver les informations permettant d'identifier les caractéristiques du paysage sous différents aspects. Trouver quelques solutions possibles aux activités qui peuvent être réalisées selon le questionnaire suivant :

Questionnaire	Description et analyse du paysage
<i>Quels effets l'expansion de l'aire métropolitaine a-t-elle produits sur le paysage ?</i>	
<i>Des aires rurales doivent-elles être conservées à l'intérieur des zones urbaines ?</i>	
<i>Comment la conservation du paysage peut-elle être compatible avec le développement touristique ?</i>	
<i>Comment peut-on rendre compatibles une ville et un parc naturel ?</i>	
<i>Un paysage fluvial et un paysage agricole traditionnel sont-ils compatibles avec l'installation d'une nouvelle industrie ?</i>	

Dessiner un paysage assez étendu, observé depuis un bon point d'observation, pendant une excursion ou reproduit sur une photo ou une diapositive.

Transformer le paysage vu en objet d'observation active et de connaissance : interpréter et reproduire les choses observées ; faire une description des ressources naturelles qui composent le paysage, des critères et des formes qui le caractérisent.

Schéma de travail pour analyser différentes typologies de paysages

Typologie de paysages	Ressources naturelles	Critères	Analyse du développement
<i>Paysage traversé par des infrastructures</i>			Fort impact sur le paysage
<i>Paysage agricole en évolution</i>			Risques environnementaux à proximité de l'aire métropolitaine

Typologie de paysages	Ressources naturelles	Critères	Analyse du développement
<i>Paysage touristique en évolution</i>			Perte d'identité Conservation du paysage naturel
<i>Périphérie urbaine</i>			Perte d'identité Occupation du paysage par des infrastructures et des activités industrielles
<i>Requalification d'un paysage et des activités agricoles</i>			Haute qualité de la production agricole Tourisme agricole...

CONCLUSIONS

Principes d'ordre général dans le processus d'enseignement et d'apprentissage scolaire

L'acquisition des savoirs est l'un des objectifs de l'enseignement scolaire. Elle doit veiller aux processus et au rythme d'apprentissage des élèves en promouvant des parcours de connaissance conformes aux âges et aux différentes phases et étapes du développement mental de l'élève. Elle doit comprendre la valeur de la continuité didactique globale qui se prolongera tout au long de l'expérience scolaire, en évitant de superposer inutilement des notions déjà acquises et en en oubliant d'autres. Enfin, elle doit réussir à trouver, tout au long des différents cycles scolaires, les justes rapports entre les disciplines enseignées au cours de l'année et offrir à tous les élèves, dans les différentes institutions scolaires, la possibilité d'atteindre une maturité et une préparation adéquates.

De ce point de vue, le thème du paysage présente dans la formation des élèves de multiples intérêts et constitue un vecteur important pour la connaissance du paysage qui les entoure, afin que ce dernier soit considéré comme un sujet familier. Il permet de leur enseigner à regarder d'un œil neuf ce qui est bien connu mais qu'ils ont l'habitude de « voir » sans « observer », ou de « sentir » sans « ressentir », de fréquenter sans comprendre qu'il s'agit d'un patrimoine naturel et culturel, commun à tous et qui est, consciemment ou inconsciemment, une source de bien-être pour la communauté. C'est surtout l'occasion pour faire découvrir aux élèves le rôle de chacun à l'intérieur du paysage en tant qu'habitant de ce lieu : comme gardien de son identité et de sa culture et comme protagoniste conscient de son développement futur.

Propositions générales adressées aux autorités publiques nationales pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

Il est donc nécessaire que les élèves de l'école, les citoyens de demain, puissent développer les connaissances nécessaires pour apprendre à préserver cette ressource

et pour comprendre quels sont les meilleurs moyens pour aider à gérer le paysage et à préserver ce patrimoine pour les générations présentes et futures.

Il convient d'introduire, à tous les niveaux de la formation scolaire, la connaissance du paysage pour préparer les élèves à comprendre que celui-ci n'est pas uniquement l'aspect visuel d'un lieu mais qu'il constitue une entité territoriale où de nombreux facteurs naturels et humains interagissent entre eux. Le paysage doit, par conséquent, être étudié dans sa complexité à travers les processus évolutifs qui le modifient.

La Convention européenne du paysage fait de l'enseignement scolaire un des importants outils particuliers à mettre en œuvre par les différents États. Elle explique clairement que « chaque Partie s'engage à promouvoir des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

La méthode éducative doit être fondée, en premier lieu, sur une observation directe, une participation active de recherche-découverte du paysage qui entoure les élèves, en favorisant toutes les sorties scolaires possibles pour faire comprendre, par l'observation directe, que le paysage est beaucoup plus que la simple nature.

À l'école primaire et secondaire, il faut utiliser différentes méthodes d'approche du paysage, en fonction de l'âge et de la maturité des élèves. Avec les enfants de l'école primaire, il sera fait appel principalement à l'approche sensorielle, qui concerne non seulement la vue mais aussi tous les autres sens ; la dimension visuelle sera utilisée pour une première connaissance du paysage : cette perception personnelle des lieux et des paysages familiers aide à observer la variété des formes, des matériaux, des couleurs, des usages, ainsi que les multiples activités qui y sont menées. Pour communiquer les notions utiles à la formation des enfants du primaire, il y a lieu de mettre les élèves en contact direct avec le paysage dans le cadre d'une observation attentive et guidée ou bien utiliser du matériel audiovisuel, des images, des documentaires. Il sera ensuite fait appel aux autres formes de perception.

Dans le secondaire, il y aura lieu d'employer une nouvelle méthode de connaissance, une première analyse des particularités des paysages et de la diversité des éléments qui le composent. Il serait nécessaire de faire connaître aux élèves des paysages différents des lieux qui leur sont familiers, et de leur faire visiter des paysages caractérisés par des rapports variés entre l'homme et la nature. Il sera ainsi possible de commencer à mettre en œuvre des activités interdisciplinaires de connaissance et d'analyse du paysage qui pourront être élargies grâce à l'apport de plusieurs disciplines enseignées au cours de l'année.

Propositions particulières adressées aux autorités publiques nationales et régionales pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, à travers la promotion de l'éducation au paysage dans l'enseignement scolaire du primaire et du secondaire

Les « mesures particulières » (article 6.B) énoncées par la Convention européenne du paysage concernent les aspects que chaque Partie s'engage à promouvoir : « des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les

valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

L'objectif principal de ces mesures est de convaincre les administrateurs d'adopter les modalités et les instruments nécessaires pour intégrer la dimension paysagère dans les programmes de formation scolaire (et universitaire) en fournissant les connaissances qui permettent de connaître les paysages, leurs valeurs, leurs caractéristiques et les processus d'évolution dans les différentes dimensions sociale, écologique, économique, en vue d'une meilleure contribution à leur développement durable.

La Convention européenne du paysage veut faire précéder les actions nécessaires et importantes de sensibilisation de la population à la dimension paysagère par une formation et une éducation scolaires et universitaires, à l'échelle européenne, « abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage, les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

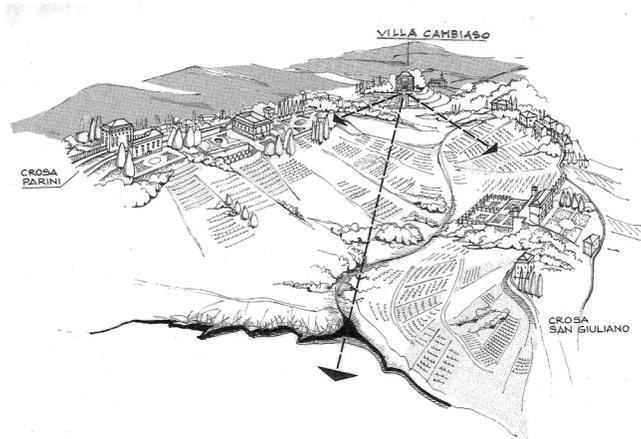
À la suite des observations contenues dans les conclusions du présent rapport, il est souhaitable d'adresser aux autorités nationales et régionales compétentes une courte liste de propositions qui peuvent répondre aux dispositions et aux objectifs de l'article 6 de la Convention européenne du paysage :

- ▶ introduire dans les programmes de l'école primaire et secondaire l'enseignement du paysage pour permettre l'acquisition de la compréhension de ses valeurs, de ses caractéristiques, de son importance et de son rôle quant à la qualité de la vie des populations ;
- ▶ promouvoir des enseignements scolaires caractérisés par des activités nécessaires à la compréhension et à la connaissance du paysage ; le paysage ne peut pas être considéré comme une matière spécifique mais intéresse, en revanche, plusieurs disciplines qui l'étudient et l'analysent dans ses différents aspects ;
- ▶ encourager une formation adéquate des enseignants afin de transmettre aux élèves du secondaire, en particulier, les connaissances fondamentales à la connaissance du paysage ; faire préparer par des spécialistes du paysage un manuel des méthodes de diffusion des connaissances utiles à l'activité des enseignants ;
- ▶ encourager la connaissance directe non seulement du paysage habituel connu et fréquenté par les élèves, mais aussi d'autres paysages aux caractéristiques et aux qualités différentes ; fournir aux écoles du matériel et des outils audiovisuels utiles au développement et à la mise à jour des connaissances des paysages ;
- ▶ encourager les élèves du secondaire à participer et à s'impliquer dans des projets et des plans pour améliorer les problèmes du paysage dans la commune de résidence.

ANNEXE 1 – ÉCOLE PRIMAIRE

Images et exercices pratiques pour l'étude du paysage et schémas de travail pour analyser différentes typologies de paysage

Figure 15 : Villa Cambasio et ses environs



Source : Silvana Ghigino, Faculté d'architecture, université de Gênes.

Méthodes et objectifs d'apprentissage

Une première phase de recherche, d'exploration curieuse et de découverte du paysage doit être menée avec des cours en plein air et à travers la connaissance/observation directe. L'enseignant aura pour objectif d'apprendre aux enfants à transformer le fait de « voir-regarder » en « observer » ce qui les entoure, avec des yeux nouveaux et une attention différente.

La vue : parfois, voir ce qui nous est trop familier empêche d'activer notre capacité de découverte et de contemplation.

L'observation : apprendre à observer ce qui nous entoure, d'une façon nouvelle et avec des yeux attentifs, susciter l'effet de surprise, l'habileté et la capacité d'écouter, de toucher, d'observer et de découvrir.

L'exploration : acquérir les bases pour identifier et connaître les facteurs naturels et humains qui caractérisent le paysage.

La reconnaissance : comprendre, interpréter, attribuer des rôles et des significations aux éléments, aux facteurs naturels et humains décelés dans le paysage.

La connaissance, l'exploration, la découverte d'autres paysages observés et parcourus permettra d'identifier les éléments naturels et les activités de l'homme en faisant appel aux capacités acquises grâce à l'observation du paysage habituel. Ce sera l'occasion de connaître et de découvrir par exemple des paysages collinaires, ruraux,

marins, lacustres où l'on peut entrer en contact avec des situations différentes de celles qui sont familières.

Connaissance/observation directe
Voir – observer – percevoir à travers les différents sens
Élaborer les informations perçues, les reconnaître
En apprendre les significations et les utilisations
Représenter – raconter

Observer et analyser : l'exemple d'un parc urbain caractérisé par la présence d'anciennes fortifications²

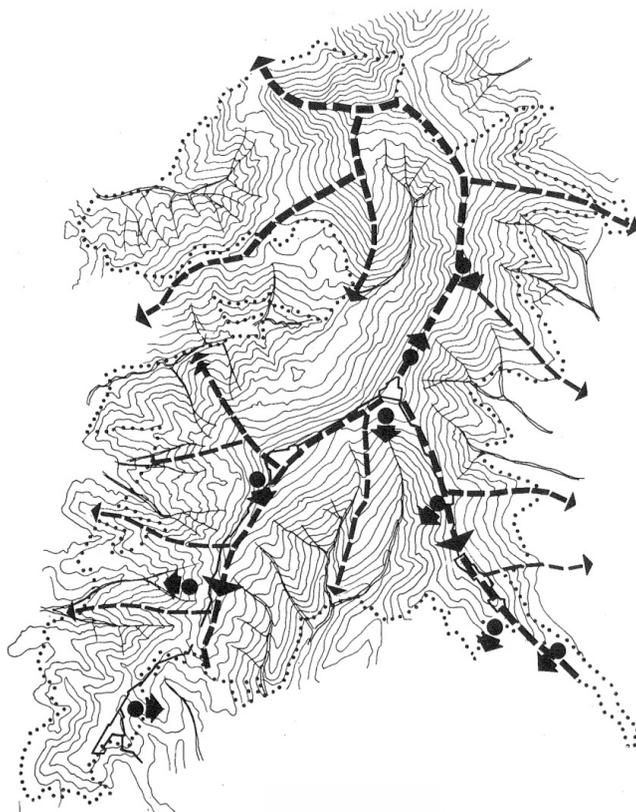
Figure 16 : Une fortification dans un parc



Source : L.C. Forti.

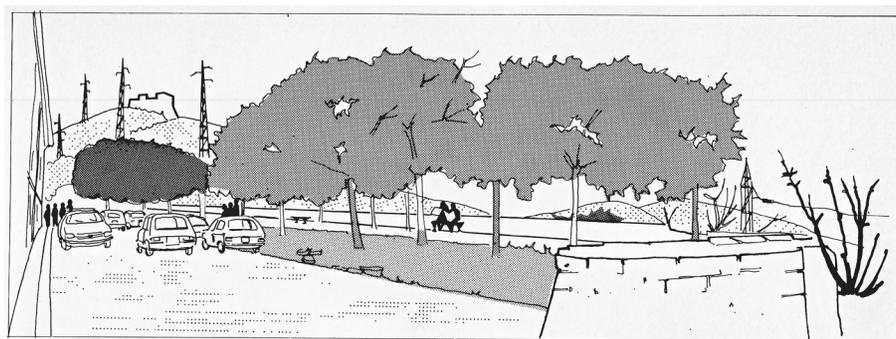
-
2. Analyse du projet du Parc des fortifications de la forteresse Sperone à Gênes, réalisée en 1983 dans le cadre de la spécialisation du cours d'architecture du paysage, faculté d'architecture, université de Gênes, afin de trouver des solutions au projet « Le Parc des fortifications de Gênes ».

Figure 17 : Analyse de la morphologie d'un parc

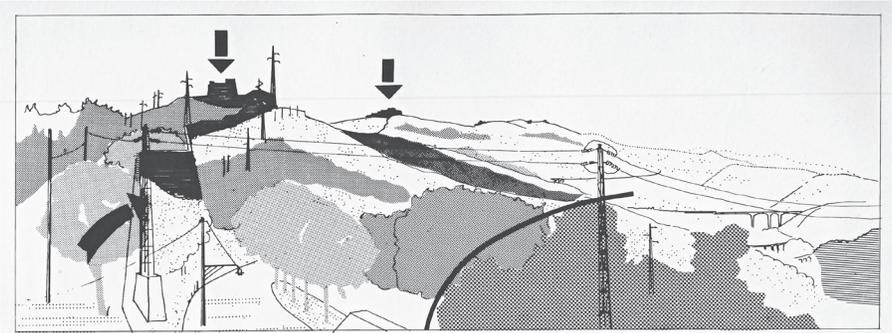


Source : Analyse du projet de parc, programme d'architecture du paysage, faculté d'architecture, université de Gênes.

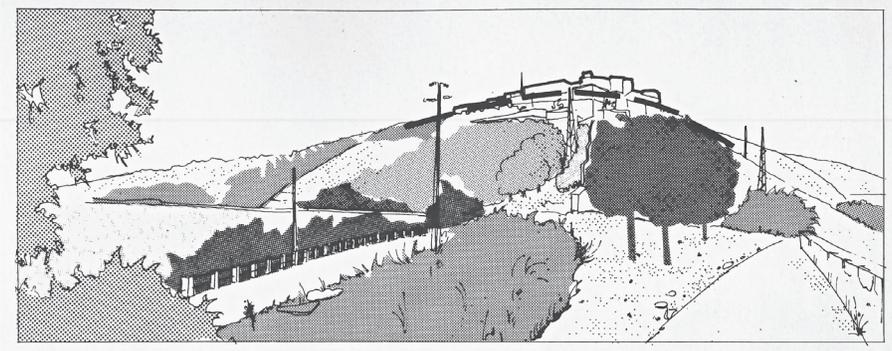
Figure 18 : Points d'observation



Source : *ibid.*

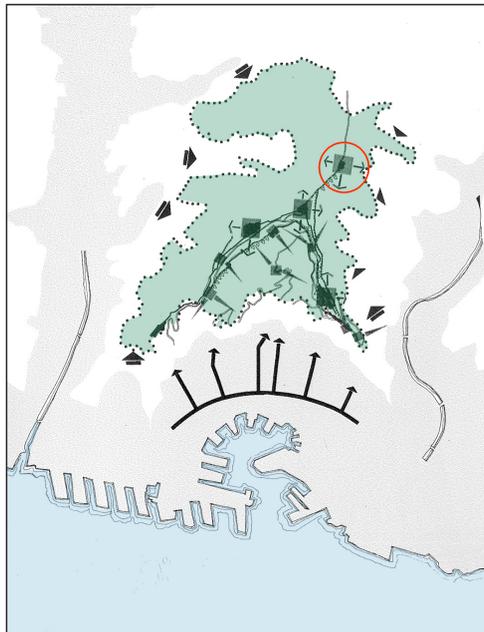


Source : *ibid.*



Source : *ibid.*

Figure 19 : Position du fort par rapport à la ville



Source : *ibid.*

Schéma type de lecture du paysage : première phase

Découvrir, à travers l'observation déjà faite dans un *paysage habituel*, la relation existant entre les éléments naturels et les ouvrages réalisés par l'homme dans un autre paysage.

Commencer à développer une attention à la relation entre les éléments naturels et les transformations dans des paysages avec d'autres morphologie, végétation et constructions ; à comprendre l'organisation des espaces et les corrélations visibles.

Explorer progressivement quelques clés de lecture du paysage dans des situations différentes : dans les paysages urbains, de périphérie, industriels, mettant en relation entre eux les différentes manières de transformer le paysage.

Figure 20 : Observer un paysage habituel



Source : L. Nespolo.

Figure 21 : Observer un nouveau paysage



Source : T. Mannoni.

L'observation d'un *paysage nouveau* aide à reconnaître les éléments, les objets présents dans l'espace observé qui caractérisent le paysage.

Éléments construits par l'homme	
Activités effectuées	
Qualité du paysage	
Couleurs dominantes	
Végétation et utilisation du sol	

Commencer à faire comprendre aux enfants que le paysage doit être connu, exploré et analysé à travers différentes phases et analyses

Parmi la couverture végétale qui caractérise les collines, il est possible de reconnaître un chemin qui traverse la vallée, un groupe de maisons sur la droite et sur le côté gauche, des carrières à ciel ouvert qui interrompent la continuité paysagère.

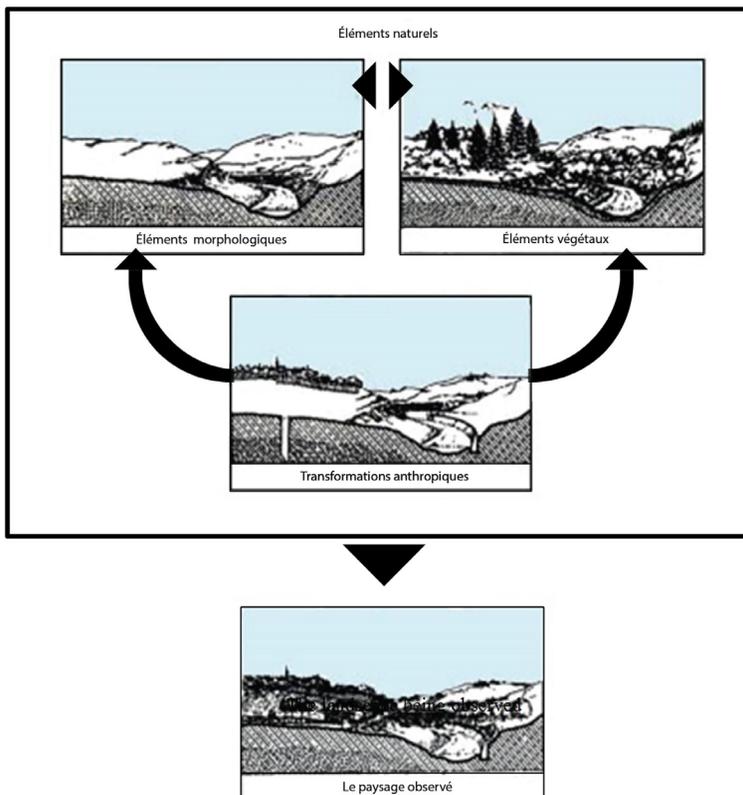
<i>Paysage comme objet d'observation-perception subjective</i>	Perception suscitée par l'observation de l'image d'ensemble, par la beauté du paysage, par les formes, les couleurs, les sons de la nature...
<i>Paysage comme objet d'exploration et de découverte</i>	Organisation des différents paysages et rapports d'interdépendance entre les facteurs naturels d'un paysage connu et les œuvres de l'homme qui l'ont modifié. Distribution dans le paysage et relations entre les éléments, les objets et les personnes qui les utilisent.
<i>Paysage comme objet d'analyse-connaissance objective</i>	Reconnaître, déceler les différents éléments naturels (de matière inerte ou vivante) et les objets créés par l'homme qui composent les paysages. Introduire la connaissance des relations et des processus qui ont lieu dans la réalité complexe du paysage en constante évolution.
<i>Paysage à dessiner-représenter</i>	

Un bon point d'observation permet de voir une partie assez ample de paysage ; de comprendre les caractéristiques visuelles du paysage dans son ensemble (Fabbri, 1984).

Grâce à une observation plus attentive, reconnaître les informations sur :

- ▶ le paysage physique, qui montre les signes et les formes naturelles, abiotiques, d'origine géologique, de l'environnement ;
- ▶ le paysage biologique, qui montre les éléments naturels biotiques, la végétation et la couverture forestière ;
- ▶ le paysage anthropique, qui montre les signes culturels de l'action de l'homme et de son histoire.

Figure 22 : Éléments naturels



Source : P. Fabbri, matériel pédagogique d'architecture du paysage, faculté d'architecture, université de Gênes.

La position élevée de l'observateur permet de voir une partie assez ample de paysage, et d'identifier le premier plan, le second plan et l'arrière-plan avec les barrières (zones masquées), les éléments et objets visibles, et les particularités du paysage qui diminuent de plus en plus avec la profondeur de la vision.

Figure 23 : Points d'observation

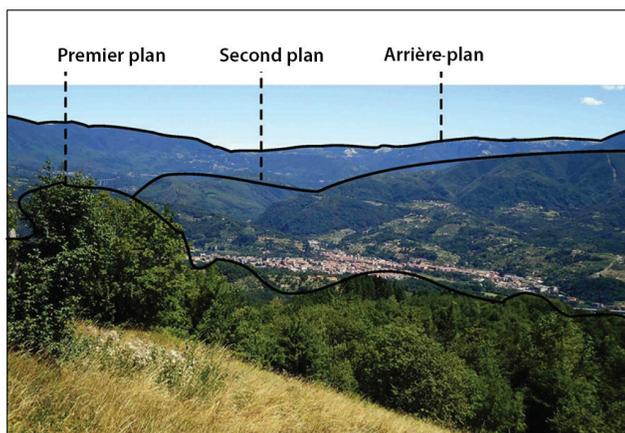
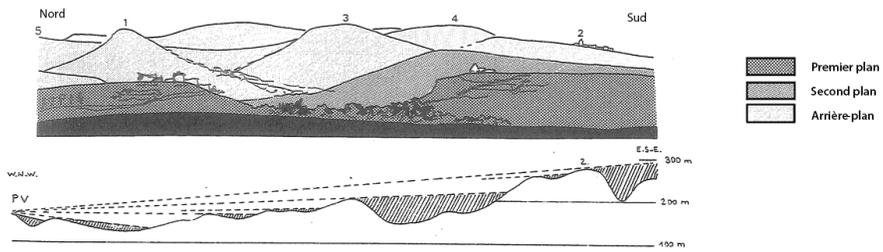


Figure 24 : Profondeur du paysage



Source : Calcagno Maniglio 2002.

Figure 25 : Position élevée d'observation du paysage – Identification du premier plan, du second plan et de l'arrière-plan

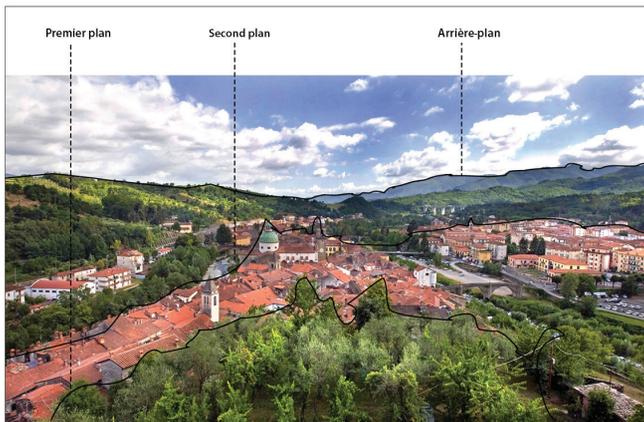


Figure 26 : Observer le paysage

La meilleure position pour l'observation du paysage est généralement celle située sur une position surélevée ou à hauteur d'œil et sans obstacles intermédiaires : elle permet de saisir le plus grand nombre possible d'informations sur le paysage.



Source : Matériel pédagogique, Programme d'architecture du paysage, faculté d'architecture, université de Gênes.



Connaître, explorer, découvrir dans d'autres paysages observés et parcourus les éléments naturels et les ouvrages/activités de l'homme ; commencer à faire comprendre aux enfants (des dernières années de l'école primaire) que le paysage doit être connu et analysé à travers différents parcours.

<i>Paysage comme objet d'observation – perception subjective</i>	Perception suscitée par l'image d'ensemble du paysage, par la beauté, les formes, les couleurs, les sons de la nature.
<i>Paysage comme objet d'analyse – connaissance objective</i>	Reconnaître, déceler les différents éléments naturels (de matière inerte ou vivante) et ceux créés par l'homme qui composent les paysages (ceux du propre cadre de vie et ceux des autres enfants). Premières connaissances des rapports d'interdépendance entre les facteurs naturels et les œuvres de l'homme qui l'ont modifié, des relations et des processus qui ont lieu dans la réalité complexe du paysage en constante évolution.
<i>Paysage comme objet d'exploration et de découverte</i>	Organisation des différents paysages – Fonctions et activités qui s'y déroulent. – Distribution dans le paysage et relations entre les éléments, les objets, et les personnes qui les utilisent.
<i>Paysage comme connaissance à dessiner/représenter</i>	

Figure 27 : Sestri Levante, Ligurie



Le développement touristique a occupé tous les terrains en plaine et transformé les plages.

Source : Merlofotografia, Gênes.

Figure 28 : Garrigue méditerranéenne



Les dunes le long du littoral sont recouvertes de garrigue méditerranéenne.

Source : A. Calcagno Maniglio.

Représenter et raconter

Dessine ce que tu vois en parcourant la route que tu empruntes pour aller à l'école.

Dessine le jardin où tu vas jouer.

1. Observer et décrire l'itinéraire que les enfants parcourent pour aller à l'école en répondant à une série de questions :

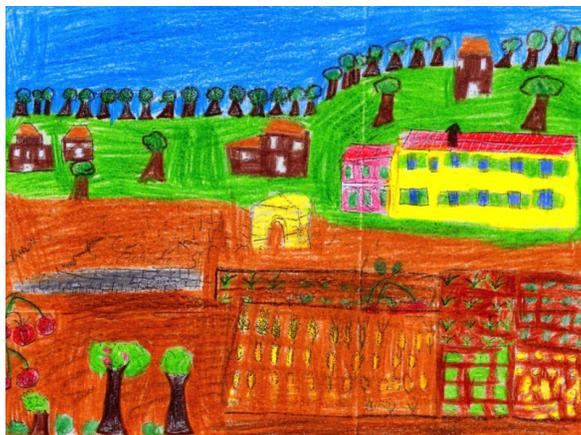
- ▶ Ton école est-elle loin de ta maison ?

- ▶ Y vas-tu à pied ?
- ▶ Combien de temps mets-tu pour y aller ?
- ▶ La route est-elle droite ou en pente ?
- ▶ Est-ce qu'il y a des arbres le long de la route ?
- ▶ Combien y en a-t-il et sont-ils grands ?
- ▶ Qu'est-ce que tu vois tout au bout de la route ?
- ▶ Est-ce qu'il y a des jardins ?
- ▶ Qu'y a-t-il de l'autre côté de la route ? Des maisons ou la campagne ?

Montrer des routes différentes entre elles que d'autres enfants empruntent pour aller à l'école et les faire décrire par les élèves.

Figure 29 : Images réalisées par des enfants d'une école primaire

En haut : École primaire S. Eusebio, classe de 4^e, 5^e ; en bas : École primaire Andersen, classe 5^e, Gênes.



Mon école.



Le bâtiment de l'école.



La rue vers ma maison.



Le jardin public de mon village.

2. Confronter la description avec celle faite par d'autres élèves de la classe.
3. Dessiner ce que les enfants voient par la fenêtre de leur maison.
4. Montrer des routes, différentes entre elles, que d'autres enfants empruntent pour aller à l'école et les faire décrire par les élèves.

Indications :

- ▶ Sers-toi de crayons de couleur, dessine comme tu veux.
- ▶ Vas à la fenêtre de chez toi avec un cahier à dessin et dessine ce que tu vois : la route, un jardin, une place, des arbres, un pré, les voitures qui passent...
- ▶ Dessine ce que tu vois en parcourant la route que tu empruntes pour aller à l'école.
- ▶ Dessine le jardin où tu vas jouer.

Figure 30 : Routes et chemins pour aller à l'école



Chemin de terre.



Route pavée. *Source* : A. Calcagno Maniglio.



Route et voie ferrée. *Source* : *ibid.*

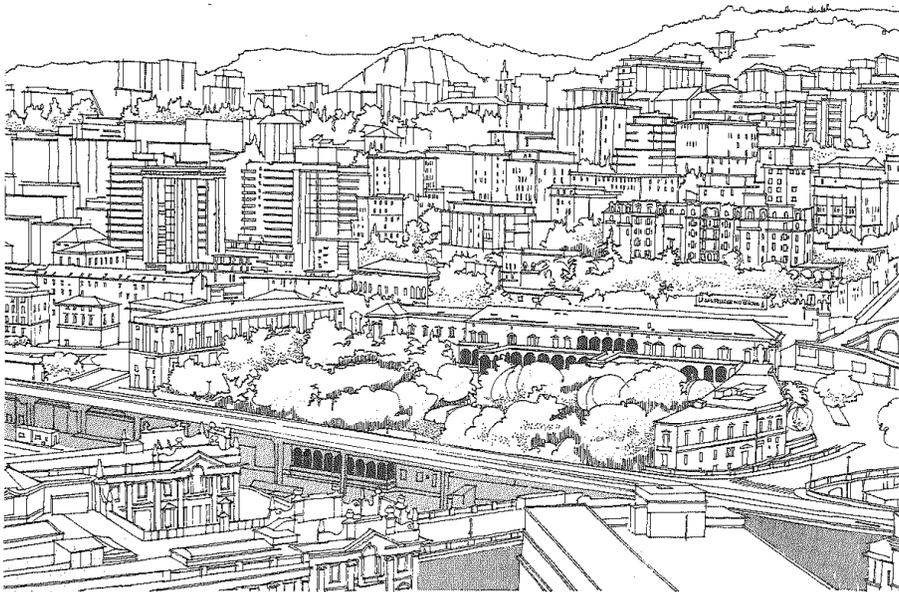


Piste cyclable. Source : *ibid.*

ANNEXE 2 – ÉCOLE SECONDAIRE

Images et exercices pratiques pour l'étude du paysage et schémas de travail pour analyser différentes typologies de paysage

Figure 31 : Un dessin pour l'étude du paysage



Source : Giulia Robbiano, faculté d'architecture, université de Gênes.

Schémas pour l'analyse du paysage

Synthèse des analyses effectuées pour atteindre des objectifs bien définis, parmi lesquels : l'acquisition de connaissances générales et plus détaillées sur le paysage, utiles pour identifier les orientations de protection, gestion et développement durable.

Objet	Contenu
<i>Identification du paysage analysé et de ses principales caractéristiques</i>	Identification et délimitation du champ d'étude Lecture des caractéristiques structurelles et fonctionnelles particulières du paysage
<i>Systèmes naturels</i>	Identification des principales caractéristiques du système naturel : des composants géologiques, géomorphologiques (altimétrie, pente, exposition des versants), de la pédologie, hydrologie, climat, végétation
<i>Systèmes anthropiques</i>	Identification des principales caractéristiques du système anthropique : constructions, infrastructures, (urbaines, industrielles, commerciales, voirie...), des terres cultivées, de la forestation...
<i>Visibilité</i>	Analyse des caractéristiques visuelles du paysage, des éléments remarquables, de la dégradation, de la fragilité, des modalités d'observation
<i>Interrelation entre systèmes naturels et anthropiques</i>	Identification et lecture critique des rapports entre systèmes naturels et anthropiques ; de la configuration naturelle des lieux, des modalités d'utilisation, des transformations des lieux réalisées au cours du temps par les hommes
<i>Dynamiques, processus de transformation effectués</i>	Connaissance des transformations et des dynamiques effectuées lors de la comparaison entre la situation actuelle et les phases historiques connues
<i>Synthèse des analyses effectuées</i>	Synthèse des analyses effectuées pour atteindre des objectifs bien définis, parmi lesquels : l'acquisition de connaissances générales et plus détaillées sur le paysage, utiles pour identifier les orientations de protection, gestion et développement durable
<i>Évaluations</i>	Identification et évaluation des ressources et des valeurs identitaires présentes dans le paysage analysé

L'exemple d'un paysage côtier

Figure 32 : Éléments naturels des paysages



Sestri Levante. Source : Merlofotografia.

Certains caractères naturels sont encore présents avec des parties de plages de sable et de vieux champs d'oliviers.

L'histoire de la rencontre entre la mer et le littoral a produit un patrimoine remarquable.

Les transformations anthropiques des vingt dernières années ont conduit à des changements radicaux du paysage côtier : la pression venant du tourisme, la concentration urbaine sur le littoral, la construction de la route le long de la côte ont provoqué une profonde altération des ressources naturelles sur les zones limitées du littoral. Le bilan environnemental et la qualité du paysage riverain sont très négatifs. L'arrière-pays a été marginalisé, de même que l'activité agricole qui le caractérise.

Figure 33 : Transformations anthropiques récentes du paysage côtier



Côte ouest de la Ligurie, Italie. Source : S. Soppa.

Schéma pour l'identification des valeurs et qualités du paysage

Valeurs	Critères d'évaluation
<i>Valeur historique culturelle</i>	Présence de structure et établissements d'intérêt historique-culturel et/ou artistique Présence d'identités locales, de la tradition des lieux, de la mémoire de la collectivité...
<i>Valeur naturaliste et écologique</i>	Richesse de la flore et de la biodiversité Valeurs géomorphologiques, de la végétation, des ressources d'eau Stabilité des écosystèmes...
<i>Valeur économique</i>	Rentabilité de l'agriculture, de la sylviculture, des activités touristiques Accessibilité des terrains aux réseaux des infrastructures et des services Valeur des zones urbanisées, agricoles et forestières par rapport aux règles de l'aménagement et de la protection de l'environnement, aux qualités visuelles, touristiques...

Valeurs	Critères d'évaluation
<i>Qualité de la vie</i>	Qualité du microclimat Qualité de l'air, de l'eau et du sol Qualité du paysage (historique-culturel, social, économique) Qualité des services, des infrastructures...
<i>Identité des paysages</i>	Caractère exceptionnel des paysages, des ressources naturelles, historiques, culturelles et économiques
<i>Reconnaissance des paysages</i>	Compréhension des caractères des paysages par les habitants et les visiteurs

Cartographie et photographie aérienne

Il est très important d'utiliser des représentations cartographiques et de consulter des photographies aériennes car les données et informations qu'elles contiennent aident à comprendre les particularités morphologiques, les caractéristiques environnementales et le caractère des transformations anthropiques des territoires analysés.

Dans la photographie aérienne rapprochée, il est possible de reconnaître les pentes complètement boisées et le village construit sur une crête de la montagne.

Figure 34 : Cartographie

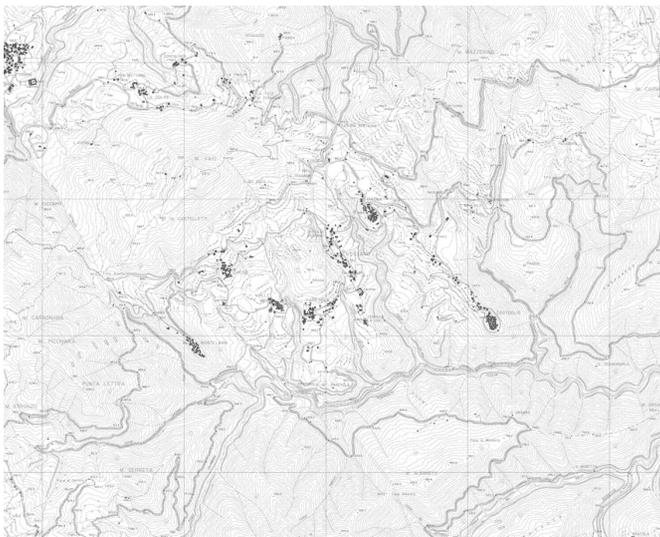
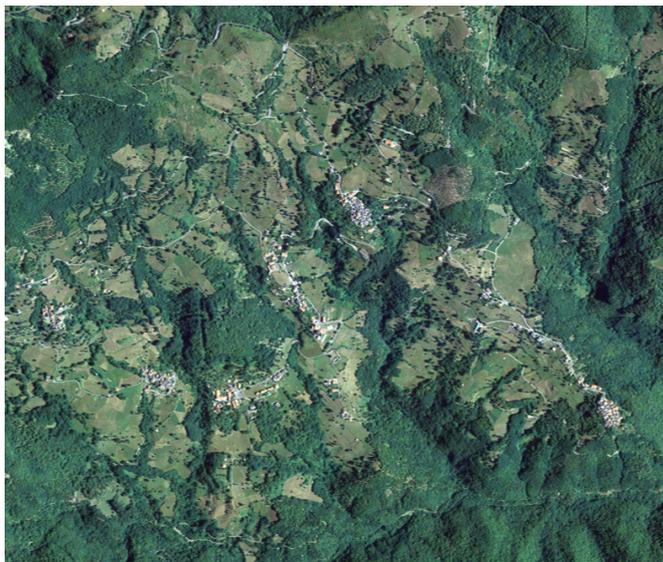
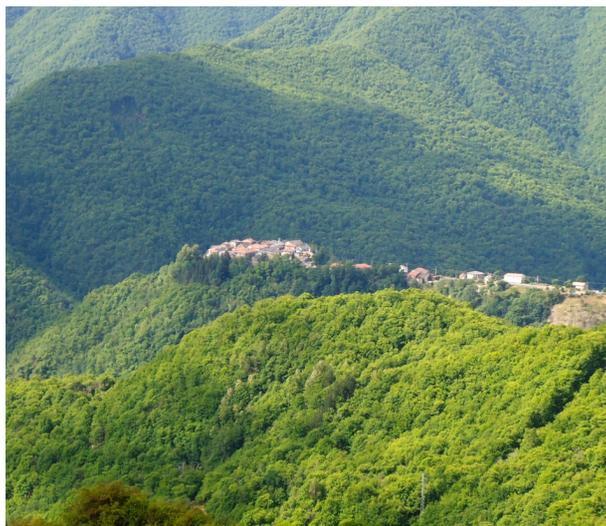


Figure 35 : Photographie éloignée aérienne



Source : A. Calcagno Maniglio, faculté d'architecture, université de Gênes.

Figure 36 : Photographie rapprochée



Source : Tiziano Mannoni.

L'exemple d'un paysage fluvial en transformation

La position élevée de l'observateur permet de voir une partie assez ample de paysage, d'identifier le parcours du fleuve, l'urbanisation de ses bords, les collines boisées et les caractéristiques principales du paysage.

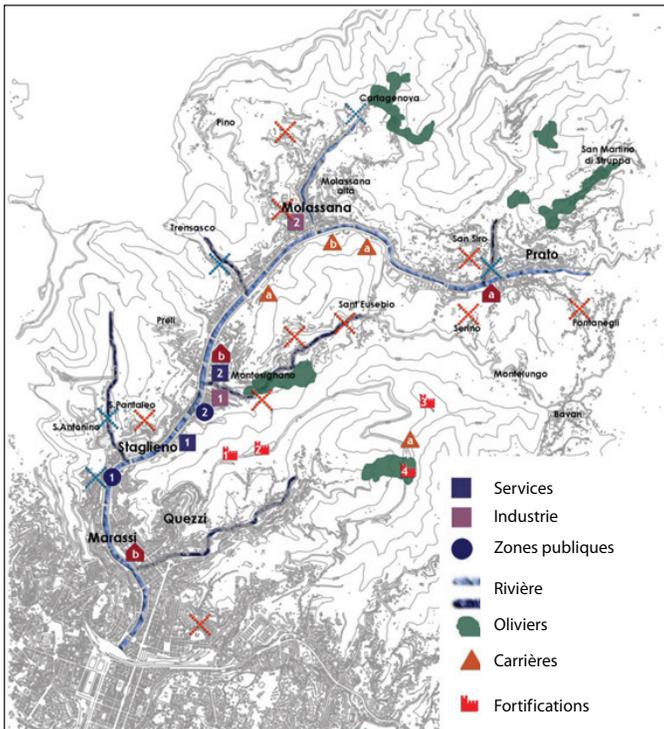
Une image détaillée au premier plan montre les récentes transformations du paysage : l'alignement des bâtiments le long du fleuve.

La photo de la rivière Bisagno montre la structure du paysage fluvial, sa morphologie et les éléments naturels et anthropiques qui caractérisent l'ensemble du territoire ; le plan permet de les comprendre.

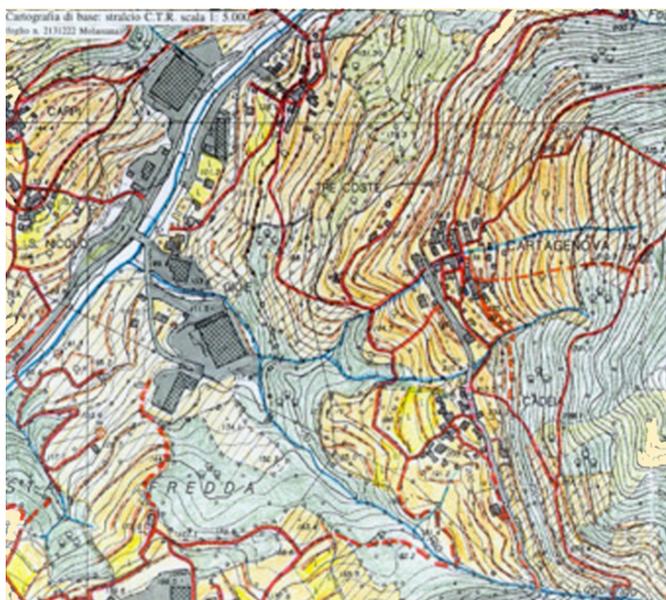
Figure 37 : Paysage fluvial de la rivière Bisagno



Source : Gênes, centre urbain.



Source : Franca Balletti, faculté d'architecture, université de Gênes.



Un réseau de chemins ruraux et un petit village agricole aujourd'hui abandonné.
Source : ibid.

Figure 38 : Paysage fluvial : ponts, rues, végétation, cultures agricoles

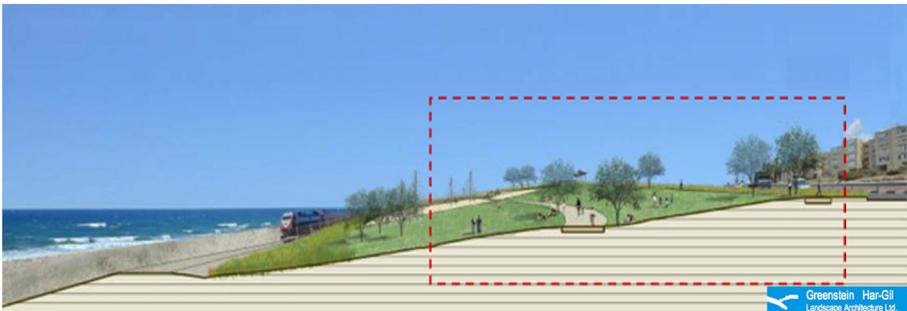


Source : Franca Balletti, faculté d'architecture, Université de Gênes.

Exemple d'un paysage côtier en transformation

Projet de promenade (de Har-Gil) pour un nouveau parc dans une zone très urbanisée (Shikmona Park, Haifa).

Figure 39 : Projet de promenade



Source : Greenstein Har-Gil, Landscape Architecture Ltd.



Source : *ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

- Assunto R. (1994), *Il paesaggio e l'estetica*, Novecento Editrice, Palerme.
- Calcagno Maniglio A. (2002), *Alta Lunigiana : percorsi, insediamenti, segni storici del paesaggio*, Pacini Fazi, Pise.
- Calcagno Maniglio A. (2009), *Paesaggio costiere, sviluppo turistico sostenibile*, Gangemi Ed.
- Fabbri P. (1984), *Introduzione al paesaggio come categoria quantificabile*, Celid, Turin.
- Gazzola A. (2007), "The idea of space in children", in Falcidieno M. L. (dir.), *The role of drawing in communication*, Alinea editrice, p.109.
- Gazzola A. (2011), *Uno sguardo diverso. La percezione sociale dello spazio naturale e costruito*, Franco Angeli, Milan.
- Jellicoe G. et Jellicoe S. (1975), *The landscape of man: shaping the environment from prehistory to the present day*, Thames and Hudson, Londres.
- Lynch K. (1964), *L'immagine della città*, Marsilio, Padoue.
- McHarg I. (1995), *Design with nature*, Wiley, West Sussex.
- Sereni E. (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano* (18^e édition), Laterza, Bari.
- Soppa S. (2010), *Gli spazi public: Luoghi di conflitto e risorsa della città multietnica*, Ph D thesis, Faculty of Architecture, University of Genoa.
- Turri E. (1998), *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Marsilio Editori, Venise.
- Vecchis G. (De) et Staluppi G. (1997), *Fondamenti di didattica: Didattica della geografia*, UTET, Turin.

Chapitre 4

Paysage et loisir

*Niek Hazendonk, expert auprès du Conseil de l'Europe
et Marlies Brinkhuijsen, Chantal de Jonge, Hugo de Jong,
Dirk Sijmons*

INTRODUCTION

Le tourisme a un impact considérable sur notre paysage, et la relation entre ces deux éléments ne doit pas être sous-estimée : elle mérite d'être étudiée au niveau européen. Comme l'affirme la Convention européenne du paysage, il est de la responsabilité de l'ensemble de ses États parties de maintenir des paysages sains et divers pour le bien-être de tous. Pour y parvenir, il importe d'orienter l'industrie du tourisme et des loisirs et d'aménager les paysages en ce sens.

La notion de loisir est un concept large revêtant plusieurs sens selon, notamment, la culture ou le contexte considérés. Le présent rapport¹ met l'accent sur le tourisme international, mais cela ne signifie pas que le tourisme national, les activités de plein air et les autres formes de loisirs prenant place dans le cadre quotidien soient moins importants.

Si ces activités ont de nombreux points communs, elles présentent également de grandes différences. De même, tous les types de loisirs sont interconnectés, que ce soit sur le plan fonctionnel, économique ou autre. Les paysages et les infrastructures utilisés pour les différents types de loisirs se chevauchent et s'imbriquent. Aux Pays-Bas, pour chaque euro dépensé par un touriste international, deux euros sont dépensés au niveau national.

Le mot « *tourism* » a fait son apparition dans l'*Oxford English Dictionary* en 1811, mais cette activité humaine est beaucoup plus ancienne. Au temps des Grecs de l'Antiquité, des voyageurs comme Hérodote ont visité de nombreux lieux et pays et ont fait le récit de leurs expériences. Les Romains se sont rendus en Égypte et en Grèce pour visiter des sanctuaires ou des thermes et pour découvrir de nouveaux horizons exotiques. Plus tard, au Moyen Âge, les voyages ont eu une finalité essentiellement religieuse : pèlerinages vers les lieux saints à Rome, Saint-Jacques-de-Compostelle et Canterbury, parfois à travers des continents entiers.

1. Ce rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement de la Suisse.

Après la Renaissance, les gens ont commencé à voyager en plus grand nombre pour le plaisir, dans un but éducatif ou pour acquérir des connaissances. Les jeunes aristocrates faisaient le Grand Tour de l'Europe après avoir achevé leurs études pour se familiariser avec les cultures étrangères. Pendant ce tour d'une durée de deux à trois ans, les jeunes gens se rendaient généralement de Londres en Italie, en Grèce ou en Égypte en passant par Paris. On pourrait dire que ces premiers « voyages organisés » ont marqué le passage d'une société statique vers une société mobile.

Au début du XIX^e siècle, de nombreuses personnes travaillaient jusqu'à l'épuisement, dix-huit heures par jour, six jours par semaine, sans aucun jour de congé. Il y avait peu de temps pour les loisirs. Seules quelques personnes avaient le temps et les moyens de se reposer, de se divertir et de voyager. Les loisirs et le tourisme étaient le privilège d'une petite élite. Mais les temps ont changé. Avec l'adoption de la semaine de travail de cinq jours et des congés payés, la hausse des revenus et le développement de moyens de transport abordables (voitures privées, avions gros porteurs et compagnies aériennes à bas coûts), les loisirs et le tourisme sont devenus à la portée de la majorité des habitants des pays développés. En Europe, le temps libre moyen a progressivement augmenté, pour atteindre quatre à six heures par jour (Aliaga, 2006), et une large gamme de possibilités de loisirs et d'offres touristiques est désormais accessible dans la société contemporaine.

L'ère du tourisme organisé a débuté en 1841 avec l'exceptionnelle excursion en train organisée par Thomas Cook entre Leicester et Loughborough. L'explosion du voyage et du tourisme au cours des cinquante dernières années pourrait être comparée, pour ce qui est de son impact, à la révolution industrielle.

On peut distinguer quatre manières d'utiliser le paysage à des fins touristiques :

- ▶ le paysage en tant que décor esthétique ;
- ▶ le paysage en tant qu'espace de divertissement ;
- ▶ le paysage en tant que zone biologique ;
- ▶ le paysage en tant qu'espace habitable (Donadieu, 2007:254).

Bien qu'essentiellement passé dans et à proximité de son logement, les effets de l'augmentation du temps libre se font sentir bien au-delà du cadre de vie quotidien. Depuis la fin du XIX^e siècle, les centres-villes, les zones périurbaines et les paysages pittoresques sont devenus des paysages de loisirs et des paysages touristiques, aussi bien sur le plan fonctionnel que du point de vue de la perception que l'on en a. Les zones côtières et alpêtres ont été transformées en complexes touristiques de masse, les centres-villes et les espaces désaffectés ont été réaménagés pour en faire des lieux de divertissement urbains et les paysages ruraux ont été progressivement transformés en paysages résidentiels « rurbains », offrant de nombreuses attractions et infrastructures de loisirs.

De nombreuses économies régionales sont devenues largement dépendantes des loisirs et du tourisme. Dans d'autres régions, l'impact des loisirs et du tourisme est moins flagrant et, en l'absence d'infrastructures et d'attractions qui leur sont destinées, les paysages paraissent inchangés. Pourtant, ils sont, dans l'usage que l'on en fait et dans la manière dont on les perçoit, clairement voués aux loisirs et au tourisme.

Le souhait qu'une personne a de visiter un environnement particulier (paysage) résulte d'une construction sociale et est donc, par nature, sujet à changement et à variation (Urry, 1995). « L'évolution de la perception de ce qui est considéré comme un paysage désirable est liée à l'évolution sociale et culturelle de la société dont les touristes sont originaires » (Holden, 2000). Par exemple, au milieu du XVIII^e siècle, on a observé une préférence croissante pour les paysages romantiques et pittoresques. « Les paysages autrefois à la mode étaient ceux des Pays-Bas, parce qu'ils témoignaient de la capacité humaine à dominer la nature pour fournir des terres agricoles productives » (Holden, 2000). Au XIX^e siècle, la beauté sublime des paysages sauvages de montagne ou du littoral a gagné la préférence des touristes. C'est ainsi que les Anglais ont développé l'alpinisme et ont jeté les bases du tourisme alpin. Par ailleurs, lorsque l'on observe l'impact des loisirs et du tourisme sur les paysages européens, des différences régionales apparaissent. En effet, le climat, les traditions, la présence d'attractions culturelles et naturelles, le contexte sociopolitique, la position géographique et d'autres facteurs déterminent l'apparence du paysage, son utilisation et le sens qui lui est donné.

1. ÉVOLUTION DES LOISIRS ET DU TOURISME

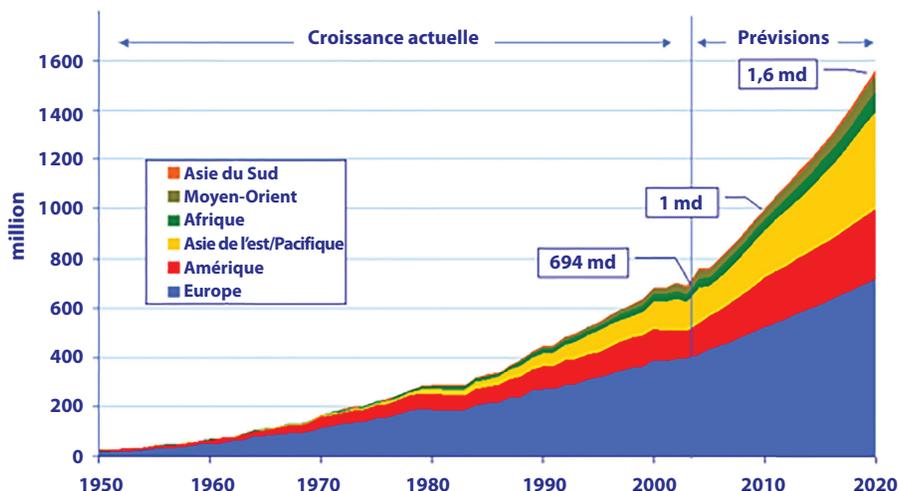
La nature et l'importance des loisirs et du tourisme ont considérablement changé au cours des dernières décennies et le tourisme international s'est développé de façon spectaculaire depuis cinquante ans.

Le tourisme est devenu extrêmement dynamique dans toutes ses dimensions, notamment dans sa nature et s'agissant des lieux concernés. L'amélioration des infrastructures, la possession de voitures particulières, l'aviation et la meilleure coordination des systèmes de transport ont accru le rayon d'action des personnes. La demande de loisirs et de tourisme à l'échelle mondiale continue de dépasser les attentes et de croître, en dépit des crises récentes. Les loisirs et le tourisme sont devenus des activités économiques majeures qui contribuent fortement aux économies nationales et aux taux d'emploi.

La culture de la consommation, fondée sur une circulation accrue de marchandises, a permis aux industries des loisirs en expansion de développer et de diversifier leur offre. La gamme des produits et des activités de loisirs et de tourisme est toujours plus diverse et évolutive (Mommaas *et al.*, 2000 ; Meethan, 2001). Les produits, les services et les lieux ne sont plus évalués et choisis essentiellement pour leur valeur fonctionnelle, mais pour leur valeur symbolique et expérientielle. La valeur expérientielle attendue des produits et des activités tend à être dominante (Metz, 2002). Le temps libre n'est plus considéré comme du temps à perdre pour se détendre, mais comme du temps devant être utilisé pour vivre une expérience exceptionnelle. D'où une demande de satisfaction garantie. Les offres traditionnelles (soleil, mer, plaisir, ou se promener tranquillement à la campagne) ne suffisent plus. Les consommateurs sont devenus très exigeants. Il leur faut désormais des biens et des services de qualité et des expériences uniques et mémorables. En conséquence, les industries de loisirs et les pouvoirs publics, confrontés à une concurrence croissante pour attirer les consommateurs, ont créé des infrastructures de tourisme et de loisirs toujours plus

spectaculaires et ont transformé les paysages. Cependant, cette tendance à intensifier, élargir, multiplier ou accélérer les expériences est contrebalancée par une aspiration inverse valorisant la modestie, la décélération, le calme et la relaxation complète.

Figure 40 : Tourisme : croissance actuelle et prévisions



Source : www.world-tourism.org/facts/menu.html.

La diversification des modes de vie, des valeurs et des attitudes fait que le comportement des consommateurs et des voyageurs est toujours plus difficile à prédire. Ils tendent cependant à privilégier, d'une part, les grands acteurs du tourisme mondial et, d'autre part, les acteurs régionaux, délaissant les offres intermédiaires (Nordin, 2005).

Les petits voyagistes indépendants prospèrent dans des niches de marché très spécialisées. Au Royaume-Uni, par exemple, il existe une forte demande pour des séjours de randonnée, de cyclisme et de golf (Mintel International Group (2006), analyste de voyage et de tourisme). Parmi les nouvelles valeurs et attitudes susceptibles d'avoir un impact sur le tourisme, le Conseil anglais du tourisme a mentionné la recherche croissante de produits plus authentiques : la nostalgie, les racines, les autres cultures et l'identité suscitent de plus en plus d'intérêt, tout comme les activités spirituelles et intellectuelles (Veer et Tuunter, 2005).

Malgré la crise, le tourisme rural reste un segment en progression. Cette croissance est due au développement de nouveaux marchés touristiques et à l'évolution des économies résultant de la construction européenne. Dans la pratique, le tourisme rural correspond à des formes de loisir et de tourisme de faible ampleur et discrètes (Veer et Tuunter, 2005).

Parmi les autres secteurs en expansion figure le tourisme de la santé et de la forme, qui s'inscrit dans une tendance sociétale plus large, accordant toujours davantage de valeurs au bien-être et à l'équilibre. Avec l'augmentation des richesses et du bien-être, cette forme de loisir a acquis une importance croissante. Si le tourisme de la santé existe depuis longtemps et s'il est populaire dans de nombreuses régions

européennes (de montagne), il représente aujourd'hui un segment de marché plus large (Nordin, 2005). Les loisirs et le tourisme changent également avec l'arrivée de nouveaux groupes de consommateurs : un nombre croissant de citoyens, de seniors dynamiques et aisés et de touristes issus de marchés en pleine croissance comme l'Europe centrale et orientale ou le groupe des pays « ABRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine).

L'amélioration des niveaux d'éducation a créé un intérêt pour des formes de divertissement plus complexes, qui privilégient « l'exploration active » par rapport à la consommation passive. Dans le même temps, les gens recherchent de plus en plus des plaisirs simples, qu'ils espèrent trouver à la campagne, comme « la paix et la tranquillité », « l'espace », « l'authenticité », « la nature » et « la santé ». Du fait de la mobilité croissante des personnes et de la baisse des prix, des destinations nouvelles et différentes sont devenues accessibles. Et, à mesure que l'accessibilité des lieux augmente, la distinction entre loisirs ordinaires et destinations touristiques diminue. De plus, du fait de la concurrence et de la mondialisation du marché, ainsi que des exigences élevées des consommateurs, la qualité est devenue un facteur de différenciation majeur. Ainsi, des lieux reculés proposant une offre touristique de qualité, variée et sûre seront préférés à une offre de proximité médiocre. Les destinations traditionnellement populaires ne s'imposent plus comme une évidence ; si la qualité proposée est inférieure et qu'aucune mesure n'est prise, leur déclin est inévitable.

Les loisirs et le tourisme en faits et en chiffres

Le tourisme est une activité économique génératrice de croissance et d'emploi dans l'Union européenne, tout en contribuant au développement et à l'intégration économique et sociale, notamment dans les régions rurales, montagneuses, côtières, insulaires, éloignées ou ultrapériphériques, ainsi que dans les régions de convergence. Le nombre d'arrivées de touristes internationaux en Europe est passé de 25,3 millions en 1950 à 414,4 millions en 2002, ce qui représente une progression de 1 537 % en un demi-siècle (Leidner, 2004). Bien que l'Europe perde des parts de marché au profit d'autres continents, elle restera la première région d'accueil de touristes du monde à court et à moyen terme, dans le tourisme international récepteur et émetteur (Spörel, 2007). Sur les dix premières destinations touristiques mondiales, six se trouvent en Europe : la France, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche (Mintel International Group 2006). Le tourisme produit 5 % du PIB européen, auquel s'ajoutent les dépenses indirectes liées au tourisme, qui produisent 10 % du PIB européen (*ibid.*). Selon la définition du secteur, le tourisme emploie entre 7 et 9 millions de personnes dans l'Union européenne. Si l'emploi indirect est pris en compte, le nombre d'emplois recensés s'établit à plus de 20,6 millions (la part des emplois liés au secteur du tourisme représentant entre 4 et 12 % de l'emploi total de l'Union européenne, selon la définition du secteur retenue) (Leidner, 2004).

Au total, quelque 900 millions de voyages touristiques (88 % des nuits passées dans des établissements d'hébergement collectif de l'Union européenne des vingt-cinq), répartis de façon quasi homogène entre séjours courts (1 à 3 nuits) et séjours longs (4 nuits et plus), ont été effectués par des touristes européens en 2005. Les deux tiers environ de ces voyages ont été effectués en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne (Spörel, 2007). Le tourisme récepteur représente une part considérable du tourisme : en 2005, environ 60 % de l'ensemble des nuits passées dans des lieux d'hébergement collectif l'ont été par des résidents (Spörel, 2007).

Les trois principales destinations du tourisme émetteur étaient l'Espagne, l'Italie et la France (l'unité de mesure étant le nombre de voyages de quatre nuits ou plus). L'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas génèrent l'essentiel du tourisme dans l'Union européenne des vingt-cinq (Spörel, 2007). En ce qui concerne les dépenses liées au tourisme international, en 2006, l'Allemagne était en passe de confirmer sa première position mondiale, le Royaume-Uni et la France se trouvant également dans le peloton de tête des quatre pays les plus dépensiers. Selon les tendances de 2006, la Fédération de Russie allait continuer à être l'un des marchés offrant le meilleur potentiel de croissance dans l'avenir prévisible (CET, 2006).

Au cours des dernières décennies, les voyages et le tourisme ont fortement contribué à l'économie mondiale. Le tourisme international a progressé à un rythme légèrement plus élevé que l'économie mondiale et cette tendance devrait se confirmer sur le long terme malgré l'actuelle récession. Parmi les composantes du tourisme, c'est le tourisme international qui a le plus rapidement progressé, bien que dans de nombreux pays de l'OCDE il demeure moins important que le tourisme national. Si son importance économique varie fortement, le tourisme joue à l'évidence un rôle crucial dans l'économie, en ce qu'il soutient la croissance, le développement économique et l'emploi et en ce qu'il génère des rentrées de devises. Les pays de l'OCDE continuent à jouer un rôle dominant dans le tourisme international, aussi bien émetteur que récepteur. Les entreprises du tourisme ont largement contribué à l'augmentation du taux d'emploi global dans ces pays. Dans la zone OCDE, par exemple, le taux de croissance de l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a dépassé les 2 % par an entre 2000 et 2007, soit plus d'un point de pourcentage de plus que le taux de croissance de l'emploi total (OCDE, 2010).

Les arrivées de touristes internationaux dans la région paneuropéenne continuent d'augmenter, tout comme l'importance économique de l'industrie du tourisme dans certains pays de destination traditionnels ou nouveaux. La croissance est particulièrement rapide en Europe du Sud-Est, en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale, mais beaucoup moins qu'en Europe occidentale et centrale, qui reste la principale destination touristique mondiale avec 43 % des arrivées mondiales totales (AEE, 2007). Bien qu'il n'existe pas de statistiques fiables concernant les dépenses liées aux loisirs à l'échelle européenne, les statistiques nationales laissent penser qu'elles sont supérieures aux dépenses de tourisme.

La crise mondiale

Le tourisme a été variablement touché par la crise économique et financière qui a frappé l'économie mondiale en 2008 et en 2009. Les flux touristiques ont commencé à diminuer dans la deuxième moitié de 2008 (les arrivées dans la zone OCDE ont baissé de 1,8 % au troisième trimestre de 2008 par rapport au troisième trimestre de 2007 et de 4,3 % au quatrième trimestre de 2008 par rapport au quatrième trimestre de 2007) et cette baisse s'est renforcée début 2009 (-12,5 % et -6,5 % respectivement au premier et au deuxième trimestre de 2009). Le tourisme international a été davantage touché que le tourisme national, le tourisme d'affaires davantage que le tourisme de loisirs, les hôtels davantage que les autres types d'hébergement et les transports aériens davantage que les autres types de transports.

Paradoxalement, certaines formes de tourisme ont peu souffert, voire ont enregistré une croissance pendant cette période de crise. Par exemple, le tourisme de croisière s'en est relativement bien sorti pendant la saison d'hiver 2008-2009 et les Alpes ont enregistré une année record (Spörel, 2007). Les nouvelles tendances de la demande ont changé le tourisme ; en particulier, les gens ont tendance à partir plus fréquemment pendant l'année et à faire des séjours plus courts. Ces dernières années, la concurrence sur les marchés touristiques s'est faite plus vive avec l'apparition de nouvelles destinations (OCDE, 2010).

Les différents types de tourisme et de loisirs

La forme touristique conventionnelle du voyage organisé est généralement désignée sous le nom de tourisme de masse. Les formes alternatives de tourisme, souvent qualifiées de tourisme « indépendant » ou « rural » si les lieux de séjour sont situés à l'écart des zones urbaines (bord de mer et montagne), sont généralement considérées comme jouant un rôle essentiel.

Les principaux segments de ce marché sont l'agrotourisme (participation aux activités agricoles), le tourisme culturel (fondé sur les ressources culturelles), l'éco-tourisme (fondé sur les ressources naturelles), le tourisme actif (sport et aventure) et le tourisme de la santé (soins physiques et psychologiques, bien-être). Cependant, la frontière entre le tourisme de masse et le tourisme indépendant n'est pas aussi stricte et claire qu'il n'y paraît. Il existe en effet de nombreuses formes hybrides, et de nombreux voyages organisés sont proposés dans le cadre du tourisme « indépendant ». Par conséquent, il est très difficile d'obtenir des données fiables sur la part relative du tourisme de masse par rapport au tourisme indépendant.

Selon les estimations de Hall *et al.* (2003), la contribution du tourisme rural à l'offre totale se situerait entre 10 et 25 %. En 2002, l'Organisation mondiale du tourisme estimait le taux de croissance annuel du tourisme rural à 6 % contre une moyenne de 2 %. Dans certains pays d'Europe du Sud et de l'Est, ces taux étaient beaucoup plus élevés et pouvaient aller jusqu'à 20 %. D'après la Fédération européenne du tourisme rural, Eurogîtes, il existe environ 400 000 unités d'hébergement rural en Europe, soit quelque 4 000 000 lits. Le ratio multiplicateur du tourisme rural est supérieur à 2,2 (un euro dépensé pour le tourisme crée 2,20 euros pour l'économie locale).

L'agrotourisme représente un revenu complémentaire important : 4 lits créent un revenu équivalant à un emploi et, en Autriche, par exemple, un agriculteur sur cinq propose un tel service (Ehrlich, 2006). « L'écotourisme, au sens strict du terme, continue de ne représenter qu'une faible proportion du marché du tourisme total. Selon les estimations, il représente entre 3 et 7 % du marché » (WTTC, OMT et Conseil de la Terre, 1996). Le volume de touristes augmente dans toute l'Europe, mais le tourisme est souvent fragmenté : sa croissance se concentre sur des environnements et des destinations spécifiques, créant des pressions localisées et mettant généralement les ressources environnementales à rude épreuve.

Cependant, le tourisme contribue considérablement au développement économique dans de nombreuses régions d'Europe. En 2005, les dépenses liées au tourisme récepteur dans la région paneuropéenne se sont élevées à plus de 338 milliards de dollars des États-Unis. De plus, le tourisme est un important facteur de cohésion et de développement social ; selon les estimations, au niveau paneuropéen, l'industrie du voyage et du tourisme a fourni un emploi à 12 millions de personnes en 2006.

Il reste encore à développer et à encourager des formes de tourisme qui profitent à la fois aux touristes et aux économies locales et nationales sans mettre en péril les ressources naturelles des régions et des pays visités. Le développement d'un tourisme durable est largement reconnu comme une manière de favoriser la viabilité économique et sociale des destinations (WTTC, OMT et Conseil de la Terre, 1996).

Si l'on observe la cartographie mondiale du tourisme, telle qu'elle figure sur les quatre cartes du site Worldmapper (www.worldmapper.org), quatre considérations apparaissent.

Destinations touristiques (carte n° 19²) : La taille des territoires est proportionnelle au nombre de touristes internationaux qui se rendent sur ces territoires. L'Europe de l'Ouest est la destination la plus populaire des touristes internationaux. Elle a accueilli 46 % des touristes mondiaux en 2003.

Origine des touristes (carte n° 20³) : La taille des territoires est proportionnelle au nombre de résidents de ces territoires qui ont effectué un voyage touristique à l'étranger. Les 665 millions de voyages effectués par des touristes internationaux en 2003 l'ont essentiellement été par des résidents d'Europe de l'Ouest, d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Est.

Volume net du tourisme (carte n° 21⁴) : La taille des territoires est proportionnelle au nombre de touristes accueillis moins le nombre de touristes quittant le territoire chaque année. La France et l'Espagne accueillent plus d'un tiers du tourisme mondial

2. www.worldmapper.org/posters/worldmapper_map19_ver5.pdf

3. www.worldmapper.org/posters/worldmapper_map20_ver5.pdf

4. www.worldmapper.org/display.php?selected=21

net. L'Espagne, bien qu'elle reçoive moins de visites que la France, est visitée trois fois plus que les trois territoires qui la suivent dans le classement des pays présentant un volume net de tourisme élevé, à savoir l'Autriche, l'Italie et la Chine.

Recettes du tourisme (carte n° 22⁵): La taille des territoires est proportionnelle aux recettes du tourisme mondial encaissées en 2003 (dollars). Cet argent est essentiellement perçu par les pays riches comme les États-Unis, l'Espagne, l'Italie et la France.

2. LOISIRS ET TOURISME EN TANT QUE MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU PAYSAGE

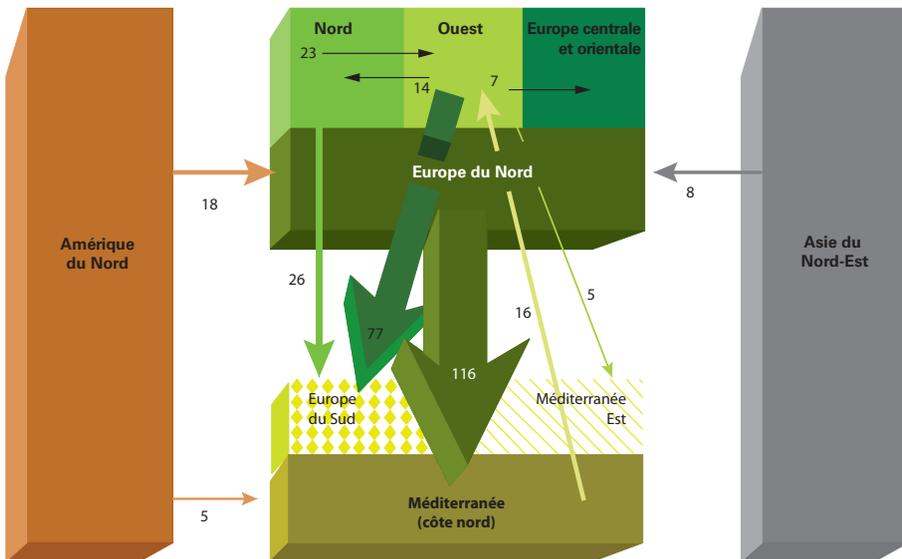
Du fait de leur importance économique, les loisirs et le tourisme sont de plus en plus perçus comme apportant une contribution essentielle aux économies régionales actuelles et futures et à leurs paysages. En effet, l'isolement, la rudesse du climat, l'inaccessibilité des terrains sont autant d'obstacles à la viabilité économique de l'agriculture dans de nombreuses régions. Ainsi, les loisirs et le tourisme peuvent apporter aux communautés en difficulté des solutions de remplacement pour subsister. La beauté pittoresque ou naturelle devient, même si elle l'a toujours été, un atout important pour le développement des loisirs et du tourisme. Une identité culturelle et des traditions fortes et vivantes peuvent également contribuer au potentiel touristique d'une région (Communautés européennes (2003) ; Jouen M. (2000)). C'est ainsi que des lieux abandonnés, hostiles ou interdits d'accès sont transformés en destinations de loisirs attrayantes dans l'objectif de créer des emplois et d'attirer de nouveaux résidents. Dans les régions où la place dominante de l'agriculture est menacée par l'urbanisation, des processus de transformation et de diversification peuvent également être observés. Dans les zones rurales, l'agriculture est de plus en plus concurrencée par d'autres activités et fonctions qui veulent se faire une place à la campagne. Les entrepreneurs doivent faire face à une concurrence accrue et à de nouvelles exigences s'agissant de la qualité des produits, des procédés de production, de la santé et du bien-être des végétaux et animaux et de l'environnement. De leur côté, les zones rurales sont en demande de logements et d'activités de loisirs, ce qui crée à son tour de nouvelles possibilités de développement socio-économique (Veer et Tuunter, 2005). Les loisirs et le tourisme sont considérés comme un support économique important pour les économies rurales futures.

La combinaison de tous ces processus est source de changements majeurs à l'échelle locale, régionale, nationale et internationale. En effet, les loisirs et le tourisme ont fortement contribué à la modification des paysages européens. Il s'agit d'un phénomène complexe et multidimensionnel influencé par diverses forces économiques, socioculturelles et autres. Selon le contexte, ces forces sont utilisées de diverses manières, avec des effets positifs et négatifs. Certains paysages deviennent temporairement attractifs, l'objectif étant de générer des profits économiques à court terme, tandis que d'autres se révèlent durablement beaux, attrayants et imaginatifs. Bien souvent, les loisirs et le tourisme peuvent être comparés à des parasites, consommant

5. www.worldmapper.org/display.php?selected=22

la vie, l'espace et le sens sans aucun égard. « De par le simple volume de ses flux géographiques et l'impact de sa présence, le tourisme constitue un facteur de modification très efficace du paysage » (Terkenli, 2002). « Le paysage préexistant est soit fortement modifié (comme dans le cas de l'aménagement du patrimoine dans les zones urbaines), soit entièrement détruit (comme dans le cas de la construction de parcs à thème Disney) ». Cependant, les loisirs et le tourisme peuvent aussi conférer de nouvelles qualités aux paysages et contribuer à leur développement durable en créant une relation symbiotique génératrice de bénéfices mutuels. Et il s'avère bien souvent que les effets positifs et négatifs sont simplement les deux faces de la même médaille : les populations et les régions bénéficient des infrastructures de loisirs et de tourisme, mais celles-ci ont un prix. C'est pourquoi le développement de ces activités doit être soigneusement planifié afin de bénéficier durablement aux populations et aux paysages. À cette fin, les stratégies de « développement durable » visent à développer des approches plus équilibrées.

Figure 41 : Les principaux flux touristiques à l'intérieur de l'Europe et vers l'Europe en 2000 (millions d'arrivées)



Source : Travel research international, données de l'Organisation mondiale du tourisme.

Si certains paysages sont devenus des zones de tourisme monofonctionnelles, d'autres ont absorbé les activités de loisirs et touristiques en conservant leur caractère d'origine. Certains endroits sont des destinations populaires depuis des décennies, voire des siècles, tandis que d'autres viennent de faire leur apparition sur la scène touristique. Cependant, « une dépendance excessive au tourisme, en particulier au tourisme de masse, comporte des risques considérables pour les économies et pour les paysages. Il suffit d'une récession économique, d'une catastrophe naturelle ou d'une modification des formes du tourisme pour que cela ait des effets dévastateurs sur le secteur du tourisme local » (PNUE-DTIE, 2002). Par exemple, la mer du Nord a été fortement concurrencée par la mer Baltique après la chute du rideau de fer.

La campagne anglaise a gravement souffert de la fièvre aphteuse. En effet, afin de contrôler la propagation de la maladie, le droit de passage sur les propriétés privées a été interdit au public. Comme les randonneurs jouent un rôle vital dans l'économie rurale britannique, cette interdiction a gravement nui à la popularité de régions telles que le Lake District (www.ramblers.org.uk). Quoi qu'il en soit, les zones de tourisme de masse, les paysages pittoresques, les villes et les régions fortement urbanisées, soit toutes les principales destinations de loisirs et de tourisme d'Europe, connaissent d'importants changements.

3. TYPOLOGIE RÉGIONALE DES PAYSAGES EUROPÉENS

La Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen utilise une typologie pour décrire et analyser les différentes évolutions et approches observées sur le vaste territoire européen – montagnes, régions côtières et insulaires, zones urbaines... Dans le présent rapport, ce sont plus ou moins les mêmes territoires ou paysages qui sont utilisés pour les descriptions. Ce faisant, il suit le modèle de l'étude européenne sur le paysage et les loisirs intitulée *Greetings from Europe : landscape and leisure* (Hazendonk, 2008).

3.1. Les zones de tourisme de masse

Outre les villes, qui attirent de nombreux touristes, les régions côtières ou montagneuses sont les paysages touristiques les plus populaires. Une grande partie de ces paysages ont été complètement transformés et adaptés pour le tourisme et consistent en des agglomérations de stations touristiques de masse.

Dans ces stations touristiques, l'amusement, le shopping et les activités sociales sont passés au premier plan, au détriment des qualités paysagères à l'origine de ces aménagements touristiques, devenues secondaires. Les magasins de souvenirs, les parcs à thème, les discothèques et les marinas accueillant de luxueux yachts sont devenus les principales attractions, faisant oublier les plages et les ports de pêche pittoresques.

Les côtes, les îles et les montagnes – et en général les destinations possédant des ressources naturelles attractives – demeurent particulièrement propices au développement du tourisme. En conséquence, certains lieux populaires soumis au tourisme de masse ont connu des dégradations parfois irréversibles (AEE, 2007). Dans les stations touristiques alpines, ce ne sont plus les pistes de ski, mais ce que l'on appelle « l'après-ski », qui semble être désormais l'attraction principale.

La consommation accrue dans les zones touristiques de masse pèse lourdement sur des ressources naturelles déjà limitées. Les conséquences environnementales du tourisme sont les suivantes : occupation des terres, fragmentation de l'habitat, perte de biodiversité, surutilisation de l'eau et de l'énergie, et nécessité de mettre en place des installations supplémentaires d'élimination des déchets et d'évacuation des eaux usées. De même, les zones entourant les ports sont souvent soumises à une pression considérable.

L'eau douce est l'une des ressources les plus sollicitées. L'utilisation personnelle excessive et l'augmentation du nombre d'infrastructures telles que les piscines et les terrains de golf créent une pénurie d'eau douce, surtout dans les régions les plus sèches et sur les petites îles. En termes de consommation d'eau, chacun sait que les touristes consomment davantage que les résidents. À Majorque, par exemple, selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE, 2004), la consommation quotidienne moyenne d'eau est de 440 litres pour un touriste contre 250 litres pour un résident habitant dans une zone urbaine et 140 litres pour un résident habitant dans une zone rurale. Aux Baléares, du fait de cette situation, le niveau de la nappe phréatique a baissé de plus de 90 mètres depuis 1975 (www.iucn.org). Une étude comparative menée dans une centaine d'établissements d'hébergement d'Europe de l'Ouest et d'Europe centrale (Hamele et Eckardt, 2006), a révélé que la consommation moyenne d'eau pour une nuitée dans un hôtel s'élevait à 394 litres, pour une valeur de référence de 213 litres, et que la consommation moyenne d'eau pour une nuitée dans un camping était de 174 litres pour une valeur de référence de 96 litres. Des écarts similaires entre valeurs moyennes et valeurs de référence ont été enregistrés pour la consommation d'énergie : 77,2 kW/h par nuitée dans un hôtel pour une valeur de référence de 30 kW/h, ce qui montre qu'il est possible de moins consommer et d'exercer une moindre pression sur les ressources locales.

Les touristes, lorsqu'ils sont nombreux, produisent également de grandes quantités de déchets et beaucoup de petites localités ont de plus en plus de difficultés à faire face à ces montagnes de détritiques. À Majorque et à Ibiza, qui sont de relativement petites îles, les autorités ont dû mettre en place une taxe de séjour pour financer le traitement des déchets générés par les millions de touristes qui se rendent chaque année sur ces îles (UICN, 1996). En 1994, la Fédération internationale des tour-opérateurs a réalisé une étude intitulée ECOMOST, portant sur le développement et l'impact écologique et économique du tourisme sur Majorque au cours des quarante dernières années (Selwyn, 1994). Le cadre de l'étude a ensuite été transposé sur Rhodes, une autre île de la Méditerranée qui, à la différence de Majorque, était alors sur le point de développer un tourisme intensif.

L'identité locale et régionale est souvent peu respectée par les complexes touristiques. Les stations de ski de toute l'Europe sont construites sur le modèle générique des chalets alpins, sans tenir compte des styles de construction traditionnels et des subtiles spécificités architecturales locales. Certains paysages de qualité ont toutefois été créés, comme la station de ski de Flaine, conçue par Marcel Breuer dans un style moderniste.

3.2. Les côtes

Le bord de mer étant la destination favorite de la plupart des Européens, de lourdes pressions sont exercées sur les régions côtières et les îles. C'est historiquement sur la Côte d'Azur et sur les côtes espagnoles (Costa del Sol et Costa Brava) que, soutenues par le développement de la classe moyenne européenne, les constructions et les infrastructures touristiques (hôtels, résidences secondaires, appartements, activités de loisirs, commerces et marinas) ont commencé à empiéter sur le littoral. Mais ce

modèle de développement a été appliqué dans d'autres régions côtières comme la Bretagne, le sud de la Baltique, les bords de la mer Noire (AEE, 2006) et plus tard la Turquie. En Italie, par exemple, 43 % de la côte est entièrement construite.

Figure 42 : Transformation du paysage par le tourisme



La Playa del Ingles est un exemple de ces lieux où le tourisme a complètement urbanisé et transformé le paysage.
Source : N. Hazendonk *et al.*, 2008.

Les régions côtières offrent souvent le plus grand nombre de lits, sachant que le nombre de lits par habitant (intensité du tourisme, généralement exprimée pour 100 habitants) est un indicateur de la capacité d'hébergement qui met en lumière les pressions socio-économiques potentielles. Dans l'Union européenne des vingt-cinq, parmi les dix régions présentant les valeurs les plus élevées, figuraient six îles ou régions côtières (COR, 2006) : les Baléares en Espagne (52,5 lits pour 100 habitants), les îles du sud de la mer Egée en Grèce (49), la Corse en France (42,3), les îles Ioniennes en Grèce (34,6), l'Algarve au Portugal (33,3) et la province de Zeeland aux Pays-Bas (30,1).

La construction de lieux d'hébergement, d'infrastructures et d'autres équipements touristiques a modifié les paysages, entraînant de graves conséquences comme la dégradation de l'environnement et la détérioration des écosystèmes côtiers et alpins. Il en va de même des activités touristiques : l'utilisation intensive et non durable d'écosystèmes vulnérables comme les zones marines et côtières et les régions alpines contribue à la perte de la biodiversité et à l'érosion. Les Alpes, par exemple, génèrent 12 % du chiffre d'affaires du tourisme mondial. Cependant, les 40 000 kilomètres de pistes de ski créées pour le tourisme l'ont été au prix d'une importante déforestation et d'une grave érosion. L'adaptation au changement climatique pourrait encore accroître l'impact du tourisme sur l'environnement. En effet, avec la diminution du nombre de domaines offrant une couverture neigeuse suffisante (66 % dans les Alpes, dans le pire des scénarios), le tourisme hivernal pourrait exercer une pression accrue

sur l'environnement (In't Veld *et al.*, 2006). La biodiversité souffre également du fait que les touristes piétinent et perturbent la nature (In't Veld *et al.*, 2006).

Outre le fait qu'il pèse lourdement sur les ressources naturelles, le tourisme exerce également une pression socio-économique. En effet, de petites localités accueillent un nombre de visiteurs qui dépasse de loin le nombre de leurs habitants.

Dès lors qu'une localité devient plus attractive pour les touristes, le coût de la vie quotidienne et le prix de l'immobilier augmentent, la rendant souvent inabordable pour les personnes qui y ont grandi. Le développement du tourisme peut créer un contraste saisissant entre de luxueuses enclaves touristiques prospérant au milieu de la plus grande pauvreté, et nuire ainsi aux relations entre hôtes et visiteurs. De plus, la dépendance au tourisme est source de grande vulnérabilité pour les régions concernées.

Parallèlement à ce tourisme (potentiellement) destructeur, il existe aussi des stratégies de développement touristique responsable. Par exemple, sur l'île canarienne de Lanzarote, l'artiste César Manrique a encouragé le développement d'un tourisme fondé sur la capacité environnementale et l'identité locale. Il a bataillé pour que des couleurs et des matériaux traditionnels soient utilisés pour les constructions et pour que les hôtels bâtis en hauteur soient interdits sur l'île. Aujourd'hui, afin d'actualiser ce modèle ancien, un nouveau plan d'aménagement du territoire est en cours de mise au point pour Lanzarote, afin de favoriser le développement durable de l'île et de son tourisme. Car l'économie de l'île, et donc son paysage, repose sur le tourisme. Le plan d'aménagement du territoire appliqué à Minorque pourrait servir d'exemple pour celui de Lanzarote ainsi que pour d'autres îles.

Figure 43 : Expériences d'aménagement durable du paysage



Les îles sont idéales pour mener des expériences d'aménagement durable du paysage. La stratégie d'aménagement de Lanzarote, inspirée par Manrique, en est un exemple bien connu. Source : N. Hazendonk *et al.* 2008.

Les zones de tourisme de masse les plus susceptibles d'être modifiées sont celles qui se concentrent sur un segment de marché étroit. Par exemple, la plupart des stations balnéaires côtières cherchent à attirer un tourisme de masse en se concentrant sur les segments de marché situés à l'extrémité basse de l'échelle socio-économique.

Si le prix a longtemps primé sur la qualité, les temps ont changé. Le soleil, la mer et quelques divertissements ne suffisent plus au touriste averti, qui recherche une offre de qualité et plus variée. Cette évolution a entraîné une diversification des loisirs et du tourisme, créant des segments nouveaux et différents, comme le sport et l'aventure, la culture, le bien-être et la nature. La tendance est aujourd'hui à l'exploitation et à l'aménagement de l'arrière-pays des principales destinations touristiques, afin de répondre aux besoins et aux souhaits actuels et de compenser la baisse des dépenses.

3.3. Les villes et les régions urbanisées

L'utilisation et l'aménagement des paysages à des fins de loisirs sont intrinsèquement liés au phénomène d'urbanisation. Le modèle physique de la croissance urbaine que connaît l'Europe est essentiellement celui de l'étalement urbain.

Cependant, toutes les villes ne sont pas en expansion. Certaines régions connaissent au contraire un rétrécissement urbain, notamment les régions postsocialistes d'Europe centrale et orientale et en particulier l'ancienne Allemagne de l'Est. L'effondrement des industries, incapables de faire face à un marché mondial extrêmement concurrentiel, a entraîné un chômage élevé, forçant la population à partir. Dans les prochaines décennies, de plus en plus de régions seront confrontées à un tel rétrécissement.

Figure 44 : Activités de loisirs dans un cadre urbain



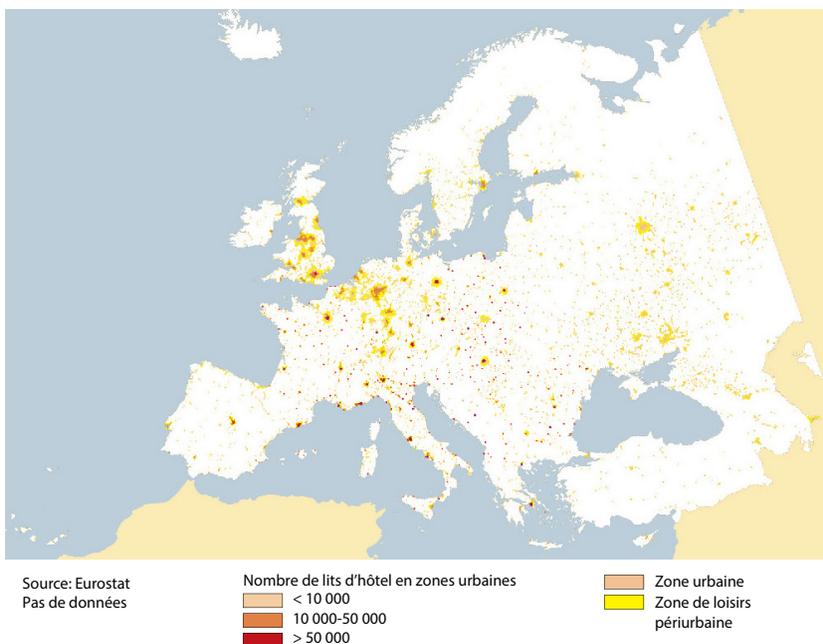
Rome : la plupart des activités de loisirs ont lieu dans un cadre urbain. *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008.

La plupart des activités de loisir prennent place dans un cadre urbain. En effet, les « citadins préfèrent les zones urbaines à la campagne, non seulement en général mais aussi pour les loisirs de plein air » (Harms, 2006). Même pour les loisirs de plein air, la marche et le cyclisme, environ les deux tiers des activités sont exercées dans des zones urbaines. Aux Pays-Bas, 90 % des activités de plein air ont lieu en ville (Dagevos *et al.*, 2004) ; les jardins publics, les parcs et les parcs forestiers représentent un cadre de loisirs très populaire. Cependant, de nombreuses villes manquent fortement d'espaces verts destinés aux loisirs et les citadins ne sont généralement pas prêts à se déplacer sur de

longues distances pour des activités de loisir régulières. En conséquence, la pression exercée sur les zones périurbaines est forte. Les paysages culturels et naturels attractifs situés dans le voisinage des zones urbaines sont de plus en plus aménagés pour répondre aux besoins et aux souhaits de loisirs des citoyens. Si l'agriculture ou la nature continuent de dominer ces paysages, leur caractère est pluriel et divers. Lorsque les paysages agricoles situés à proximité des zones urbaines sont jugés peu attrayants ou inadaptés pour accueillir de nombreux visiteurs, des aires de loisirs, des parcs forestiers, des terrains de golf et d'autres espaces de loisirs de plein air sont aménagés sous forme d'enclaves ou en les imbriquant dans d'autres utilisations de l'espace.

À l'échelle du paysage, la plupart des métropoles européennes ont développé plusieurs systèmes d'espaces verts, prenant le plus souvent appui sur les forêts urbaines (Konijnendijk *et al.*, 2005). Il existe une typologie des systèmes d'espaces verts, comme le modèle en forme de doigts (Copenhague et Amsterdam), le poumon vert (Pays-Bas) ou la ceinture verte (Londres). La plupart des capitales possèdent une forêt urbaine célèbre, datant parfois de plusieurs siècles (Paris, Berlin, Bruxelles et Londres), parfois du siècle dernier (le Bos d'Amsterdam ou le Parque Monsanto de Lisbonne).

Figure 45 : Tourisme urbain et loisirs



Source : N. Hazendonk *et al.* 2008, p. 192.

En revanche, pour des activités de loisirs non régulières ou occasionnelles, les personnes acceptent des déplacements plus longs et sur de plus longues distances. Du point de vue de l'offre, cela signifie que la zone d'attraction des infrastructures touristiques et de loisirs a augmenté. Les grands parcs d'attraction comme Eurodisney en France ou Europa Park en Allemagne n'ont pu prospérer que grâce à la mobilité accrue des populations et au fait qu'elles ont pris l'habitude de partir en vacances plus d'une fois par an.

Ces attractions de masse sont généralement situées à proximité de zones métropolitaines. Les villes et les parcs à thème profitent de leur présence mutuelle et de leur facilité d'accès.

Les villes sont également des destinations touristiques très prisées. Elles sont particulièrement appréciées pour des séjours de courte durée parce qu'elles concentrent de nombreuses attractions et manifestations. À Londres, 30 % des billets de théâtre sont achetés par des touristes, qui représentent la moitié des visiteurs des attractions londoniennes. Les divertissements commercialisés étant devenus indispensables aux économies urbaines, la revitalisation urbaine est devenue essentielle à leur fonctionnement et à leur survie (Hannigan, 1998). En 2004, le tourisme urbain représentait 38 % du tourisme émetteur européen. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont les deux premiers marchés sources du tourisme urbain européen et Paris et Londres en sont les destinations favorites.

La croissance explosive des compagnies aériennes à bas coûts a aussi fortement contribué au développement du tourisme urbain. De nombreuses villes autrefois inaccessibles sont aujourd'hui aisément joignables pour un week-end ou de courtes vacances et se font désormais directement concurrence au niveau national pour attirer les amateurs de courts séjours. En France, par exemple, le taux de croissance moyen du tourisme est d'environ 2 %, mais il est de 9 % pour Paris. Les paysages non urbains sont également influencés par cette tendance. Par exemple, l'accès à la Costa Brava s'effectue par Gérone, qui est un aéroport utilisé par les compagnies à bas coûts.

Les courts séjours urbains permettent également de faire découvrir ou redécouvrir certains paysages et régions et favorisent l'essor économique et touristique de ces dernières.

Les résidences secondaires

Il est de plus en plus populaire de posséder une résidence secondaire, dans son pays d'origine ou à l'étranger, la plupart des résidences secondaires étant acquises à des fins de loisirs.

« La proportion de résidences secondaires dans l'Union européenne varie considérablement, la plus forte concentration se trouvant dans les pays du sud de l'Europe en raison aussi bien de la forte demande locale que de l'attrait présenté par ces derniers en tant que destinations de vacances classiques. Dans des pays comme la Grèce, l'Italie, la France et l'Espagne, entre 10 et 15 % du parc immobilier est constitué de résidences secondaires. Bien que le sud de l'Europe soit mieux connu pour ses résidences secondaires, il en existe également une forte proportion en Europe du Nord en raison du nombre de pays riches dans la région. (...) Les pays du Nord et de l'Est ont leurs propres traditions de résidences secondaires, dachas et maisons de vacances. L'attrait pour les résidences secondaires ira certainement en grandissant sur le long terme en raison des vols peu onéreux et d'un moindre coût de la vie à l'étranger » (Ball, 2005).

Une grande partie des résidences secondaires rurales d'Europe semble être située sur les côtes, notamment en France, en Grèce et en Espagne (Gallent, 2006). Par ailleurs, la distance entre la résidence principale et la résidence secondaire de leurs propriétaires a augmenté. Par exemple, les Néerlandais possédaient autrefois une résidence

secondaire dans le nord de la France et aujourd'hui, elle se situe en Espagne, voire au Maroc ou en Turquie. La crise économique, combinée à la crise de l'immobilier, a eu et aura un impact important sur le marché des résidences secondaires. Dans un deuxième temps, cela influencera également les paysages environnants et leur évolution.

Le paratourisme

L'importance du phénomène du « paratourisme » n'est plus à négliger, également du point de vue de l'évolution du paysage. En effet, les touristes vont et viennent, mais les maisons de vacances, qui deviennent parfois des adresses permanentes, demeurent. Les retraités, et même les actifs, choisissent de plus en plus de vivre sur leurs anciens lieux de vacances, qui sont souvent des destinations attirant des personnes d'âge mur. La transformation de zones touristiques en lieux de résidence représente ainsi une autre étape dans l'évolution des paysages de Provence, de Catalogne, de Toscane, d'Andalousie, des Baléares et de l'Istrie.

S'il est vrai que les propriétaires de maisons de vacances ou les nouveaux arrivants devraient avoir leur mot à dire dans l'administration des régions touristiques, qui deviennent progressivement des « paysages partagés », la difficulté réside dans le fait que ces derniers viennent d'horizons différents et sont étrangers à l'esprit du lieu (*genius loci*). De plus, la rapidité du changement généré et le manque de préparation des habitants peuvent donner l'impression d'une invasion. Quoi qu'il en soit, ce phénomène tend à favoriser la diversification de l'économie locale. Par exemple, sur le littoral du Languedoc (France), la station de La Grande Motte, créée en 1966, comporte aujourd'hui une partie « ville » habitée par les résidents et une partie « station balnéaire », qui accueille les estivants. Ces deux groupes se mêlent aux visiteurs locaux, à ceux qui possèdent une maison de vacances et aux vacanciers d'hiver dont le nombre ne cesse d'augmenter.

3.4. Les paysages pittoresques et leur appréciation

Si le divertissement et les motivations sociales semblent prévaloir dans les zones de tourisme de masse, les paysages pittoresques sont, avant tout, appréciés pour leurs qualités paysagères : beaux points de vue, patrimoine culturel, faune et flore et villages pittoresques.

Parmi les nouvelles valeurs et attitudes susceptibles d'avoir un impact sur le tourisme, le Conseil britannique du tourisme a mentionné la recherche croissante de produits plus authentiques, un attrait pour la nostalgie, les racines, les autres cultures et l'identité, ainsi qu'un intérêt grandissant pour les activités spirituelles et intellectuelles (Veer et Tuunter, 2005). Ces tendances se traduisent par l'émergence de produits qui cherchent à tirer parti des ressources culturelles de certaines régions. L'Association pour l'éducation au tourisme et au loisir (ATLAS) définit le tourisme culturel comme « le déplacement de personnes vers des attractions culturelles situées loin de leur lieu de résidence habituel, dans l'intention d'acquérir de nouvelles connaissances et de vivre de nouvelles expériences afin de satisfaire leurs besoins culturels ». De nombreux sous-segments peuvent être identifiés, comme le tourisme patrimonial, le tourisme spirituel, l'agritourisme, le tourisme gastronomique... Les motivations des clients de ce type de tourisme peuvent

être très différentes, mais la nature, l'expérience et l'authenticité culturelle constituent toujours des éléments centraux. La popularité de ces paysages pittoresques repose le plus souvent sur leur caractère supposément authentique et préservé.

D'autres paysages sont particulièrement attractifs en raison de leurs qualités naturelles. Les espaces naturels et ruraux attirent les personnes qui apprécient les paysages pour leur beauté naturelle et qui aiment observer la faune et la flore. Là encore, l'idée qu'il s'agit de paysages préservés et intacts prévaut : « plus c'est sauvage, mieux c'est ». Mais ce n'est assurément qu'une illusion, dans la mesure où la plupart des paysages ont été profondément modifiés. Dans des États comme l'Allemagne, le Danemark, la Suède, la France et l'Italie, les transformations structurelles datent du début du ^{xx}^e siècle ou des années 1950. Dans d'autres États comme le Portugal, l'Irlande, l'Espagne, la Grèce et la Finlande, les problèmes d'exode des populations rurales, de hausse du chômage et de restructuration accélérée de la production ne se sont posés que récemment dans les zones rurales. De plus, le tourisme lui-même a aussi considérablement modifié les paysages pittoresques. En effet, plus ils sont physiquement adaptés aux activités de loisirs, moins ils sont sauvages et authentiques.

Figure 46 : Loisirs en forêt

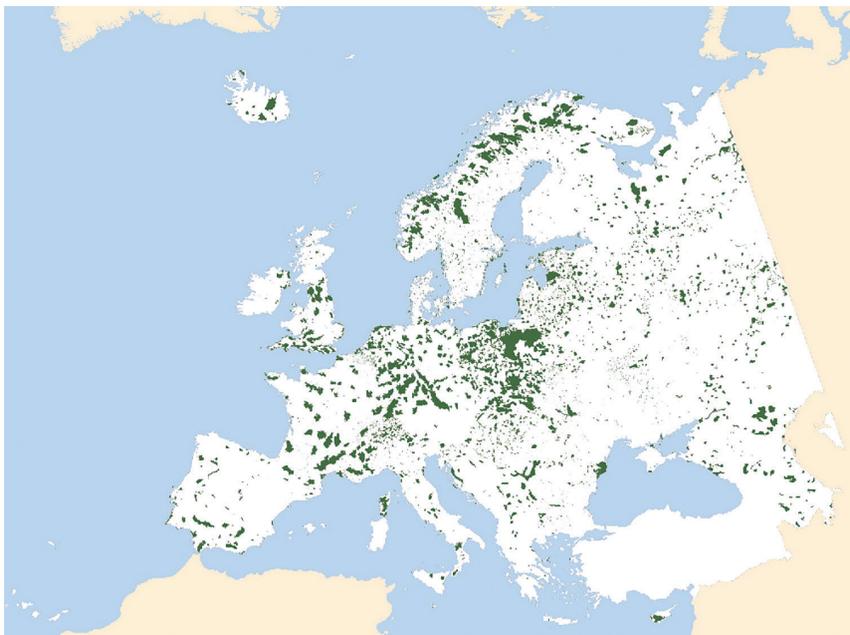


Les forêts sont largement appréciées pour les possibilités de loisirs qu'elles offrent, pouvant aller de l'appréciation de la nature à un usage intensif (pique-niques et activités sportives). *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008.

À l'instar des zones de tourisme de masse, les paysages ont été aménagés dans un but touristique, bien que moins radicalement. Des infrastructures touristiques et des lieux d'hébergement ont été bâtis, le paysage a été ouvert, les caractéristiques

naturelles et paysagères ont été transformées en attractions touristiques. Cependant, en comparaison des stations touristiques de masse, l'entrepreneuriat y est plus local, individuel et moins organisé. Par ailleurs, les loisirs et le tourisme modifient fondamentalement les paysages pittoresques sur le plan économique et socioculturel. Ils peuvent améliorer la qualité de vie locale, par exemple en améliorant les infrastructures et en encourageant les investissements dans les espaces verts et les espaces de loisirs. Les résidents bénéficient des infrastructures commerciales (magasins) et publiques (manifestations culturelles et activités collectives) mises en place à l'origine pour le tourisme. Dans les zones rurales où l'agriculture est fortement subventionnée et soumise à d'importantes pressions, les loisirs et le tourisme ruraux favorisent la diversification des économies locales, dans la mesure où ils sont étroitement liés à la consommation de biens produits localement. Les « fuites » – dépenses réalisées par des touristes qui quittent l'économie locale du fait qu'elles correspondent à des biens et à des services importés – sont de ce fait nettement inférieures à celles observées dans le cas du tourisme de masse. Le tourisme et les loisirs bénéficient également au marché du travail local et peuvent contribuer à limiter le dépeuplement des campagnes.

Figure 47 : Carte des paysages protégés



Base de données commune des zones désignées PMUE/AEE ; Agence fédérale pour la conservation de la nature, Allemagne ; Agence de l'environnement, Slovénie ; Institut des services du sol et de la culture des plants Pulawy ; pas de donnée : Turquie, Albanie. *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008, p. 190.

Le tourisme et les loisirs peuvent aussi certainement avoir des effets positifs sur l'environnement, l'amélioration de la gestion et l'aménagement écologique d'une zone. De même qu'il peut faire prendre conscience de la valeur du patrimoine culturel d'un lieu, le tourisme peut faire prendre conscience de la valeur de ses ressources naturelles. Ainsi, le fait que des espaces naturels soient visités et appréciés

peut inciter les autorités locales et nationales à investir dans la préservation de la nature. Dans certains cas, les visiteurs contribuent directement au financement de la protection d'un parc naturel. De nombreux paysages pittoresques bénéficient désormais d'une stricte protection afin de préserver leurs qualités spécifiques. Ils sont désignés par une variété de formules, telles que « parcs nationaux », « paysages nationaux », « réseaux d'espaces protégés » ou « espaces naturels remarquables ».

Figure 48 : Paysages de consommation



Les paysages sont packagés, standardisés et transformés en produits de consommation.
Photo : Aarsman.

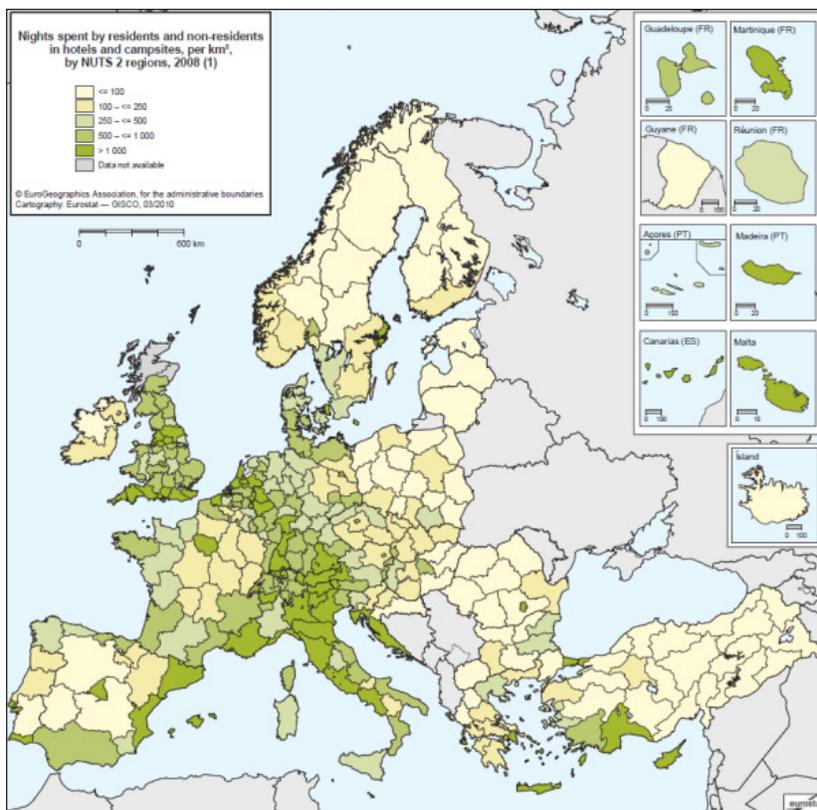
Cependant, l'impact des loisirs et du tourisme n'est pas seulement positif. À l'évidence, les paysages pittoresques subissent, comme les autres paysages, les effets négatifs de ces activités.

Il s'agit d'ailleurs bien souvent des deux faces de la même médaille. « Le caractère saisonnier de la plupart des activités de tourisme peut être source de problèmes pour les destinations qui en dépendent fortement » (PNUE-DTIE, 2002). Les effets négatifs sont notamment le trafic et les déchets. Les écosystèmes vulnérables et les sites patrimoniaux peuvent souffrir de dégradations dues à un tourisme incontrôlé. De plus, lorsque la capacité d'accueil sociale et culturelle d'une localité est surexploitée, le tourisme peut être source de conflits. L'image de marque régionale est de plus en plus mise en avant dans les zones rurales. « Les zones rurales tendent à être considérées comme un décor verdoyant pour les plaisirs contemporains. Les paysages sont empaquetés, standardisés et transformés en produits de consommation ; plus ils paraissent "authentiques" et mieux c'est » (Metz, 2002:181). Lorsque les rituels religieux, les festivals et les rites ethniques traditionnels sont réduits et aseptisés afin de répondre aux attentes des touristes et que l'identité originelle est perdue (Metz, 2002:181), la standardisation devient un problème. L'identité locale et la vie privée des membres d'une communauté peuvent se détériorer.

Le marché actuel du tourisme rural est très exigeant sur la qualité, la sécurité, l'hygiène et le confort. Mais, « si le paysage, l'hébergement, la nourriture et la boisson doivent répondre au désir de nouveauté et d'inconnu des visiteurs, ils ne doivent dans le même temps pas être trop nouveaux ou étranges, car rares sont

les visiteurs qui sont réellement à la recherche de choses entièrement nouvelles » (Metz, 2002:181).

Figure 49 : Répartition du tourisme dans certaines régions européennes en 2008



Carte montrant les nuitées passées par les résidents et les non-résidents dans les hôtels et campings. NUTS 2⁶.
Source : NUTS 2.

4. MOBILITÉ TOURISTIQUE

Tourisme et mobilité ne vont pas l'un sans l'autre, et l'évolution des loisirs est étroitement liée à celle de la mobilité. Les autoroutes et les « routes vertes » ont au départ été inventées pour faciliter les activités de loisirs. Les premières routes nationales de France et d'Italie avaient une finalité touristique et ont été financées par les associations de tourisme nationales. Aux Pays-Bas, et probablement dans de nombreux autres pays d'Europe, la moitié des déplacements routiers sont effectués pour les loisirs.

6. La Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est un système hiérarchique pour diviser le territoire économique de l'Union européenne dans le but de la collecte, l'élaboration et l'harmonisation des statistiques régionales européennes. NUTS 2 concerne les régions de base pour l'application des politiques régionales.

Le tourisme reste pour une grande part à l'origine de la demande accrue de transports, et en particulier de modes de transports destructeurs pour l'environnement et à fort impact sur le paysage, à savoir les voitures privées et, plus grave encore, les transports aériens. En Europe, en 2005, environ 59 % des touristes ont atteint leur destination par la route et 34 % par les airs. Les compagnies aériennes à bas coûts jouent un rôle important dans l'accroissement de la mobilité des visiteurs (AEE, 2007).

Les moyens de transport les plus néfastes pour l'environnement, soit la voiture et l'avion, restent les plus prisés (AEE, 2006). La route est de loin le mode de déplacement dominant au niveau paneuropéen, suivi de près par l'air en Europe occidentale et centrale et en Europe du Sud-Est. Le rail reste fréquemment utilisé en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. C'est pourquoi l'accès aux destinations touristiques doit être géré à une échelle plus large que celle des sites concernés, notamment au niveau transeuropéen. Par exemple, la dérégulation du système de transports aériens a largement encouragé l'utilisation des compagnies aériennes à bas coûts, qui à son tour a favorisé la croissance des transports aériens et contribué à augmenter la distance moyenne des déplacements vers une destination (AEE, 2007). Quoi qu'il en soit, cette évolution a un profond impact sur les paysages concernés.

Selon une analyse récente du marché (Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne – Eurocontrol, 2006) couvrant 30 pays au niveau paneuropéen, 16,3 % des vols effectués en mai 2006 l'ont été sur des compagnies aériennes à bas coûts. Il existe 50 compagnies aériennes à bas coûts opérant dans 22 pays. Le Royaume-Uni est le marché le plus important avec plus de 32 % des vols exploités par des compagnies à bas coûts, suivi par l'Irlande. Les destinations traditionnelles comme l'Espagne, l'Italie et la France représentent entre 10 et 20 % des parts de marché. Les 11 compagnies aériennes membres de l'European Low Fares Association ont indiqué avoir transporté 106 millions de passagers en 2006, et environ 15 % du nombre total de passagers aériens transportés en 2005 vers, depuis et à l'intérieur de l'Union européenne des vingt-cinq (Direction générale de la Commission européenne pour les informations statistiques – Eurostat, 2007).

Les stratégies marketing n'encouragent donc pas toujours les comportements respectueux de l'environnement et des mesures appropriées doivent être prises pour limiter leurs effets.

À cet égard, l'exemple des compagnies aériennes à bas coûts est particulièrement parlant. Outre leur impact écologique sur les paysages, elles ont un effet sur l'accessibilité de ces derniers et donc sur la répartition des flux touristiques en Europe et entre les paysages européens. Si ce type de tourisme concerne essentiellement les villes, il affecte également les paysages de campagne environnants. Compte tenu de la contribution croissante de l'aviation au changement climatique mondial, la Commission européenne a proposé d'adopter une législation visant à inclure le secteur de l'aviation dans le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Selon la Commission, une telle mesure n'aura pas une grande incidence sur le tourisme, mais elle aura globalement une incidence sur la croissance de la demande, ce qui, inévitablement, aura un certain impact sur le tourisme, dans la mesure où les coûts de mise en conformité seront certainement transférés sur les passagers (AEE, 2006).

D'autres domaines d'action des pouvoirs publics, qui ont un lien avec le tourisme, comme l'aménagement du territoire, les transports, l'énergie et la marine, jouent également un rôle clé dans l'évolution du tourisme. Par conséquent, il importe de rationaliser les mesures qui influent sur le tourisme en améliorant la réglementation et la coordination des actions.

5. DÉFIS À RELEVER POUR LES PAYSAGES ET LE TOURISME EUROPÉENS

Les exemples, les faits et les chiffres exposés précédemment ont montré que les loisirs et le tourisme influent considérablement sur les paysages et y apportent des changements radicaux. De plus, ce n'étaient pas seulement les paysages entièrement conçus et construits pour les loisirs qui étaient concernés, mais presque tous les paysages. Les paysages urbains, les zones qui entourent les agglomérations urbaines, les paysages touristiques traditionnels, les nouvelles destinations lointaines situées dans d'anciennes régions périphériques sont tous de plus en plus perçus comme des paysages de loisir et/ou touristiques. La principale fonction de nombreux paysages devient progressivement « d'offrir de la relaxation, de l'espace et du divertissement » (Frerichs et Wijs, 2001). Il est évident que ce changement d'attitude crée des attentes différentes quant à l'utilité des paysages et à l'expérience qu'ils offrent. Mais, plus un paysage est perçu comme un produit de consommation, plus le processus de standardisation est inévitable. Or, de nombreuses régions tentent de tirer profit des loisirs et du tourisme, surtout lorsque les autres supports économiques chancellent.

Après tout, les loisirs et le tourisme constituent des forces économiques majeures dans le monde entier et l'Europe en reste l'un des principaux acteurs. L'impact des loisirs et du tourisme s'observe partout, depuis la vie quotidienne locale jusqu'aux flux internationaux mondiaux, avec des interférences complexes à tous les niveaux. Cependant, les différences régionales au sein de l'Europe sont multiples et mouvantes. Les paysages varient, tout comme les contextes locaux, régionaux et nationaux. Le caractère mouvant des flux touristiques, l'urbanisation en cours et l'évolution des souhaits et des exigences forcent les zones de loisirs et de tourisme à s'adapter afin de ne pas disparaître et encouragent le développement d'autres destinations.

Cependant, la volonté de réaliser rapidement des bénéfices et l'inattention des acteurs du marché et des pouvoirs publics ont entraîné une croissance rapide et déréglementée des destinations touristiques et de loisirs de mauvaise qualité. En conséquence, les paysages ont dégénéré, ont perdu leur biodiversité et souffrent de problèmes écologiques. Dans les endroits où le tourisme est essentiellement tourné vers le divertissement et l'amusement et a peu de relations avec les caractéristiques du paysage, il n'est plus autre chose que du parasitisme. Cette forme de tourisme a dégradé l'environnement, la viabilité économique à long terme, les structures sociales et les traditions culturelles des paysages et des collectivités locales. Les paragraphes précédents montrent clairement que ses effets ne se limitent pas aux zones touristiques de masse. Les complexes de loisirs et de tourisme peuvent avoir divers impacts négatifs dès lors que les intérêts économiques l'emportent unilatéralement. Aussi, lorsque des paysages possèdent les principaux atouts recherchés

par l'industrie du tourisme et lorsque les flux touristiques sont proportionnels à la capacité des régions, la préservation et la gestion prudente de ces qualités sont essentielles. Si les bénéfices mutuels sont mieux équilibrés, les loisirs et le tourisme peuvent se développer en symbiose avec les collectivités locales, et les paysages prospérer. Qualité et durabilité sont directement liées et sont interdépendantes.

« Les principes du développement durable concernent les aspects environnementaux, économiques et socioculturels du développement du tourisme et le but est de trouver le juste équilibre entre ces trois dimensions pour garantir sa viabilité à long terme. Les principes de développement et les méthodes de gestion du tourisme durable sont applicables à toutes les formes de tourisme et tous les types de destination, y compris le tourisme de masse et les divers segments spécialisés » (PNUE-DTIE, 1995). Cette observation montre clairement que les loisirs et le tourisme durables sont aussi complexes et divers que les loisirs et le tourisme en général. Le concept de durabilité est interprété et expliqué de diverses manières. Ainsi, différentes parties prenantes issues de différents contextes vont avoir différentes visions et proposer différentes solutions pour différents paysages, en se basant sur les mêmes principes généraux de développement durable. Il s'agit donc de développer des formes de loisir et de tourisme durables qui tiennent compte des personnes, de la planète et des bénéfices économiques et de les ajuster aux souhaits des collectivités locales et des visiteurs, complétant ainsi les objectifs de la Convention européenne du paysage, qui sont d'accompagner les changements à venir en reconnaissant la grande diversité et la qualité des paysages dont nous héritons et en s'efforçant de préserver, voire enrichir, cette diversité et cette qualité au lieu de les laisser périlcliter.

6. ORIENTATIONS ET MESURES PRISES AU NIVEAU INTERNATIONAL

La Convention sur la diversité biologique et le 6^e Programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne considèrent que le tourisme est l'un des principaux secteurs ayant un impact sur l'environnement naturel (et donc sur le paysage). L'ensemble des organisations internationales s'accordent à penser que les politiques environnementales doivent viser à l'intégration des dimensions environnementales dans tous les principaux domaines d'action politique. Les mesures définies d'un commun accord ne pourront être pleinement respectées que si les responsabilités sont partagées entre les différentes parties concernées, à savoir les gouvernements, l'industrie et les populations.

6.1. Les organisations mondiales et conventions internationales

La Conférence mondiale de l'Unesco sur le tourisme durable de 1995 a adopté la Charte du tourisme durable, qui exhortait les gouvernements à élaborer des plans d'action visant à appliquer le développement durable au tourisme. La même année, trois organisations internationales clés – le World Travel and Tourism Council (WTTC), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Conseil de la Terre – ont élaboré conjointement un programme intitulé « Action 21 pour l'industrie du voyage et du

tourisme : vers un développement écologiquement durable », qui transposait le programme Action 21 dans le domaine des voyages et du tourisme.

L'OMT est l'organisation intergouvernementale chargée du tourisme. Elle a élaboré un guide pour le développement d'un tourisme durable à l'intention des aménageurs du territoire locaux (OMT, 1993). Par ailleurs, elle a travaillé avec diverses associations touristiques nationales pour mettre en place des formations visant au développement d'un tourisme durable au niveau local.

Le WTTC est une association mondiale qui rassemble les directeurs généraux de tous les secteurs de l'industrie du voyage et du tourisme. Elle vise essentiellement à favoriser le développement de complexes touristiques respectueux de l'environnement et, à cette fin, elle a établi un cadre d'action fondé sur le programme Action 21. Elle encourage également les initiatives menées par les éco-industries, comme le programme Green Globe. Ce programme a pour principal objectif de fournir à l'ensemble des entreprises du secteur du voyage et du tourisme des moyens peu onéreux et concrets d'améliorer leurs pratiques culturelles et écologiques. Il aide les entreprises à entrer dans un cercle vertueux d'amélioration et à adapter leur culture et leur pratique d'entreprise.

De plus en plus de destinations touristiques travaillent avec des entreprises du secteur privé pour faire en sorte que les aménagements touristiques, qui sont source de richesses et d'emploi pour les collectivités, soient réalisés de façon durable. À cette fin, le WTTC propose des normes communes fondées sur le programme Action 21, ainsi que des techniques et des technologies inspirées des bonnes pratiques mondiales.

Les conventions internationales contribuent également au développement d'activités touristiques internationales durables et le Protocole sur le tourisme de la Convention alpine offre un très bon exemple de cadre législatif environnemental de niveau international. Sur la base de ce texte, l'ensemble des États alpins se sont engagés à développer un tourisme durable dans toutes les régions alpines. Il est également possible de citer la Charte du tourisme méditerranéen, qui vise essentiellement à la préservation du patrimoine commun.

6.2. Les institutions européennes

Bien qu'il ne porte pas spécifiquement sur le tourisme, le Traité de l'Union européenne reconnaît que parmi les actions menées par l'Union, certaines doivent inclure des mesures touchant à ce domaine afin d'accomplir les autres tâches qui ont été explicitement définies. En 1992, le 5^e Programme d'action pour l'environnement a fixé des objectifs environnementaux et le tourisme a été déclaré domaine d'action prioritaire.

En 1995, le lancement d'une vaste consultation fondée sur le Livre vert de la Commission concernant le rôle de l'Union européenne dans le domaine du tourisme a été une initiative majeure en ce qu'elle a permis d'évaluer les besoins et de définir le champ d'application de l'action communautaire. Le Livre vert décrivait notamment les actions en cours dans le domaine du tourisme et les instruments qui étaient à disposition.

D'un point de vue opérationnel, cette période a été marquée par l'achèvement de plusieurs programmes, l'évaluation de leur mise en œuvre et la définition et le lancement de nouvelles initiatives et propositions, telles que la proposition de la Commission de lancer le premier programme pluriannuel (1997-2000) d'aide au tourisme européen, baptisé Philoxenia.

Diverses activités ont été mises en œuvre ces dernières années par le Conseil de l'Europe dans le domaine du tourisme et de l'environnement : colloques spécialisés sur la protection du littoral méditerranéen, séminaires sur les problèmes spécifiques aux pays d'Europe centrale et orientale, examen de sujets tels que le tourisme dans les régions forestières et montagneuses, la protection des deltas, le développement d'un tourisme durable ou l'intégration des facteurs socio-économiques dans le tourisme.

Dans le cadre des programmes spéciaux de coopération avec les États d'Europe centrale et orientale, une assistance technique a été fournie en vue d'aider les autorités à mettre au point leurs programmes intégrés de développement d'un tourisme durable.

La Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère a mis en place un cadre de coordination pour la préservation et l'utilisation durable des ressources naturelles et du paysage dans toute l'Europe. Elle visait à faire en sorte que les considérations relatives à la conservation de la nature et à la préservation des paysages soient prises en compte dans les politiques en matière de tourisme et de loisirs et que ces secteurs d'activités œuvrent à la protection de l'environnement, afin de protéger la diversité biologique et paysagère.

Plus particulièrement, le domaine d'action n° 2 du Plan d'action sur la diversité biologique et paysagère 1996-2000 invitait à faire en sorte que l'impératif de la conservation de la diversité biologique et paysagère et de son utilisation durable soit pris en compte le plus possible dans tous les secteurs économiques et sociaux concernés, et notamment dans le tourisme et les loisirs (Eckert et Cremer, 1997). Le programme n'est plus en cours mais la stratégie demeure valable.

La Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère a fourni un cadre nouveau et plus vaste pour les activités environnementales liées au tourisme. Dans ce contexte, un groupe intergouvernemental de spécialistes en matière de tourisme et d'environnement a été chargé de travailler avec les organisations concernées des États membres en vue de promouvoir et de mettre en œuvre les principes du tourisme durable. Un rapport sur le tourisme et l'environnement dans les pays européens a ensuite été élaboré et présenté lors d'une Conférence ministérielle intitulée « Un environnement pour l'Europe » (Sofia, 1995). C'est dans ce document que le paysage a été pour la première fois pris en considération au niveau européen.

La Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. L'un de ses objectifs prioritaires est de faire en sorte que le paysage soit pris en compte dans les politiques sectorielles touchant aux loisirs et au tourisme.

De nombreuses recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur ce sujet ont déjà été adressées aux États membres, notamment la Recommandation n° R (94) 7 relative à une politique générale de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement, la Recommandation n° R (95) 10 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées et la Recommandation n° R (97) 9 relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières.

En 1996, un colloque visant à définir un nouveau code de déontologie pour le tourisme a été organisé. Un groupe de spécialistes a également lancé des études pilotes sur le tourisme et l'environnement, en vue d'améliorer le patrimoine naturel et culturel de l'Europe par un usage durable du tourisme. Ces études pilotes tiennent compte des aspects naturels, socioculturels et financiers des programmes et de la possibilité de transférer les méthodes utilisées dans d'autres régions européennes afin de favoriser un développement durable par le tourisme.

Une formation standard sur le tourisme et l'environnement a aussi été mise au point afin que les exigences liées à la protection de la diversité biologique et paysagère soient prises en compte dans les programmes des écoles, instituts et universités où le tourisme est enseigné. Le tourisme a été étudié par plusieurs organes du Conseil de l'Europe en tant que secteur pluridisciplinaire. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a consacré plusieurs débats aux questions relatives au tourisme en Europe. Des recommandations sur divers aspects du tourisme ont été formulées, notamment la Recommandation n° 1133 (1990) relative aux politiques européennes de tourisme, la Recommandation Rec(2003)1 sur la promotion d'un tourisme attaché à la mise en valeur du patrimoine culturel dans les perspectives de développement durable, la Recommandation n° R (94) 7 relative à une politique générale de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement et la Recommandation n° R (95) 10 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées.

Plusieurs colloques ont été organisés sous les auspices de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (Eckert et Cremer, 1997).

6.3. Stratégies et mesures visant à créer une relation harmonieuse entre paysages et loisirs

En collaboration avec l'industrie du voyage et du tourisme, certains États membres de l'Union européenne ont lancé des stratégies nationales de promotion d'un tourisme durable. Ces mesures ont encouragé l'industrie du tourisme à élaborer des codes de bonnes pratiques environnementales (Eckert et Cremer, 1997).

C'est aux régions et aux collectivités locales qu'il appartient en premier lieu de prendre des mesures en faveur d'un tourisme durable. En conséquence, elles devraient être les principales bénéficiaires du tourisme. Les initiatives prises aux niveaux local et régional sont multiples et concernent notamment : l'aménagement responsable du territoire, la création de zones protégées et la canalisation des déplacements des visiteurs dans les espaces sensibles (Eckert et Cremer, 1997).

Lois, règles et réglementation

Les solutions potentielles aux nombreux problèmes causés par le tourisme prennent la forme de programmes, de stratégies et de lignes directrices mis au point par diverses organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales. Cependant, les moyens permettant de contrôler l'application des lois et règlements existants sont limités.

Parcs et zones protégées

Les parcs nationaux constituent un moyen pour les gouvernements de protéger de vastes écosystèmes et paysages. Le concept de développement d'un tourisme durable y est largement mis en avant, afin de soutenir ces destinations touristiques très prisées. En 1994, dans le cadre de son Plan d'action pour les aires protégées en Europe, la Commission des parcs nationaux et aires protégées de l'Union internationale pour la conservation de la nature a demandé aux gouvernements d'élaborer, pour chaque aire protégée, des plans de gestion et de zonage afin d'interdire certaines activités zone par zone. Dans son rapport intitulé « Les aimer jusqu'à la mort ? », la Fédération des réserves naturelles et des parcs nationaux d'Europe, tout en reconnaissant la nécessité de développer les zones protégées, a insisté sur le fait que le tourisme devait y être contrôlé et équilibré. À la suite de la publication de ce rapport, une Charte européenne pour un tourisme durable, devant être appliquée dans les réserves naturelles et les parcs naturels d'Europe, a été élaborée (Eckert et Cremer, 1997). En 2012, 89 parcs, dans neuf États européens, avaient signé cette charte et respectent depuis ses principes de gestion intégrée du tourisme, de protection des ressources naturelles, de soutien à l'économie locale et de coopération avec la population locale.

Législation relative à la protection des ressources naturelles et des paysages

Le Danemark possède la législation relative à la protection du littoral la plus développée et la dernière version de cette législation a encore allongé la bande côtière protégée. De plus, en vertu des lois et règlements danois en matière d'aménagement urbain, les zones du littoral qui n'ont pas été exploitées à ce jour devront demeurer des espaces naturels protégés. Les pouvoirs locaux et régionaux sont invités à examiner les projets en cours en ayant cet objectif à l'esprit. En France, à la suite de l'adoption en 1977 d'un décret relatif à la protection de la nature, la réalisation d'aménagements tels que marinas ou campings donne lieu à l'élaboration d'une étude d'impact environnemental. Depuis 1993, date de modification du décret, l'aménagement de terrains de golf et de parcs à thème donne également lieu à de telles études (Eckert et Cremer, 1997).

Grâce aux parcs nationaux, chaque gouvernement a les moyens de protéger avec succès de vastes écosystèmes. Afin de soutenir ces destinations favorites des touristes, le concept de développement durable du tourisme reçoit une attention particulière. Dans le cadre de son Plan d'action pour les aires protégées en Europe, la Commission de l'UICN sur les parcs nationaux et les aires protégées a, en 1994, demandé aux gouvernements que pour chaque aire protégée, des plans de gestion et de zonage soient préparés en vue d'interdire certaines activités (Eckert et Cremer, 1997).

Écolabels et concours

Organiser des concours ou décerner des écolabels constitue une bonne technique pour encourager le développement d'un tourisme durable. Il s'agit d'inciter les responsables du tourisme à s'engager davantage dans le respect de l'environnement et d'aider les touristes à choisir leurs destinations et leurs lieux d'hébergement (Eckert et Cremer, 1997). En Autriche, les critères d'attribution d'un écolabel autrichien du tourisme ont été définis en 2008 afin d'encourager une gestion des lieux d'hébergement touristiques respectueuse de l'environnement.

Depuis 1995, six îles européennes participent à un projet d'« éco-îles » et ont constitué un réseau de coopération. L'île d'Hiiumaa, en Estonie, participe au projet et fait partie d'une réserve de biosphère. Cette coopération vise à étudier les manières de développer un tourisme respectueux de l'environnement sur l'île. À cette fin, l'écolabel Hiiumaa a été créé (Eckert et Cremer, 1997). Depuis 2009, l'île participe au projet d'Écorégions de la mer Baltique, également tourné vers le tourisme durable et qui comprend 40 autres initiatives.

Dans les années 1990, l'Office du tourisme allemand et les ministères allemands de l'Environnement et du Commerce ont organisé des concours destinés à récompenser les lieux touristiques respectueux de l'environnement. Ces concours ont permis d'évaluer l'efficacité écologique et économique des activités de près de 6 000 destinations touristiques allemandes, ainsi que les résultats obtenus en matière de préservation de la nature et du paysage (Eckert et Cremer, 1997).

Aspects financiers

Le tourisme et les loisirs pourraient être une source de financement pour la préservation et l'aménagement des ressources naturelles et des paysages. Les mécanismes envisageables, directs et indirects, sont les suivants :

- ▶ mécanismes liés à l'utilisation d'un espace (entrées, droits d'utilisation, taxes, concessions) ;
- ▶ mécanismes liés à l'expérience des visiteurs (infrastructures et équipements, manifestations, aménagements) ;
- ▶ mécanismes liés à la commercialisation d'un espace (labélisation, exploitation de produits dérivés, stratégie de marque, commercialisation croisée) ;
- ▶ mécanismes liés au soutien à un espace (dons, parrainage et système d'adhésion, aides en nature, amis de..., investissements).

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé d'utiliser une partie de la taxe de séjour pour financer les infrastructures environnementales et les actions de préservation de l'environnement (Recommandation Rec(95)10 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées). En Autriche, le Land de Salzbourg a institué en 1992 une taxe sur les résidences secondaires qui est utilisée pour financer les initiatives de conservation du paysage. Les Baléares prélèvent une écotaxe sur les nuits d'hôtel et la France prélève une taxe sur le transport des passagers vers les petites îles. Une taxe sur la plongée sous-marine collectée dans la réserve naturelle des îles Medes (Catalogne, Espagne) a généré 68 % du budget de la réserve.

7. TOURISME DURABLE EN EUROPE

Lorsque l'Union européenne a commencé à s'intéresser à la question du tourisme, elle a tout de suite pris en compte la dimension environnementale du secteur. Au milieu des années 1990, le Livre vert de la Commission sur le rôle de l'Union en matière de tourisme (DOCE 97/1995 du 4 avril 1995, série COM) soulignait que l'un des objectifs de l'Union en matière de tourisme était de contribuer au développement durable.

Le programme Philoxenia proposait des mesures visant à développer un tourisme européen de qualité par la promotion de la durabilité. Ainsi, il prévoyait la mise en place de systèmes de gestion respectueux de l'environnement ainsi qu'un prix européen du tourisme et de l'environnement.

Le prix avait trois objectifs :

- ▶ porter le concept de durabilité à la connaissance du public ;
- ▶ mettre en place une communication permanente entre les acteurs locaux, les entrepreneurs du tourisme, les représentants de l'administration et le secteur politique ;
- ▶ récompenser les initiatives jugées « exemplaires » dans le domaine du tourisme et de l'environnement.

Le secteur du tourisme a fortement bénéficié de l'aide européenne. De nombreux programmes de financement ont été mis en place et certains programmes de subventions destinés à des projets environnementaux bénéficient également aux acteurs du secteur du tourisme.

L'instrument financier de l'Union européenne LIFE soutient divers projets favorables au tourisme durable, comme la protection des ressources naturelles, culturelles ou traditionnelles dans les régions qui en dépendent économiquement, ainsi que des projets développant de nouveaux concepts de protection environnementale. Dans le cadre du Plan d'action de la Commission pour soutenir le tourisme, plusieurs projets pilotes en faveur du tourisme durable ont été soutenus financièrement : par exemple, le projet transnational intitulé « Pour une mobilité douce dans les stations et les régions touristiques » (Eckert et Cremer, 1997).

Cependant, l'absence de véritable politique européenne commune dans le domaine du tourisme peut être considérée comme le principal obstacle à la réalisation des objectifs fixés dans le secteur. L'idée qui a toujours prévalu et qui prévaut encore est que les activités touristiques relèvent principalement de l'échelon national, régional ou local et que les actions européennes ne doivent que les compléter. En conséquence, les mesures prises au niveau européen s'avèrent inefficaces et relèvent davantage de l'intention que de la décision.

7.1. La participation de l'ensemble des secteurs concernés

Au début du ^{xxi}e siècle, la nécessité d'un tourisme durable dans les États membres de l'Union européenne a commencé à être largement ressentie et les initiatives en la matière sont devenues une priorité.

Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne s'est appuyée sur les lignes directrices internationales en la matière. Parmi ces textes, on peut citer le programme Action 21 pour l'industrie du voyage et du tourisme, élaboré en 1999 par le WTTC, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et le Conseil de la Terre, le Code mondial d'éthique du tourisme, adopté par l'Assemblée générale de l'OMT qui insiste sur le principe de durabilité, le document intitulé « Lignes directrices internationales sur le tourisme durable » (PNUE) et la Convention sur la diversité biologique. La Commission européenne a rédigé un Livre blanc intitulé « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » en vue de développer des modes de transports touristiques plus efficaces et plus durables.

La Commission a également élaboré les orientations de base pour la durabilité du tourisme européen (21-11-2003, COM/2003/716), qui définit les mesures à mettre en œuvre par l'Union européenne et invite l'ensemble des parties ayant un intérêt dans le secteur du tourisme à s'investir, à savoir l'Union européenne elle-même, les organisations internationales, les États, les collectivités locales, les acteurs privés et enfin les citoyens et les touristes.

Parmi les mesures phares, on peut citer la création en 2004 d'un groupe chargé d'œuvrer au développement d'un tourisme européen durable (constitué de représentants d'associations professionnelles, de destinations touristiques, de syndicats, d'organisations de la société civile, d'administrations des États membres et d'organisations internationales) et l'élaboration de l'Agenda 21 européen pour le tourisme (Villanueva-Cuevas, 2011).

7.2. L'Agenda 21 européen pour le tourisme

L'Agenda pour un tourisme européen compétitif et durable (19.10.2007, COM/2007/621 final) insiste sur la nécessité de développer une industrie du tourisme européenne plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement. C'est-à-dire un tourisme durable, cette qualité le différenciant des autres destinations émergentes. Pour y parvenir, la mise en place de politiques publiques fondées sur la gestion durable des destinations et la prise en compte de la notion de durabilité dans les actions des entreprises et des touristes est fondamentale (Villanueva-Cuevas, 2011).

La Commission a défini les principes suivants et invité l'ensemble des parties à les respecter :

- ▶ adopter une approche globale et intégrée ;
- ▶ planifier sur le long terme ;
- ▶ parvenir à un bon rythme de développement ;
- ▶ faire intervenir toutes les parties intéressées ;
- ▶ utiliser les meilleures connaissances disponibles ;
- ▶ minimiser et gérer les risques (principe de précaution) ;
- ▶ répercuter les effets sur les coûts (l'utilisateur et le pollueur doivent payer) ;
- ▶ le cas échéant, fixer des limites et les respecter ;
- ▶ procéder à un contrôle permanent.

La Commission a encouragé l'ensemble des parties concernées par le secteur du tourisme à accroître leur degré de participation. En outre, elle a reconnu sa responsabilité d'action dans ce domaine et s'est engagée à poursuivre son rôle d'initiatrice au niveau européen avec les objectifs suivants :

- ▶ inciter les acteurs du secteur du tourisme à produire du savoir et à le partager ;
- ▶ promouvoir des destinations d'excellence ;
- ▶ mobiliser les instruments financiers de l'Union européenne ;
- ▶ intégrer pleinement la durabilité et la compétitivité dans les politiques de la Commission.

L'étape la plus importante a été franchie avec l'adoption d'une nouvelle politique européenne sur le tourisme, développée conjointement au Traité de Lisbonne (2009), ce cadre considérant la durabilité comme un principe fondamental.

Jusqu'alors, les initiatives en faveur de la durabilité s'inscrivaient dans le cadre de politiques sectorielles spécifiques qui influençaient le tourisme, comme la politique des transports, ou dans le cadre d'actions isolées visant à la protection de territoires de l'Union européenne soumis à un tourisme excessif, le Protocole sur le tourisme de la Convention alpine.

L'Union européenne n'avait pas le pouvoir d'imposer aux États membres une véritable politique dans le secteur du tourisme et du paysage. En effet, depuis que l'Union européenne s'intéresse à ces questions, il a été décidé que les principales initiatives en faveur du tourisme devaient être majoritairement prises au niveau local, parce que les États membres, les régions et les entités locales avaient une connaissance plus directe des problèmes liés au tourisme et pouvaient trouver plus rapidement des solutions adaptées aux spécificités de chaque territoire. Ainsi, il était nécessaire que les initiatives de l'Union européenne dans le secteur respectent scrupuleusement le principe de subsidiarité. Les mesures européennes ne pouvaient donc qu'apporter une valeur ajoutée aux actions de chaque État.

Si de nombreuses personnes ont demandé qu'un chapitre spécifique consacré au tourisme soit inclus dans les Traités constitutifs, cette proposition a été systématiquement rejetée, en raison des possibilités d'action limitées de l'Union européenne, du manque de ressources budgétaires, de l'insuffisance des ressources humaines au sein de l'organisation commune du secteur, du manque de coordination des initiatives menées par les États membres, etc.

Cependant, au début de ce siècle, divers facteurs ont contribué de manière décisive à modifier la stratégie de l'Union européenne en matière de tourisme : le tourisme européen est en croissance, mais sa croissance est inférieure à la moyenne mondiale, en particulier en comparaison des destinations émergentes. De même, il devient nécessaire de répondre aux nouveaux défis posés par le tourisme (nouvelles destinations internes, concurrence extérieure, manque de main-d'œuvre qualifiée, qualité des services, adoption de l'euro, déréglementation des transports publics). L'ensemble de ces facteurs imposent de développer une meilleure coordination. En conséquence, un cadre stratégique a été élaboré en vue de mettre en place une véritable politique commune en matière de tourisme.

Cette tendance s'est concrétisée par sa prise en compte dans le Traité de Lisbonne (article 195 du texte consolidé du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, DOCE, 30.03.2010, C 83/47), qui a conféré à l'Union européenne des pouvoirs spécifiques et substantiels pour permettre de soutenir, de mener à bien et de coordonner les actions des États membres, tendant ainsi vers une action plus claire et plus cohérente, et non limitée à la coordination du respect des dispositions légales et réglementaires par les États membres.

Assurément, des résultats ont été obtenus grâce à ce nouveau cadre d'action : dans le domaine du tourisme durable, par exemple, la réunion ministérielle informelle organisée par la présidence espagnole du Conseil, tenue le 15 avril 2010, a constitué une étape décisive dans l'objectif d'obtenir l'engagement de l'Union européenne et de l'ensemble des États membres à œuvrer en faveur d'un secteur du tourisme plus compétitif, plus durable, plus moderne et plus socialement responsable.

En juin 2010, la Commission a présenté une communication fondée sur ces nouveaux pouvoirs qui décrivait diverses mesures visant à favoriser le tourisme européen ainsi que son évolution et son adaptation à la conjoncture économique difficile actuelle (Communication de la Commission européenne, « L'Europe, première destination touristique au monde : un nouveau cadre politique pour le tourisme européen », Bruxelles, 30.06.2010, COM (2010) 352 final). Ce nouveau cadre, que la Commission tente d'établir en faveur du tourisme, repose sur quatre idées centrales fondamentales, dont l'une est de promouvoir le développement d'un tourisme durable, responsable et de haute qualité.

Pour atteindre cet objectif, la Commission propose de prendre une série de mesures :

- ▶ établir, sur le modèle de NECSTouR et EDEN, un système d'indicateurs communs pour une gestion des destinations qui s'inscrive dans la durée ;
- ▶ organiser des campagnes de sensibilisation des touristes européens ;
- ▶ mettre en place un label européen du tourisme de qualité, fondé sur les expériences nationales existantes ;
- ▶ faciliter l'identification par l'industrie du tourisme des risques liés au changement climatique et étudier les possibilités de développer et de proposer des services touristiques différents ;
- ▶ proposer une charte du tourisme durable et responsable et créer un prix européen pour les entreprises et les destinations touristiques qui respectent les valeurs définies par la charte ;
- ▶ proposer une stratégie en faveur d'un tourisme côtier et marin durable ;
- ▶ développer ou renforcer la coopération entre l'Union européenne, les principaux pays émergents (Chine, Russie, Inde, Brésil) et les pays méditerranéens afin de promouvoir des modèles de tourisme durable et responsable et de favoriser les échanges de bonnes pratiques.

7.3. Faire de la durabilité l'identité du tourisme européen

L'Union européenne n'envisage pas les actions en faveur de la durabilité de la même manière que les autres actions menées dans le secteur du tourisme. Il ne s'agit pas

d'une ligne d'action parmi d'autres. Désormais, seul le tourisme durable sera pris en considération. La Commission associe à un tel point la compétitivité, la qualité et le développement du modèle touristique européen à la durabilité qu'elle considère que l'avenir de ce secteur sera étroitement lié à la qualité de l'expérience touristique, dont la durabilité fait partie intégrante. Pour elle, on ne devrait plus parler de tourisme européen sans parler de tourisme européen durable.

Cependant, cela ne doit pas nous faire oublier comment le tourisme a été traité par l'Union européenne. Même si l'Union possède à présent de nouveaux pouvoirs qui peuvent lui permettre de coordonner, de compléter et de soutenir les initiatives des États en faveur d'un tourisme durable, il appartient toujours aux États de développer de tels projets, et leur capacité à les mener à bien dépendra de leur évolution (Villanueva-Cuevas, 2011).

Dans ce contexte, le rôle des institutions européennes, Conseil de l'Europe y compris, sera d'enseigner aux États membres et aux régions que l'avenir du tourisme européen doit être fondé sur la durabilité, en tant que vecteur de qualité et de compétitivité, mais de sorte que cette caractéristique soit la « marque de qualité » du tourisme européen et non pas une simple caractéristique de plus.

Et selon nous, les paysages, constituent une carte maîtresse pour présenter l'Europe sous cette marque de qualité. Le paysage doit donc être pris en compte dans la politique européenne et mis en relation étroite avec la nouvelle conception de la politique touristique au niveau européen.

8. PERSPECTIVES

Dans les paragraphes suivants, nous tenterons de nous projeter dans l'avenir, en formulant des recommandations sur la manière dont la relation entre le paysage et les loisirs devrait être envisagée en Europe, et nous présenterons un certain nombre de nouvelles orientations à l'intention des responsables politiques, des aménageurs du territoire et des architectes-paysagistes. C'est la première ébauche d'une nouvelle conception des paysages de loisir européens.

Le 19 octobre 2007, le Parlement européen a adopté à une large majorité l'Agenda pour un tourisme européen compétitif et durable (19.10.2007, COM/2007/621 final), sur les nouvelles perspectives et les nouveaux défis du tourisme européen durable. Ce texte, et plus tard la Communication de la Commission européenne « L'Europe, première destination touristique au monde : un nouveau cadre politique pour le tourisme européen » (Bruxelles, 30 juin 2010, COM(2010)352 final), ont marqué un tournant dans la manière dont nous envisageons le tourisme. Le contenu de l'Agenda est intéressant. Son diagnostic du tourisme actuel est incisif et comprend de nombreuses recommandations pertinentes qui témoignent d'une compréhension profonde de la question. Le texte montre qu'il existe un large consensus au sein du Parlement européen concernant l'urgence qu'il y a à faire du tourisme européen un tourisme plus durable. Cependant, il est pour le moins ambigu lorsqu'il invite à veiller à ce que la recherche de durabilité ne mette pas en péril la place de l'Europe sur le marché du tourisme. Ainsi, si la durabilité est essentielle, il ne faudrait pas qu'elle nuise à la compétitivité de l'industrie. La question cruciale est de savoir si

ces deux aspects sont conciliables. Le changement climatique, les prix élevés de l'énergie et la crise économique récente obligeront inévitablement l'industrie des loisirs à prendre un chemin différent.

Deux scénarios diamétralement opposés sont envisageables. L'un va dans le sens de la poursuite de la mondialisation et de la prolifération croissante des loisirs dans la société : c'est le choix de la croissance. L'autre considère que la mondialisation et la croissance de l'industrie des loisirs qui en découle provoqueront une réaction telle qu'apporter des changements drastiques au monde tel que nous le connaissons sera inévitable : c'est le choix de la durabilité.

8.1. « Régions lentes », le choix de la lenteur

Le premier impératif est de susciter une coopération et des réseaux durables entre toutes les personnes concernées par le paysage et par le secteur des loisirs. La coopération entre agriculteurs en vue de la conservation du paysage est une réalité de plus en plus présente au niveau régional. Le meilleur modèle de réseau à ce jour est l'approche adoptée par l'Italie en Toscane et en Ombrie : celle de la *slow region* (littéralement « région lente »), inspirée du mouvement « restauration lente », *slow food*.

Le mouvement baptisé *slow food* est né du rejet de l'industrie de la restauration rapide, *fast food*, et de ses effets, à savoir l'éviction des produits régionaux, de la richesse et de la diversité de la cuisine locale et des modes traditionnels d'agriculture et d'élevage. Lancé par un petit groupe de personnes, le mouvement a pris forme à la fin des années 1980 puis s'est rapidement développé, sur un mode horizontal, donnant naissance à un réseau d'agriculteurs et d'éleveurs, de détaillants et de clients.

Cette structure en réseau s'est avérée idéale pour populariser le mouvement ; en effet, elle permettait de contrôler de près toute la chaîne, du producteur au consommateur. On ne peut promouvoir la philosophie *slow food* sans défendre et réhabiliter le paysage culturel qui a vu naître les mets locaux. C'est ainsi que le mouvement s'est élargi à l'idée de *slow region*, promotion combinée d'une campagne accessible, de l'agrotourisme, des spécialités culinaires et des multiples aspects de la culture locale.

L'échelle à laquelle le mouvement s'organise au niveau local dépend de l'unité culturelle de la région, elle-même très fortement influencée par le paysage culturel. Depuis le lancement du mouvement en Toscane, le nombre d'exploitations participantes dans cette région a augmenté de 165 %, pour atteindre environ 20 % du total des entreprises agricoles toscanes. Le mouvement s'est depuis répandu dans le monde entier, gagnant une forte présence dans différentes régions d'Europe. Le modèle de la *slow region* gagne ainsi du terrain en Allemagne, en France, en Suisse et dans plusieurs pays d'Europe orientale. L'utilisation de produits locaux dans l'hôtellerie et la restauration peut en outre fortement contribuer à sauvegarder l'emploi et à soutenir l'économie régionale, en harmonie avec la préservation des paysages historiques façonnés par les pratiques agricoles. En réduisant les transports de longue distance, elle contribue aussi à réduire le bruit et les émissions de gaz d'échappement (Villanueva-Cuevas, 2011).

8.2. Récits et réseaux régionaux

La participation de la population locale est, elle aussi, essentielle à la réussite du tourisme durable. Il est souhaitable d'associer les habitants dès l'étape de développement des concepts touristiques. Pour concevoir un modèle pour la région, on peut par exemple réunir en table ronde des experts de l'industrie du tourisme, des responsables politiques et des représentants de la population locale intéressés par le sujet (Villanueva-Cuevas, 2011).

Aux Pays-Bas, des professionnels du tourisme coopèrent avec les pouvoirs publics dans le cadre de partenariats public-privé. Ils forment un réseau centré sur l'innovation en matière de loisirs et de conception du paysage. La fondation STIRR facilite cette approche en soutenant des projets novateurs et en organisant les connaissances autour de projets de « récits régionaux ».

Un « récit régional » est une histoire développée par les différents acteurs du secteur des loisirs à partir des identités régionales, répertoriées et sélectionnées de façon à être mises en valeur. Le récit concernant les digues du delta, issu d'une collaboration entre douze entreprises, en est un bon exemple. Il se concentre sur la lutte contre les eaux dans la partie centrale de la Hollande.

Figure 50 : L'agrotourisme



L'agrotourisme, source de nouveaux revenus pour les habitants et créateur de liens entre les hommes et le paysage. *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008.

La récente mise en valeur de l'identité liée au mur d'Hadrien dans le nord de l'Angleterre en est un autre exemple. Ici, la protection du patrimoine culturel va de pair avec le développement des loisirs (Berkers et Emonts, 2009).

Les pouvoirs publics devraient faciliter l'élaboration de « récits régionaux » par des réseaux régionaux constitués d'entrepreneurs, d'administrations et d'habitants. Un récit régional permet de rattacher l'identité unique d'une région à des scénarios de développement pour cette région. Il mobilise entrepreneurs et associations, chargés d'orienter la valorisation du paysage en coopération avec les administrations concernées. À travers une coopération transversale (et innovante), la région peut devenir une destination touristique prisée, et donc voir son économie relancée (Mommaas J. T., 2006 ; Berkers R., Emonts T. et Hillebrand H., 2011).

Figure 51 : Le mur d'Hadrien



L'association entre préservation du patrimoine et développement touristique autour du mur d'Hadrien illustre la force des récits régionaux. *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008.

Il semble que l'avenir de la politique européenne en matière de loisirs et de paysage réside dans un développement régional fondé sur ce nouveau type de coopération. Pour l'encourager, l'Europe pourrait veiller à ce que les financements destinés au monde rural bénéficient non seulement à l'agriculture, mais aussi à d'autres activités, souvent dans le domaine des soins de santé et des loisirs. À l'inverse, les revenus du tourisme, tels que les taxes liées à l'activité touristique, ne devraient pas aller uniquement à des projets de loisirs mais aussi à des projets agricoles importants pour le tourisme et les loisirs, comme c'est le cas pour l'écotaxe expérimentée dans les îles Baléares. La difficulté de casser les modèles existants est bien illustrée par la situation de la campagne anglaise, traditionnel exemple d'une relation étroite entre loisirs et paysage : la Countryside Commission regrette de ne jamais avoir vraiment réussi, en trente ans d'existence, à faire en sorte que les entrées de capitaux bénéficient aussi aux agriculteurs.

Le Parlement européen a fait un pas dans le bon sens en proposant dans sa résolution déjà mentionnée, dans l'esprit de la « Capitale européenne de la culture », de désigner chaque année des régions qui s'engageraient en faveur du tourisme durable, engagement qui s'accompagnerait d'une valorisation du paysage et du patrimoine culturel. Cette proposition serait plus pertinente encore si les régions concernées étaient tenues de disposer d'une structure de coopération cohérente entre les acteurs des secteurs du paysage et des loisirs. Il serait ainsi possible de faire « d'une pierre deux coups », et le mouvement essaierait très vite dans les régions voisines. Les îles, en particulier, se prêtent parfaitement aux expériences dans le domaine du tourisme durable et de l'amélioration du paysage. Celles menées à Majorque et Minorque, dans les Baléares, sont bien connues. La ville de Calvià, à Majorque, par exemple, a fait la part belle à la protection de la nature. Dotée d'une capacité d'accueil de 60 000 lits et totalisant plus de onze millions de nuitées par an, Calvià a été l'une des premières collectivités locales à adopter son propre programme Action 21, fixant un modèle contraignant fondé sur les

principes du développement durable. Elle travaille en étroite coopération avec les habitants, les autres collectivités locales et les entreprises privées. Non seulement la ville a attiré l'attention en détruisant à l'explosif douze hôtels et édifices en voie de délabrement, mais elle a aussi déposé une demande auprès du gouvernement des Baléares pour que de vastes territoires et plusieurs îles soient reconnus comme réserves naturelles. Cela devrait signer l'arrêt de la frénésie de construction des années précédentes. Calvià et l'île de Majorque en général font figure d'exemples pour les autres régions méditerranéennes (Eckert et Cremer, 1997). La mise en place d'un fonds européen destiné à financer de telles initiatives exemplaires pourrait encore encourager cette évolution.

8.3. « Déplacement lents »

Conformément au panorama dressé ci-dessus et aux solutions possibles déjà évoquées, nous appelons à accorder une attention particulière aux aménagements du paysage destinés à le rendre accessible par des moyens de transport appropriés. La promotion du tourisme rural, insérée dans une stratégie globale de préservation de la grande diversité des paysages européens, appelle des solutions sur mesure. Le choix de la lenteur passe par les modes de déplacement doux.

Figure 52 : Déplacement lent



Les modes de déplacement doux ont le vent en poupe. *Source : ANWB.*

Il faut prendre soin du dense réseau de chemins dont l'Europe peut encore s'enorgueillir. Nous en avons déjà trop perdu. En un demi-siècle de remembrement, les Pays-Bas ont vu disparaître quelque 50 000 kilomètres de chemins paroissiaux, de petites routes et de sentiers. En Espagne, d'innombrables chemins autrefois utilisés pour le passage des troupeaux ont disparu du paysage – et nous le regrettons aujourd'hui. Il est essentiel que les États d'Europe orientale évitent de tomber dans les mêmes erreurs de restructurer sans discernement leurs paysages et leurs infrastructures pour répondre aux exigences de la modernité.

Figure 53 : Les itinéraires cyclables



Une infrastructure vitale : les itinéraires cyclables. *Source* : ANWB.

Ces « capillarités » du paysage ne font pas qu'ouvrir des possibilités de loisirs et de tourisme : en amenant les consommateurs au contact direct des producteurs, elles constituent aussi une infrastructure indispensable à l'essor d'une nouvelle économie rurale. Les espaces déjà perdus devront être restaurés kilomètre par kilomètre, ce qui coûtera beaucoup d'argent. Cependant, des investissements déjà réalisés pour les loisirs peuvent aussi favoriser le tourisme. Parmi les mesures permettant de réduire l'impact de la circulation sur le paysage, on pourrait citer le réseau de pistes cyclables et de voies pédestres, ainsi que le financement des transports publics ou d'un plus fort recours aux nouvelles technologies des transports (bus électriques, par exemple). Une coopération accrue au sein de réseaux locaux et des efforts de promotion communs permettront aux régions et aux infrastructures touristiques d'exploiter le potentiel de synergies déjà présent (Eckert et Cremer, 1997). L'objectif à terme est de créer un réseau dense d'itinéraires et de chemins empruntables à pied ou à vélo dans toute l'Europe. Il faut citer ici un exemple prestigieux, les Itinéraires culturels, qui associent dans toute leur diversité le tourisme à la promotion de l'identité culturelle européenne.

Figure 54 : Les Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle



Le Chemin de Compostelle : l'un des plus célèbres Itinéraires culturels conçus par le Conseil de l'Europe.

Source : Sylvain Vaissière, ACIR.

Figure 55 : Torvdalshalsen, Norvège



Bel exemple d'aménagement routier pour le tourisme. Projet de route nationale touristique.

Source : Norwegian National Tourist routes / Architecte : 70° Nord - Gisle Løkken / Photo : Vegar Moen.

La situation est aussi améliorable pour les touristes motorisés. Certains États disposent d'aménagements exemplaires, comme la Norvège, aux routes touristiques admirablement conçues. D'autres ne prévoient absolument rien pour les personnes qui souhaitent stationner en caravane ou en camping-car en dehors des aires aménagées ; dans certains pays enfin, c'est tout simplement interdit. Selon nous, chacun en Europe devrait avoir le droit, sauf interdiction expresse, d'explorer une région en caravane ou en camping-car.

Dans les années 1990, sept régions touristiques suisses ont créé la *Gemeinschaft Autofreier Schweizer Tourismusorte* (Association des lieux touristiques suisses sans voiture) afin de promouvoir des zones sans voitures. Les déplacements en véhicule individuel y sont interdits et la présence de véhicules à moteur à combustion est réduite au minimum. Ces lieux s'affirment comme des havres de tranquillité, offrant une multitude d'activités sportives dans un paysage intact ancré dans une culture locale préservée (Eckert et Cremer, 1997).

Le passage à des formes de tourisme plus durables suppose aussi un nouveau regard sur le trafic aérien, au moins pour les courtes distances. L'offre touristique européenne doit s'affranchir le plus possible des infrastructures aériennes. Le train à grande vitesse représente ici une bonne alternative. C'est pourquoi l'achèvement du réseau de lignes à grande vitesse est aussi une priorité du point de vue du tourisme : la construction de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse desservant d'importantes régions touristiques serait une initiative judicieuse. Le renouveau des trains-couchettes observé en Allemagne serait un exemple à suivre.

8.4. Concilier différents rythmes de développement

Il ne faut cependant pas s'intéresser qu'à la ruralité et aux « régions lentes ». Au cours des cinq dernières années, en partie du fait de l'augmentation du prix des céréales et de la demande en biocarburants, l'agriculture et l'élevage intensifs ont connu une expansion rapide. Il est donc d'important d'empêcher qu'*otium* et *negotium* se contrarient mutuellement. Les vastes exploitations agricoles peuvent facilement entrer en conflit avec une économie régionale où non seulement les loisirs, mais aussi l'habitat, le tourisme, les soins de santé, les exploitations forestières, l'approvisionnement en eau potable et la préservation de la nature (entre autres) dépendent directement ou indirectement de la qualité et de la diversité du paysage. La tâche consiste donc à offrir un avenir durable aux deux facettes de l'économie rurale. Pour cela, on peut soit les séparer géographiquement, soit donner aux nouvelles zones productives une configuration qui se prêterait aussi aux loisirs. Nous ne disons pas que les aménagements doivent être obsédés par la qualité – mais qu'ils doivent s'*orienter* en ce sens. Il faut éviter à la fois les paysages industriels et les paysages « à la Disney » ! En aménagement du paysage, le maître mot est « authenticité ». Cela suppose une réglementation à différents niveaux.

Au niveau européen, il est essentiel de peser soigneusement les éventuels effets indésirables du soutien à l'agriculture (premier pilier de la Politique agricole commune) sur le potentiel de loisirs des États récemment entrés dans l'Union européenne. Il y a lieu de tirer les leçons des erreurs commises après le premier élargissement. Les aides européennes ont alors été utilisées pour développer des zones de nature

vierge (comme les tourbières en Irlande) et pour restructurer des paysages culturels (comme le paysage finement morcelé du nord du Portugal) sans réaliser que le tourisme aurait été source de plus grands bénéfices.

Au niveau des États membres, les politiques d'aménagement du territoire et du paysage devraient prévoir des stratégies de conservation et d'aménagement différentes pour les zones où l'accent est mis sur l'économie régionale et celles où priment les considérations commerciales. De nouveaux États membres, comme la Pologne ou la Hongrie, possèdent encore de précieux paysages culturels richement dotés en caractéristiques naturelles. Pour empêcher la destruction de ce capital naturel (qui est aussi un capital de loisirs), il est essentiel de réfléchir en amont à la façon dont nos sociétés veulent traiter ce patrimoine. Certains paysages tout à fait exceptionnels ont été sacrifiés sur l'autel du progrès alors que ce n'était plus nécessaire depuis longtemps. S'ils n'avaient pas été « modernisés », certains d'entre eux vaudraient aujourd'hui une fortune.

Une politique plus fine encore s'impose là où les deux types de développement doivent être poursuivis. Il faut un aménagement du territoire judicieusement pensé pour relier ou délimiter les deux composantes, pour créer une illusion en remettant le paysage en scène, pour construire un cadre où la nature, les loisirs, l'exploitation forestière et l'approvisionnement en eau soient préservés indépendamment de l'évolution économique de l'agriculture ou aient le temps de se développer, ou encore pour planifier les nouveaux aménagements de façon qu'ils rehaussent le charme du paysage – ou qu'ils ne lui nuisent pas.

8.5. Ville et campagne

Malgré des différences socioculturelles parfois très importantes, il existe un lien affectif très fort entre les villes européennes et la campagne qui les environne. Il y a lieu de tirer parti de ce potentiel. Les environs immédiats des villes, lieux de promenades ou d'escapades du dimanche, sont un paysage bien connu des 225 millions d'Européens qui habitent en milieu urbain. L'Europe devrait s'orienter vers la préservation, la restauration ou la création de liens entre les villes et leurs paysages. Du point de vue de l'économie du bien-être, ces investissements sont rentables. Ils ont aussi pour effet d'ancrer certains paysages dans l'esprit de leurs visiteurs, augmentant ainsi les chances que ces paysages soient correctement gérés – voire qu'ils survivent. En outre, ces investissements initialement destinés aux loisirs ouvrent aussi la porte au tourisme. Une ville bien reliée à des environs de qualité génère un important marché touristique : citons par exemple le lien entre Strasbourg et les Vosges, Amsterdam et ses zones humides, Londres et sa ceinture verte. Chaque État membre ou chaque région urbaine devrait déterminer les façons les plus efficaces de préserver et d'aménager ses paysages urbains, ce qui ne va pas de soi, compte tenu du prix élevé des terrains dans les zones urbaines. Il convient de trouver un mode de financement capable de soutenir l'association ville-campagne, une forme de transfert de revenus entre l'une et l'autre. Des solutions individuelles, définies en fonction du contexte administratif et matériel, assureront le bon usage de ces outils de gestion dans l'aménagement du paysage.

Pour les résidences secondaires et de vacances situées plus loin des villes, mais que l'on peut toujours considérer comme une forme d'urbanisation, il y aura lieu de trouver de nouveaux moyens de responsabiliser les « néoruraux » vis-à-vis de leur environnement. Le peuplement (et l'internationalisation !) de la campagne européenne, s'il est orienté de manière à constituer une force positive de façonnement du paysage, pourrait avoir un effet formidable. Des organisations telles que des associations de propriétaires peuvent assumer une part de l'entretien du paysage là où la modernisation de l'agriculture a rendu certains éléments du paysage superflus pour la production agricole.

Si le coût de l'énergie augmente jusqu'à bouleverser nos habitudes de mobilité, cela aura des conséquences sur le marché des résidences de vacances en Europe. À terme, ces conséquences pourraient ne pas être aussi terribles que nous le craignons. La tendance ira à des séjours plus rares, mais aussi plus longs. Ces « paradis privés » se maintiendront et amèneront même certains à alterner entre deux lieux de vie, choix facilité par la connexion à internet.

8.6. Paysages et tourisme de masse

Le tourisme de masse, aspect le plus lucratif du secteur des loisirs en Europe, subit actuellement de multiples pressions. Sur le plan géographique comme temporel, il se caractérise par la découverte, l'essor, puis l'abandon, en succession rapide. Pour cette forme de tourisme, le décor planté par la mer et le paysage a son importance, mais les prix bas, l'accessibilité (en avion) et l'ensoleillement garanti jouent aussi un rôle. Certains lieux ont été densément aménagés et représentent toujours une offre touristique importante, mais il s'agit souvent d'aménagements construits à la va-vite, peu soignés, sans âme. Ce sont ces lieux qui connaissent aujourd'hui des difficultés sur le marché hautement concurrentiel des « vacances festives » : des forfaits aux prix de plus en plus bas ont mis des destinations plus séduisantes et moins chères à la portée de nombreux touristes. Devenues « trop chères pour ce qu'elles sont », les infrastructures touristiques existantes subissent un sort de plus en plus funeste. Dans les régions concernées, il faut d'urgence, avec le soutien des fonds régionaux européens, élaborer une stratégie efficace de reconversion et de démantèlement des aménagements qui sont allés trop loin.

Dans une ère post-vacances festives, la question est de savoir comment de tels lieux se positionneront sur un marché avant tout intra-européen. L'intuition nous dit que les dernières décennies des vacances festives devraient être avant tout consacrées à une réorientation vers une qualité durable. Sans rivaliser avec les hôtels à thème au Maroc ou en Turquie ni chercher à aller toujours plus loin, comme en Aragon (Espagne), où un mélange européen d'Orlando et de Las Vegas devrait s'élever au milieu de nulle part, on pourrait tenir compte du fait que l'Europe méridionale (notamment) sera en bonne place pour accueillir une population européenne vieillissante. Cette évolution pourrait aussi compenser les effets dévastateurs de l'alternance saisonnière dans les lieux concernés. En d'autres termes, les splendides côtes méridionales de notre continent pourraient devenir la Floride de l'Europe. Ailleurs, un autre aménagement urbain plus diversifié serait imaginable. La côte méditerranéenne française, ruban d'urbanisation ininterrompue regroupant des millions d'habitants, en est un bon exemple. Les nouveaux aménagements devraient viser en priorité à relier ces « monocultures touristiques » aux paysages de leur arrière-pays.

Figure 56 : L'Emscher Park, à Duisbourg (Allemagne)



L'Emscher Park à Duisbourg est un site industriel abandonné devenu zone de loisirs. Il s'agit d'un des premiers exemples de ce type d'aménagement novateur. *Source* : N. Hazendonk *et al.* 2008.

Bien sûr, l'amélioration qualitative des zones côtières les plus dégradées a ses limites, mais un minimum de qualité et de pittoresque doit être assuré. Toutes les stations balnéaires n'ont pas aussi bien vieilli que Menton, véritable monument touristique dont la gloire et la splendeur passées sont encore palpables. À long terme, les résidences de bord de mer trop délabrées pour servir pourraient être ramenées à la vie à travers une reconception culturelle semblable à la réhabilitation du site industriel de l'Emscher Park, dans la Ruhr.

Les propositions du studio d'architectes José Seguí pour la côte andalouse, dans le cadre de l'aménagement de la Costa del Sol, donnent quelques exemples de la façon dont ces régions pourraient trouver une deuxième vie en devenant des zones urbaines ouvertes aux nouvelles formes de loisirs, via le paratourisme, l'installation définitive d'anciens visiteurs et la concentration sur la prestation de services de grande qualité.

Figure 57 : Espaces verts



Sur ce plan de l'Estudio Seguí, un réseau d'espaces verts contribue à réhabiliter le paysage de loisirs de la côte andalouse. *Source* : Seguí Arquitectos.

CONCLUSIONS

À notre époque de changements et de crises multiples (crise de l'économie, de l'environnement, du secteur de la construction, etc.), les régions dont l'économie dépend fortement de l'afflux de touristes pourraient être menacées. Le changement des comportements touristiques peut s'avérer désastreux pour les sociétés concernées. Par ailleurs, d'autres changements, de climat ou d'hydrologie par exemple, peuvent se répercuter sur l'attractivité touristique d'un paysage et avoir des conséquences (directes ou indirectes) sur son avenir. Rappelons-nous, pour ne citer que des exemples récents, l'épidémie de fièvre aphteuse, l'éruption volcanique en Islande ou les révolutions survenues dans le monde arabe.

Parmi les tendances actuelles, on constate un intérêt croissant pour la qualité au sens large. La qualité et l'identité des paysages représentent donc une chance pour le secteur du tourisme.

À ce jour, la plupart des politiques et programmes de durabilité prêtent peu d'attention au paysage en tant que tel, et en tant que concept intégrateur ou objectif. Ces efforts se concentrent habituellement sur les problèmes environnementaux liés aux cours d'eau, à l'énergie et aux matériaux, et dans une moindre mesure au patrimoine naturel et culturel. Il faut bien reconnaître que dans la prise en compte de la durabilité, la notion de paysage est souvent la dernière abordée. En outre, les paysages quotidiens ou « ordinaires », sont généralement oubliés. Ils sont pourtant eux aussi couverts par la Convention européenne du paysage et ainsi l'approche globale du paysage préconisée par la Convention est rarement appliquée.

Des politiques européennes et nationales pour stimuler le tourisme et son industrie peuvent être utiles pour soutenir l'économie locale et, par conséquent le paysage, qui est développé, influencé et géré à ces fins. Nous devons donc comprendre et regarder l'industrie des loisirs en tant que moteur de la plus haute importance pour le développement de paysages et de leur qualité (Mommaas J. T. 2006 ; Berkers R., Emonts T. et Hillebrand H. 2011).

Le Conseil de l'Europe et les Parties contractantes de la Convention européenne du paysage devraient en tenir compte et saisir toutes les occasions de présenter le concept de paysage tel que défini par la Convention. Dans la dynamique actuelle, alors que l'Union européenne participe de plus en plus à des politiques et programmes en faveur du tourisme durable, les esprits sont prêts à intégrer le concept de paysage. Bien sûr, l'échelon national et les autres échelons ont la même importance.

Dès leur apparition, les notions de paysage et de tourisme (loisirs) ont été étroitement liées. La Convention du paysage devrait permettre à cette relation de rester fructueuse à l'avenir. Il faut pour cela une vision nationale, mais aussi internationale et européenne des paysages de loisirs.

À tous les niveaux (international, national, régional, local et commercial), notre réflexion et nos actions en matière de politique du tourisme et des loisirs devraient être axées sur la durabilité. Il serait souhaitable que la notion de paysage telle que promue dans la Convention européenne du paysage, constitue un aspect important de cette durabilité. La méthode générale de travail exposée dans la Convention, et expliquée plus en détail par Michael Dower (2008), donne les contours de cette

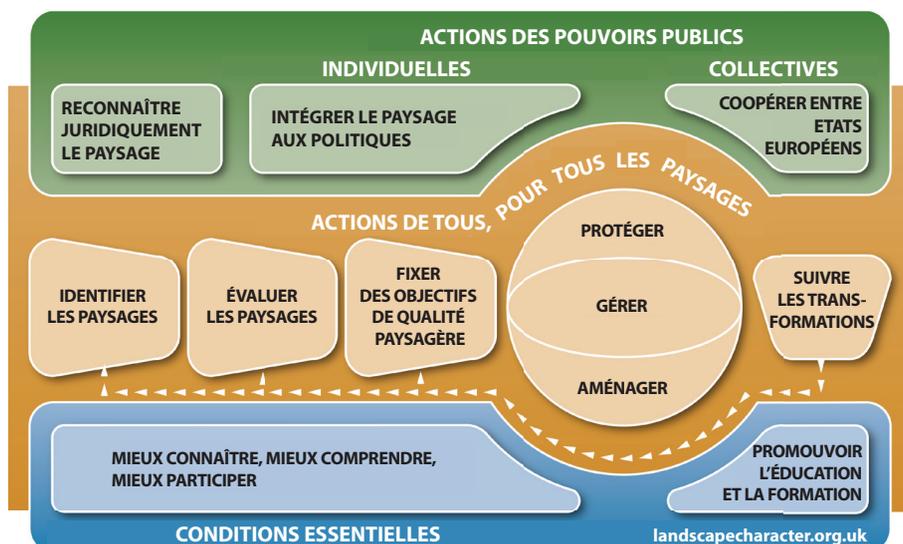
intégration entre loisirs et paysage. Le paysage devrait être intégré à la politique touristique ; inversement, les loisirs et le tourisme devraient être intégrés à l'aménagement du paysage et du territoire.

Toute élaboration de politiques, de plans, d'aménagements et de projets devrait passer par l'identification et l'évaluation des paysages. Des objectifs paysagers devraient aussi être développés. Les paysages (de loisirs) devraient être correctement protégés, gérés et aménagés, et les projets réalisés devraient faire l'objet d'un suivi. Il est aussi nécessaire que toutes les initiatives en matière de tourisme et de loisirs s'accompagnent d'actions visant à sensibiliser aux projets touristiques et paysagers, à les expliquer et à montrer qu'ils valent qu'on y adhère.

Afin de réaliser une bonne planification, il est nécessaire de disposer d'informations fondées sur des données internationales concernant les loisirs et la relation au paysage. Les études sur lesquelles se fonde le présent rapport montrent un manque de données comparables et synchronisées. C'est particulièrement le cas pour les loisirs qui ne relèvent pas de l'industrie du tourisme, comme les loisirs de plein air ou les visites touristiques à l'intérieur des frontières nationales. L'Agence européenne de l'environnement, Eurostat et l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) pourraient jouer un rôle à cet égard. L'élaboration de la carte des paysages de loisirs européens devrait se poursuivre : cette carte peut constituer un outil intéressant pour suivre l'évolution des paysages et des politiques touristiques en Europe et pour tenir compte d'analyses dans d'autres secteurs, comme l'agriculture.

Nous avons tenté d'adopter un point de vue européen. La Convention européenne du paysage porte sur tous les paysages et donc sur tous les paysages de loisirs, que ces loisirs se tiennent en zone urbaine, périurbaine ou rurale ; non limitée aux paysages exceptionnels, elle porte aussi sur les paysages ordinaires et même sur ceux qui ont été détériorés.

Figure 58 : La Convention européenne du paysage en action



Source : M. Dower (2008), Landscapecharacter.org.uk.

Les paysages sont le cadre dans lequel notre existence se déroule ; ils jouent un rôle essentiel dans notre qualité de vie. Les besoins en loisirs et les loisirs comme moteurs de l'aménagement du paysage influencent l'environnement dans lequel nous évoluons, que ce soit de façon quotidienne, hebdomadaire ou annuelle. Le grand public devrait donc être encouragé à participer activement à la préservation des paysages ; mais il devrait en aller de même pour les professionnels et les entreprises, des petites et moyennes entreprises jusqu'aux multinationales.

En outre, les paysages de loisirs d'Europe sont chéris de tous les Européens : leur valeur dépasse les frontières locales ou nationales. Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient donc agir pour les protéger, les gérer et les aménager de façon à en maintenir et en rehausser la qualité, dans le cadre du processus de développement des loisirs dans un esprit de développement durable.

Il existe toujours une tension entre les habitants, les visiteurs et les usagers des paysages de loisirs. Nous souhaitons souligner qu'au cours de l'aménagement, du développement et de l'entretien de ces paysages, il convient d'accorder explicitement une grande attention aux droits, à l'engagement et aux besoins des personnes qui vivent et qui travaillent dans ces paysages. Ici, la responsabilité incombe en premier lieu aux pouvoirs publics.

La Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un tourisme attaché à la mise en valeur du patrimoine culturel dans les perspectives de développement durable (Recommandation Rec(2003)1) le formule ainsi : « Le tourisme est un moyen d'accès à la culture et à la nature. Il doit être une occasion d'auto-éducation, de développement de la tolérance mutuelle, de familiarisation avec d'autres cultures et peuples, et d'appréciation de leur diversité, ainsi que de plaisir, de repos et de détente. Le tourisme culturel offre l'occasion de connaître d'autres cultures grâce à la rencontre directe de leur patrimoine. Sur ce continent, le tourisme consacré au patrimoine culturel peut aider à forger l'identité européenne et à favoriser la prise de conscience et le respect des cultures d'autres peuples ».

Les États membres ayant ratifié la Convention européenne du paysage doivent :

- ▶ reconnaître juridiquement le paysage, par exemple via la législation sur les loisirs et le tourisme : les loisirs eux aussi sont ou peuvent être l'expression du patrimoine culturel et naturel, dans toute sa diversité, et l'un des fondements de l'identité ;
- ▶ définir et mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages (en rapport avec les besoins en loisirs et leur développement) ;
- ▶ mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales et des autres acteurs (du secteur commercial, par exemple) à la conception et à la réalisation des politiques du paysage (dans lesquelles les loisirs ont un rôle à jouer) ;
- ▶ intégrer le paysage aux politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et donc aux politiques en matière de loisirs, ainsi qu'aux politiques culturelles, environnementales, agricoles, sociales et économiques, susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Ces actions reviennent principalement aux pouvoirs publics, qui doivent cependant travailler en lien étroit avec toutes les parties prenantes, y compris les acteurs commerciaux.

Ainsi, une bonne part des initiatives incombe aux pouvoirs locaux ou régionaux, puisqu'ils sont les principaux responsables des politiques d'aménagement, de la qualité du paysage et des possibilités de loisirs.

Pour encourager les loisirs à travers des paysages de qualité, tous les pouvoirs publics et acteurs concernés doivent :

- ▶ identifier leurs paysages, c'est-à-dire décrire le caractère de ces paysages et les éléments clés qui le composent ; le rôle des loisirs et du tourisme devrait être étudié à fond, compte tenu de l'importance de ces fonctions ;
- ▶ qualifier leurs paysages, c'est-à-dire analyser ce qui contribue à leur qualité et à leur caractère distinct et ce qui s'en écarte. Là aussi, les loisirs constituent un facteur important ;
- ▶ formuler des objectifs de qualité paysagère, après consultation du public (c'est-à-dire des habitants, des visiteurs et des usagers). Ces objectifs devraient former le socle des principales interventions concrètes, résumées dans les trois actions qui suivent : protéger ce qui devrait l'être ; il peut s'agir de caractéristiques importantes pour les loisirs, d'anciens paysages de loisirs de qualité et, bien sûr, de caractéristiques paysagères à mettre à l'abri des pressions liées aux activités de loisirs ; gérer ce qui doit l'être pour se maintenir. Tous les paysages devraient être correctement gérés ; les loisirs peuvent aider à susciter de nouveaux revenus ; les paysages abîmés ou dégradés appellent une réhabilitation et une gestion spéciale. Enfin, il faut aussi gérer les visiteurs et les usagers ; aménager, au sens prévu par la Convention, c'est-à-dire engager des actions résolument prospectives visant à mettre en valeur, restaurer ou créer des paysages ;
- ▶ surveiller le devenir des paysages : ce qui a changé et l'impact de ces changements sur le caractère des paysages et sur la réalisation (ou non) des objectifs fixés.

Enfin, cette transition et ce nouvel élan doivent puiser dans l'important vivier de talents et de connaissances en matière d'aménagement et de paysages dont l'Europe peut s'enorgueillir. Pour cela, le secteur des loisirs et les professionnels de l'aménagement gagneront beaucoup à s'appuyer les uns sur les autres. Les États membres et leurs régions peuvent créer et entretenir ces contacts à travers leurs politiques d'architecture et/ou d'aménagement du territoire. Il serait louable que dans chaque État membre, un pourcentage suffisant des investissements dans les loisirs soit mis de côté pour relier des aménagements territoriaux et artistiques à de nouvelles infrastructures touristiques/de loisirs. Si des milliers de projets individuels sont correctement réalisés, on peut atteindre à long terme, dans tous les domaines, une amélioration de la qualité et un véritable basculement vers la durabilité. Pour l'avenir des paysages de loisirs, il vaut mieux faire très bien des choses ordinaires plutôt que miser sur une poignée d'aménagements exceptionnels. Les paysagistes devraient avoir pour ambition d'ajouter les paysages de loisirs du XXI^e siècle, conçus pour durer, à la série d'aménagements de loisirs par laquelle ils ont déjà enrichi le paysage européen par le passé.⁷

7. *Op. cit.* Hazendonk N. et al. 2008.

BIBLIOGRAPHIE

Agence européenne pour l'environnement - AEE (2001), *"Indicator fact sheet signals 2001 – Chapter tourism"*, Copenhague.

Agence européenne pour l'environnement - AEE (2006), *Urban sprawl in Europe : the ignored challenge*, Copenhague.

Agence européenne pour l'environnement - AEE (2007), *Europe's environment : the fourth assessment*, Copenhague.

Alesina A., Glaeser E. et Sacerdote B. (2005), "Work and leisure in the United States and Europe : why so different ?" *NBER Macroeconomics Annual*, 20, p. 1-64.

Aliaga C. (2006), « Comment se répartit le temps des Européennes et des Européens ? » *Statistiques en bref : population et conditions sociales*, Eurostat, Luxembourg.

Amelung B. (2006), "Global (environmental) change and tourism : issues of scale and distribution", thèse de doctorat non publiée, ICIS-Universiteit Maastricht, Maastricht.

Ball M. (2005), *European Housing Review 2005*, Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS), London.

Bates D. G. et Plog F. (1990), *Cultural anthropology*, Princeton, McGraw-Hill, Princeton.

Berkers R. et Emonts T. (2009), *Recreatie en toerisme dragen landschap en economie* ("Tourism carries landscape and economy"), STIRR, Driebergen.

Berkers R., Emonts T. et Hillebrand H. (2011), *Regionale beeldverhalen*, STIRR, Driebergen.

Brinkhuijsen M., Jong H. et de Jonge C. S. J. (de) (2007), *Landscape and leisure in Europe: parasitism and symbiosis*, Alterra, Wageningen / Stichting Recreatie, La Haye.

Bruls E. J. et H. J. Boekhold (2002), *Een blik over de grens : recreatie in Noordwest-Europa*, Stichting Recreatie, La Haye.

Butler R. W. (1980), "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources", *Canadian Geographer* 24, 1, p. 5-12.

Cabrini L. (2002), "Rural tourism in Europe: experiences and perspectives", WTO seminar, Belgrade, OMT.

Commission européenne du tourisme-CET (2006), *Les tendances touristiques en Europe*, Bruxelles.

Commission européenne (1997), Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur *Les mesures communautaires affectant le tourisme (1995-1996)* (Com(97)332 final), Bruxelles.

Communautés européennes (2003), *Rural development in the European Union*, Communautés européennes, Luxembourg.

Conseil de l'Europe (1989), *Final Declaration of the seminar on tourism and integrated planning policy*, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Limassol, Chypre, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1991), *Specific environmental problems arising from the increase in tourism in central and eastern Europe*, actes du colloque de Budapest, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1992), *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000 : stratégies pour un tourisme durable et de qualité*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1994), *Tourism development and protection of deltas*, actes du colloque de Bucarest, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1995), *Sustainable tourism development*, actes du colloque de Larnaca, Chypre, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1996), *Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1996), *Développement touristique durable : conciliation des intérêts économiques, culturels, sociaux, scientifiques et environnementaux*, Maribor, Slovénie, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1997), *Bibliographie sélective sur le développement touristique durable*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (2000), *Tourisme et environnement dans les pays européens*, série « Sauvegarde de la nature », n° 116, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Dagevos H., Overbeek G. et Vader J. (2004), *Consuming rural goods and services: a consumer-oriented comparative analysis*, LEI, La Haye.

Dammers E. et Keiner M. (2006), "Rural development in Europe: trends, challenges, and prospects for the future", *DISP – The Planning Review*, 166, 3, p. 5-15.

Déjeant-Pons M. (2002), « Travaux du Conseil de l'Europe sur l'environnement et le tourisme », Conférence internationale sur *Le tourisme durable, l'environnement et l'emploi*, Berlin, Allemagne, 11-12 octobre 2000, Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 20-33.

Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2005), *World urbanisation prospects : the 2005 revision*, ONU, New York.

Donadieu P. (2007), « Les natures paysagères du tourisme. Du pittoresque au durable », in *Espace, tourisme et loisirs*, p. 254.

Dower M. (2008), *Landscape Character Network News*, n° 27, p. 10-12.

Eckert A. et Cremer C. (1997), *Tourism and environment*, Questions and answers n° 3, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Ehrlich K. (2006), "Rural tourism – A promising segment for a sustainable development strategy", in *Impact of the European Union Enlargement on tourism development in Europe*, actes d'une conférence de l'OMT, Vilnius.

Evers D. et al. (2006), *Atlas Europa : planet, people, profit, politics*, Ruimtelijk Planbureau / Nai Publishers, La Haye / Rotterdam.

- Fédération de la nature et les parcs nationaux de l'Europe (1993), *Loving them to death ?* Grafenau.
- Frerichs R. et Wijs J. (De) (2001), *Opvattingen en meningen over het Nederlandse platteland*, NIPO, Amsterdam.
- Gallent N. et Tewdwr-Jones M. (2006), *Rural Second Homes in Europe: Examining Housing Supply and Planning Control*, Ashgate, Brookfield, VT.
- Hall C. M. et Page S. J. (2002), *The geography of tourism and recreation: environment, place and space*, Routledge, Abingdon et New York.
- Hall D. L. L., Roberts L. et Mitchell M. (dir.) (2003), *New directions in rural tourism. New directions in tourism analysis*, Ashgate, Aldershot.
- Hamele H. et Eckardt S. (2006), "Environmental initiatives by European tourism businesses – Instruments, indicators and practical examples", IER/ECOTRANS, Universität Stuttgart.
- Hannigan J. (1998), *Fantasy City : pleasure and profit in the postmodern metropolis*, Routledge, Londres.
- Harms L. (2006), *Op weg in de vrije tijd : context, kenmerken en dynamiek van vrijetijdsmobiliteit*, Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), La Haye.
- Hazendonk N. et al. (2008), *Greetings from Europe, landscape and leisure*, Rotterdam.
- Heneghan M. (2002), "Structures and processes in rural tourism", conférence sur le développement rural, Centre pour le développement rural du Teagasc (Agence irlandaise de l'alimentation), Athenry, Irlande.
- Holden A. (2000), *Environment and tourism*, Routledge, Londres.
- In't Veld R., Bartels G. et al. (2006), *Duurzame ontwikkeling van toerisme, een kennisagenda*, RMNO, La Haye.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and postmodernization : cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Chichester.
- Jensen R. (1999), *The dream society*, McGraw-Hill, New York.
- Jouen M. (2000), "Sleutelwoord 'diversiteit'. Het Europese platteland bij het begin van het derde millennium", *LEADER Magazine*, 8, n° 25.
- Konijnendijk C et al. (dir.) (2005), *Urban Forests and Trees – A Reference book*, Springer, Berlin.
- Koutoulas D. (2008), "The Mediterranean tourism market", in Hazendonk N. et al. (dir.) (2008), *Greetings from Europe: landscape and leisure*, 010 Publishers, Rotterdam, p. 38-46.
- Leidner R. (2004), *The European tourism industry – A multi-sector with dynamic markets. Structures, developments and importance for Europe's economy*, Commission européenne, Bruxelles.
- Meethan K. (2001), *Tourism in global society : place, culture, consumption*, Palgrave, Basingstoke.

- Metz T. (2002), *FUN! Leisure and landscape*, NAI Publishers, Rotterdam.
- Mintel Group (2006), « Travel and Tourism analysis ».
- Mommaas H., Heuvel M. (van den) et al. (2000), *De vrijetijdsindustrie in stad en land : een studie naar de markt van belevenissen*, Sdu Uitgevers, La Haye.
- Mommaas J. T. (2006), *Groeten uit Holland. Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit*, VROM-raad, la Haye.
- Nordin S. (2005), *Tourism of tomorrow : travel trends and forces of change*, ETOUR (European Tourism Research Institute), Östersund, Suède.
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (1994), *Politique du tourisme et tourisme international dans les pays de l'OCDE : les stratégies du tourisme et le développement rural*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE (2010), *Tendances et politiques sur le tourisme 2010*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Organisation mondiale du tourisme - OMT (1993), *Sustainable tourism development : guide for local planners*, OMT, Madrid.
- Organisation mondiale du tourisme - OMT (2004), *World Travel Monitor*, OMT, Madrid.
- Pine B. J. et Gilmore J. H. (1999), *The experience economy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement - PNUE, Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie - DTIE (1995), *Environmental codes of conduct for tourism*, PNUE-DTIE, Paris.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement - PNUE, Division de la technologie, de l'industrie et de l'économie - DTIE (2002), *Economic impacts of tourism*, Paris.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement - PNUE et Association internationale de l'hôtellerie et de la restauration (IHRA) (1992), *Environmental good practice in hotels*, Paris.
- Rodaway P. (1995), Exploring the subject in hyper-reality. In Steve and Nigel Thrift (dir.), *Mapping the subject: geographies of cultural transformation*, p. 241-266, Londres: Routledge.
- Royal Institute of Chartered Surveyors - RICS, Ball M., "European Housing Review 2005", Londres.
- Schulze G. (1992), *Erlebnisgesellschaft : Kulturosoziologie der Gegenwart*, Campus, Francfort-sur-le-Main.
- Selwyn T. (1994), *Planning for sustainable tourism : The ECOMOST Project : Tourism and cultural conflict in Mallorca*, EC and International Federation of Tour Operators.
- Shaw G. et Williams I. M. (2002), *Critical issues in tourism : a geographical perspective*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Spörel U. (2007), *Statistiques en bref : le tourisme récepteur et le tourisme émetteur en Europe*, Eurostat, Luxembourg.

Terkenli T. S. (2002), "Landscapes of tourism : towards a global cultural economy of space ?" *Tourism Geographies* 4, 3, p. 227-254.

Union internationale pour la conservation de la nature - UICN (1994), *Parks for life : action for protected areas in Europe*, Gland, Suisse.

Union internationale pour la conservation de la nature - UICN (1996), *Tourism, eco-tourism and protected areas*, Gland, Suisse.

Urry J. (1995), *Consuming places*, Routledge, Londres.

Veer M. et E. Tuunter (2005), *Rural tourism in Europe : an exploration of success and failure factors*, Stichting Recreatie, La Haye.

Villanueva-Cuevas A. (2011), "Tourism and the environment : the main line of action for the European Union", *International Journal of Management & Information Systems*, troisième trimestre 2011, vol. 15, n° 3, p. 53-59.

Woudenberg G. (van) (1992), "Rural tourism binnen EG. Europa moet gedifferentieerd toeristisch plattelandsproduct gaan ontwikkelen", *Recreatie en Toerisme*, 9, p. 16-18.

World Travel and Tourism Council – WTTC (Conseil mondial du voyage et du tourisme) (1995), *European Union travel and tourism : towards 1996 and beyond*, Bruxelles.

World Travel and Tourism Council – WTTC (Conseil mondial du voyage et du tourisme), Organisation mondiale du tourisme - OMT, Conseil de la Terre (1996), *Agenda 21 for the travel and tourism industry : towards environmentally sustainable development*, Bruxelles.

Chapitre 5

Paysage et publicité

Jean-Philippe Strebler, expert auprès du Conseil de l'Europe

RÉSUMÉ

Le présent rapport vise à formuler des propositions permettant de prendre en compte et de réguler la présence de l'affichage publicitaire dans les politiques de protection et de mise en valeur des paysages, et à exprimer des recommandations afin de définir des politiques destinées à réguler la présence des dispositifs publicitaires au titre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

Média du déplacement par excellence, dans une société où les déplacements individuels ou collectifs sont de plus en plus nombreux, la publicité extérieure – dont la raison d'être est d'être perçue par le plus grand nombre – prend une place de plus en plus importante dans le paysage ; cette présence est accentuée par le recours à des technologies qui permettent désormais de repousser de nombreuses limites physiques.

Le rapport présente l'évolution des formes d'expression publicitaire et illustre quelques approches législatives dans des États européens qui ont réglementé, en raison de préoccupations environnementales, la présence publicitaire dans le paysage.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage pourrait amener les États signataires à envisager d'adopter, à l'égard de la publicité extérieure, une approche globale combinant la définition de politiques publiques de protection (en s'appuyant sur les inventaires paysagers pour identifier les paysages vulnérables et déterminer les mesures permettant de limiter les atteintes que la publicité extérieure pourrait y porter), de réglementations tendant à limiter la présence publicitaire (en particulier dans les entrées de ville, en prenant en compte les nouveaux supports de publicité extérieure, en permettant le cas échéant une adaptation locale des règles nationales, et en assurant la participation du public et des acteurs intéressés), et de moyens préventifs ou répressifs pour assurer le respect effectif des protections et réglementations adoptées.

INTRODUCTION

Le présent rapport a été réalisé afin de :

- ▶ formuler des propositions permettant de mettre en œuvre, à l'égard de la publicité extérieure, les dispositions de l'article 5 de la Convention européenne du paysage, relatif à l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou environnementale ;
- ▶ rédiger, à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe, des recommandations exprimant des propositions de définition de politiques publiques contribuant à répondre aux objectifs de qualité paysagère, à assurer la protection et la gestion des paysages pour y réguler la présence de l'affichage publicitaire.

Mesures générales prévues par la Convention européenne du paysage (article 5) :

« Chaque Partie s'engage :

- a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;
- b. à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;
- c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage (...)
- d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. »

Mesures particulières prévues par la Convention européenne du paysage (article 6) :

« (...) En mobilisant les acteurs concernés (...) en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

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

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés (...).

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

Le rapport met l'accent sur la diversité des formes d'expression publicitaire, qui doivent être prises en compte dans le cadre de l'identification et de la qualification des paysages. La prégnance de la publicité extérieure au sein des paysages que certaines législations nationales ont d'ores et déjà cherché à contenir justifie la mise en œuvre de politiques publiques tendant à préserver ou à améliorer les objectifs de qualité des paysages par des moyens d'intervention visant la protection et la gestion des paysages.

1. PRÉSENCE PUBLICITAIRE DANS LE PAYSAGE

Après le rappel des concepts et définitions principaux concernant le paysage tels qu'ils sont exprimés dans la Convention européenne du paysage, ainsi que de ceux qui concernent l'affichage publicitaire, cette première partie traite de la prégnance de la publicité extérieure dans le paysage à travers les diverses formes que peut prendre l'affichage publicitaire.

1.1. Concepts et définitions concernant le paysage

Les signataires de la Convention européenne du paysage se sont accordés sur un certain nombre de constats et de définitions exprimés dans le préambule et à l'article 1^{er} de la Convention, qu'il paraît important de rappeler. En particulier :

Préambule de la Convention européenne du paysage :

« ... 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 ;

... concourt à l'élaboration des cultures locales et (...) représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

... 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 ;

... constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et (...) sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ».

Définitions de la Convention européenne du paysage (article 1) :

a. « Paysage » : partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;

b. « Politique du paysage » : formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;

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

d. « Protection des paysages » : actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;

e. « Gestion des paysages » : actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;

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

1.2. Concepts et définitions concernant l'affichage publicitaire

Publicité et communication

La publicité constitue une forme de communication tendant à faire connaître un bien, un produit, un service, un lieu ou un événement, voire une information ou une idée, le plus souvent pour susciter l'adhésion du destinataire du message (consommateur, usager, électeur...) et, le cas échéant, l'inciter à acquérir le bien, produit ou service, ou à adopter un comportement souhaité (économiser l'énergie, sécurité routière, élection d'une personnalité...). Du point de vue économique, la publicité peut être définie, d'une part comme l'action de promouvoir la vente d'un produit en exerçant sur le public une influence, une action psychologique afin de créer en lui des besoins, des désirs, et d'autre part comme l'ensemble des moyens (médias) employés pour promouvoir un produit.

La communication publicitaire est le plus souvent diffusée par des moyens de communication de masse, parmi lesquels les cinq médias privilégiés traditionnels sont la presse, la télévision, la radio, le cinéma et l'affichage ; désormais, elle prend aussi d'autres formes telles que les courriers et dépliants publicitaires, la publicité sur internet ou sur les téléphones mobiles.

Les parts de marché de la publicité extérieure peuvent considérablement varier d'un État à l'autre : si l'affichage publicitaire représente en moyenne dans les économies occidentales entre 5 et 7 % du marché de la communication publicitaire dans les grands médias¹, la publicité extérieure peut occuper une part de marché sensiblement plus

1. En 2012, les investissements concernant la publicité extérieure dans le monde ont représenté 32,3 milliards de dollars, soit 6,6 % des investissements publicitaires mondiaux évalués à 491,9 milliards de dollars (*Zenith Optimedia* 2012 - <http://www.zenithoptimedia.com>).

importante (10 à 13 %) dans certains pays (notamment France, Belgique², Suisse, Russie), tandis que la part de marché est comprise entre 4 et 7 % dans d'autres pays (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni...). Ces écarts importants sont le reflet d'organisations et de traditions différentes du marché de la communication publicitaire et, dans une certaine mesure aussi, résultent de législations nationales de la publicité extérieure qui peuvent être considérablement différentes d'un État de l'Europe à l'autre (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques – CERTU, 1995 ; Institut d'études, de sondages, de recherches, marketing, sociologiques et psychosociologiques – Procom, 2000 ; Union des annonceurs - UDA, 2013).

Médias supports de communication publicitaire



© Shutterstock

Presse



© Shutterstock

Télévision



© Shutterstock

Radio



© Groume – Flickr

Cinéma



© M. Déjeant-Pons

Affichage



© Shutterstock

Dépliants



© Shutterstock

Internet



© Shutterstock

Téléphone

Affichage publicitaire et publicité extérieure

Il faut souligner que, par rapport à des médias dont les cibles se dispersent (avec la multiplication des chaînes de télévision ou de radio, ou la désaffection des journaux, voire des cinémas), ou à ceux qui permettent de « cibler » précisément leurs destinataires (mailings, courriels, sms...), l'affichage publicitaire constitue un média dont les parts de marché se révèlent relativement « stables ». Ce média qui cible des personnes en déplacement³, dans une société favorisant les déplacements, permet, lorsqu'il est judicieusement positionné, de toucher indistinctement l'ensemble des « passants ». Le plus souvent, ces passants n'ont pas le choix de se soustraire aux messages diffusés par voie d'affichage ; autant il est possible de changer de chaîne de télévision au moment des écrans publicitaires, d'éteindre télévision ou radio au moment des publicités, de ne pas acheter de journal ou d'y passer les pages publici-

2. Selon une étude réalisée pour le Parlement de la Communauté française de Belgique, Wallonie-Bruxelles, la Belgique aurait quitté ce groupe de pays : la publicité extérieure ne représentait plus que 7 % des investissements publicitaires en 2010, contre 9 % en 2000 (Antoine et Heinderyckx, 2011).
3. Dans les États de l'Europe occidentale, si la publicité extérieure ne permet guère de viser une cible spécifique, elle touche globalement et indistinctement un large public composé majoritairement d'actifs masculins de moins de 50 ans.

taires, de jeter des publicités postales distribuées, autant il n'est guère envisageable de ne pas voir les panneaux publicitaires placés aux abords des axes de déplacement.

Si l'on qualifie souvent ces formes de publicité d'« affichage », il faut relever que les formes d'expression publicitaire se diversifient considérablement ; cela va de la « mise en scène » des supports (lorsqu'ils continuent à accueillir des affiches) aux nouveaux « supports » de communication extérieure qu'offrent notamment les technologies numériques contemporaines : écrans numériques de très grands formats (de quelques mètres carrés à plusieurs dizaines de mètres carrés), vitrophanies sur façades, « bâches » publicitaires temporaires ou permanentes, projections lumineuses nocturnes... L'affichage publicitaire « traditionnel » (sous forme d'affiches en papier apposées sur des supports fixes ou mobiles) risque très probablement de diminuer ou même progressivement disparaître au profit d'une publicité extérieure tirant le plus grand parti des possibilités technologiques modernes (et des évolutions de leurs coûts)⁴.

Évolution des supports et technologies de la publicité extérieure



M. Déjeant-Pons

Affiche



M. Déjeant-Pons

Écran numérique



M. Déjeant-Pons

Bâche



M. Déjeant-Pons

Vitrophanie



© Virgin Money – Flickr

Projection

Publicités et enseignes

Les activités peuvent aussi avoir besoin ou envie de signaler leur existence là où elles sont installées, avec des messages visuels divers, qu'il s'agisse de leur raison sociale ou, le cas échéant, des produits ou services fabriqués ou distribués⁵. Ces messages peuvent être qualifiés d'*enseignes*.

Multiplicité des formes d'enseignes



© M. Déjeant-Pons

Enseigne traditionnelle



© M. Déjeant-Pons

Enseigne lumineuse



© M. Déjeant-Pons

Enseigne urbaine



© M. Déjeant-Pons

Enseigne centre commercial



© M. Déjeant-Pons

Enseigne zone commerciale

4. Les études de marché et prévisions concernant la publicité soulignent depuis quelques années que la publicité extérieure a engagé une mutation majeure vers les technologies numériques qui permet à ce média de conserver, voire de développer, ses parts de marché par rapport aux autres médias publicitaires.
5. Selon les législations nationales, les messages peuvent être soumis à des règles différentes selon qu'ils concernent l'activité *stricto sensu* ou ses produits (c'est par exemple le cas pour la Suisse ou la Belgique), ou être globalement soumis au même régime juridique, qu'il s'agisse de l'activité ou de ses produits (comme c'est le cas en droit français).

Si l'on peut considérer que cette forme de communication visuelle constitue de la « publicité » au profit de l'activité qui y a recours (qui réalise ainsi sa promotion et éventuellement celle de ses produits), on peut aussi estimer que la possibilité de se signaler là où une activité (économique notamment) est installée peut être plus large que celle de diffuser, dans les mêmes lieux, des messages publicitaires sans rapport avec les activités présentes.

1.3. La prégnance publicitaire dans le paysage

Dès lors que l'objet même des publicités et enseignes est d'être vues (de préférence par le plus grand nombre de personnes), plusieurs facteurs contribuent à une présence de plus en plus forte des publicités et enseignes dans les paysages, essentiellement urbains, mais aussi parfois naturels :

- ▶ dans une société de consommation et de concurrence, il s'agit d'inciter le chaland à se tourner vers tel ou tel produit et donc de se faire connaître par tous les moyens ;
- ▶ dans une société de déplacements multipliés (qui résultent largement de l'étalement urbain, de la dispersion et de la spécialisation géographiques des fonctions urbaines...), il est particulièrement aisé de disposer des messages à la vue des passants « captifs » lors de leurs déplacements individuels ou collectifs ;
- ▶ dans une société des médias, la publicité extérieure est l'un des rares vecteurs de communication qui permette de toucher une cible élargie qui ne peut se soustraire aux messages qui lui sont présentés.

Surenchère publicitaire...



© M. Déjeant-Pons

Il semble même que, dans certains cas, l'adage selon lequel « trop de pub tue la pub ! » n'arrête pas certains professionnels de la publicité extérieure qui, notamment à l'égard de leurs annonceurs, ne peuvent s'interdire d'être présents là où leurs concurrents seraient déjà présents, quitte à ce que la surabondance compacte des messages publicitaires devienne aveuglante et les rende largement inefficaces.

Dans le paysage, les messages publicitaires sont au fil du temps apposés sur des supports de plus en plus variés, voire insolites :

- ▶ historiquement, la publicité extérieure était essentiellement constituée d'affiches apposées ou encore de message peints sur les *façades des bâtiments* ; les formats s'y sont diversifiés, tant pour s'agrandir jusqu'à des bâches de plusieurs centaines de mètres carrés ou, inversement, pour se réduire au « micro-affichage » à

destination des piétons ; la publicité extérieure constituait alors un élément rapporté, souvent de formats limités destinés aux piétons, qui trouvait sa place sur des supports bâtis existants dans les paysages urbains ;

Publicité extérieure sur les bâtiments



© M. Déjeant-Pons

Affiches



© M. Déjeant-Pons

Murs peints



© M. Déjeant-Pons

Grand format



© M. Déjeant-Pons

Affiches réduites



© J.-L. Zimmerman – Flickr

Micro-affichage

- ▶ progressivement, la publicité extérieure s'est affranchie de ces supports traditionnels pour se déployer sur des *supports spécifiques* (« portatifs » publicitaires) qui ont pour seule vocation de diffuser des messages publicitaires ; ces supports constituent donc, par rapport à l'apposition de publicités sur bâtiments, clôtures ou *mobiliers urbains* par exemple, des objets nouveaux, des éléments totalement rapportés dans le paysage, à seule fin publicitaire ;

Publicité extérieure scellée au sol ou installée directement sur le sol



© M. Déjeant-Pons

Support isolé



© M. Déjeant-Pons

Supports multiples



© M. Déjeant-Pons

Préenseignes



© M. Déjeant-Pons

Petits formats



© E. M. – Flickr

Chevalets

- ▶ au milieu des années 1960, une société française a imaginé un modèle économique d'échange selon lequel l'exploitation (accessoirement) publicitaire de *mobiliers urbains* (abris-voyageurs notamment) permettait aux collectivités publiques locales de disposer sans frais de la mise à disposition et de l'entretien de mobiliers qui leur étaient nécessaires pour des motifs d'intérêt général ; progressivement, tous les types de mobiliers urbains ont été convoités par l'affichage publicitaire : candélabres d'éclairage public, poubelles, bancs, cabines téléphoniques, toilettes publiques... au point que, dans certains cas, l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains semble prévaloir sur toute autre fonction d'intérêt général ;

Publicité extérieure apposée sur des éléments de mobilier urbain



© M. Déjeant-Pons

Abribus



© M. Déjeant-Pons

Colonne Morris



© M. Déjeant-Pons

Mât



© H. Docquin – Wikimedia commons

Kiosque



© M. Déjeant-Pons

Horloge



© J.-P. Dalbéro – Flickr

Réverbère



© B. Gade – Flickr

Wc public



© P. Talbot – Flickr

Poubelle



© DocChewbacca – Flickr

Cabine
téléphonique



© O. Zebest – Wikimedia commons

Banc

- ▶ les véhicules constituent parfois aussi des supports de publicité extérieure, qu'il s'agisse de véhicules « spécialement publicitaires » (camions ou camionnettes supportant des affiches, mais aussi transportant désormais des écrans numériques mobiles, bicyclettes, gyropodes...) ou de véhicules « accessoirement publicitaires » (transports en commun, automobiles privées « louées » pour l'apposition de publicités...); dans le cas de publicités sur des véhicules, la présence publicitaire dans les paysages est, en principe, mobile, même si certains véhicules publicitaires sont statiques à des endroits stratégiques de passage pour assurer la visibilité continue des messages publicitaires;

Publicité extérieure sur véhicules



© Pydum – Flickr

Tramway



© M. Déjeant-Pons

Autobus



© Nacho – Flickr

Autobus



© F. Bisson – Flickr

Camionnette



© Mic – Flickr

Camionnette



© Ludovic – Flickr

Automobile



© Ludovic – Flickr

Automobile



© O. Rudak – Flickr

Bicyclette



© P. Léost – Wikimedia commons

Bicyclette



© P. Drabik

Gyropodes

- ▶ les installations de chantier sont aussi l'occasion, temporaire, de déployer des messages publicitaires (qui, dans certains cas, assurent le financement d'une partie des travaux); il peut s'agir, traditionnellement, de l'apposition de publicités sur des palissades de chantiers (dont l'installation peut alors être financée par le publicitaire); plus récemment, les afficheurs ont proposé aux maîtres d'ouvrage de chantiers nécessitant l'installation d'échafaudages que les bâches puissent y constituer des supports d'expression publicitaire de plusieurs centaines de mètres carrés, dont une part des produits d'exploitation est susceptible de contribuer au financement des travaux immobiliers; il est possible de considérer que les palissades et autres échafaudages masquent

dans tous les cas les immeubles concernés et que, même si elles contribuent financièrement aux travaux, les publicités ne devraient pas être déployées de façon aussi importante dans le paysage ;

Publicité extérieure sur installations de chantier (palissades, échafaudages)



© M. Déjeant-Pons
Palissade



© M. Déjeant-Pons
Palissade



© M. Déjeant-Pons
Palissade



© M. Ilmonen
Échafaudage



© Ludovic – Flickr
Échafaudage

- ▶ depuis quelques années, la technologie des *écrans numériques* fait son apparition en matière de publicité extérieure : d'abord cantonnés à des formats inférieurs à 2 m² et dans des espaces clos (galeries commerciales, aéroports...), les écrans numériques se déploient rapidement dans les paysages, que ce soit sur les façades des bâtiments, sur des supports spécifiques, sur mobilier urbain ou sur véhicules ; cette forme de publicité semble devoir connaître une expansion rapide dans la mesure où les messages dynamiques et visibles en permanence attirent plus facilement les regards (et séduisent par conséquent les annonceurs) et où les publicitaires mettent en avant les vertus « écologiques » de ces supports (faible consommation, économie de papier, de déplacements...) ; les professionnels de l'affichage publicitaire estiment que ces nouveaux supports constituent un vecteur essentiel de développement du marché de la publicité extérieure dans les années à venir ;

Publicité extérieure numérique (écrans LED)



© P. Mison – Flickr

Abribus



© M. Södervall – Flickr

Bâtiment



© E. Soler – Flickr

Façade



© M. Déjeant-Pons

Écran géant



© Sam, O. Ose,
Skjaervoy – Flickr

Véhicule

- ▶ la publicité en *très grands formats* (plusieurs centaines de mètres carrés) connaît également un essor très rapide⁶, favorisé par les progrès technologiques d'impression et de fabrication et par une relative facilité d'installation ;

6. Selon l'association américaine de publicité extérieure – *Outdoor Advertising Association of America*, « la taille est de la plus haute importance pour l'efficacité de la publicité ».

Publicité extérieure sur bâches (permanentes ou temporaires)



© M. Déjeant-Pons

Bâtiment



© G. Lefevre – Flickr

Bâtiment



© M. Addison – Flickr

Support spécial



© M. Déjeant-Pons

Échafaudage



© Y. Jalabert – Flickr

*Ouvrage
routier*

- l'imagination créative des publicitaires les amène à apposer des messages publicitaires sur les supports les plus divers, qui prennent place dans le paysage.

Supports « originaux » de publicité extérieure



© M. Déjeant-Pons

Objet



© J. Montraslo – Flickr

Objet



© Y. Ye – Flickr

Peinture au sol



© M. Déjeant-Pons

Montgolfière

2. ENJEUX DE L'INTERVENTION PUBLIQUE AU TITRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

Les multiples formes de la publicité extérieure lui permettent d'être de plus en plus présente au sein des paysages. Si l'Union européenne s'est intéressée à la publicité sous un angle essentiellement économique, certaines législations nationales sont intervenues, par des voies différentes, pour réglementer l'affichage publicitaire à des fins environnementales, tout en prenant en considération certaines limitations aux interventions réglementaires.

2.1. Enjeux paysagers

Selon les professionnels de l'affichage, la publicité extérieure ne peut pas se contenter d'une présence : elle doit attirer l'attention. L'affichiste français Raymond Savignac estimait ainsi que

« comme un boxeur, il faut qu'elle ait du punch pour aller prendre les passants par le revers du veston et les amener jusqu'à elle. Son allure tapageuse et provocante, son maquillage violent sont tellement outranciers qu'ils dépassent de très loin les limites du mauvais goût et lui donnent parfois du style » (Mouandjo, Lewis et Mbianda, 2010).

La publicité extérieure est donc par nature et par principe conçue pour prendre la place la plus visible possible dans le paysage et il n'est pas question qu'elle se fonde dans le paysage.

La diversité des vecteurs de communication publicitaire extérieure présentés ci-avant offre à l’affichage publicitaire des possibilités d’expression aux différentes échelles du paysage :

- ▶ au sein du grand paysage que constituent les communes, vallées, bassins versants, etc. ;
- ▶ dans les espaces perçus du paysage urbain (dans les entrées de ville, en centre-bourg, etc.) ;
- ▶ dans le cadre d’une séquence paysagère, lors du déplacement sur un itinéraire linéaire.

À ces diverses échelles, la publicité extérieure constitue l’une des formes les plus significatives et les plus rapides d’anthropisation des paysages.

Cette présence de plus en plus forte constitue autant d’éléments « rapportés » dans les paysages et qui, au-delà d’un certain niveau (que celui-ci soit quantitatif ou qualitatif), peuvent être regardés comme une forme de nuisance ou de pollution visuelle que les objectifs de « protection, gestion et aménagement des paysages » exprimés par la Convention européenne du paysage engagent à limiter dans le cadre des politiques nationales.

La publicité extérieure, de par la multiplicité des formes, des formats et des supports qu’elle peut prendre, constitue un élément de plus en plus présent dans le paysage. Ainsi, même si la publicité de façon générale et la publicité extérieure en particulier sont de nature à contribuer à l’information des consommateurs dans un contexte économique de libre-échange – et à ce titre, le paysage dans lequel s’insère la publicité extérieure doit aussi « constituer une ressource favorable à l’activité économique »⁷, l’insertion de supports de communication publicitaire extérieure est souvent de nature à « accélérer la transformation des paysages ». La présence de la publicité extérieure constitue souvent un élément de dénaturation du paysage ainsi que d’altération du cadre de vie et d’appauvrissement de sa qualité.

La généralisation de l’éclairage des publicités extérieures (qu’il s’agisse d’un éclairage projeté, de rétroéclairage, d’images numériques sur écrans ou de projections) contribue fortement à la prégnance des publicités dans les paysages : la lumière et plus encore le mouvement (images numériques, clignotement) attirent les regards de façon active au sein des paysages, focalisant l’attention de manière quasi intrusive.

Par rapport à des enjeux économiques de communication (largement commerciale), il convient de veiller à préserver l’aménité paysagère ; celle-ci peut sans doute très largement se dispenser de toute présence publicitaire, mais cette présence ne saurait être systématiquement considérée comme une pollution ou nuisance visuelle : il arrive aussi que certains dispositifs publicitaires, dans certaines situations, contribuent à rendre agréable la perception des paysages.

L’installation de supports publicitaires ou d’enseignes est considérablement plus rapide que l’aménagement urbain ou la construction d’immeubles et il lui suffit de quelques jours voire de quelques heures pour apporter une transformation

7. Préambule de la Convention européenne du paysage.

majeure du paysage. S'il est vrai que ce qui a été installé rapidement peut tout aussi promptement être démonté, il semble beaucoup plus efficace, d'une part de définir préventivement un cadre juridique de déploiement de la publicité dans le paysage (afin de limiter les critiques quant à des décisions subjectives arbitraires prises au cas par cas à l'encontre de tel ou tel dispositif), et d'autre part d'envisager des formes de contrôle public préalables (qui permettraient notamment d'éviter des investissements économiques inutiles pour des dispositifs non réguliers qu'il faudrait démonter après leur installation).

Il faut également prendre en compte le fait qu'en période de crise économique, la diminution éventuelle du chiffre d'affaires de la publicité extérieure (par réduction des dépenses publicitaires des annonceurs) ne correspond pas nécessairement à une réduction du nombre de dispositifs exploités (les faces disponibles peuvent simplement être proposées à des tarifs inférieurs). En situation économique tendue, il arrive aussi que certains dispositifs soient abandonnés dans les paysages et deviennent de véritables « points noirs » paysagers ; à cet égard, le paysage constitue aussi un reflet du fonctionnement d'un territoire, et peut, comme dans ce cas, renvoyer des images négatives de ce paysage.

Les abords des agglomérations sont des secteurs particulièrement sensibles du point de vue des paysages. La problématique de banalisation des entrées de ville, due à la dénaturation de ces franges constituant des espaces de transition entre des paysages naturels ouverts non bâtis et des paysages artificialisés urbanisés, constitue un enjeu paysager majeur. Parfois dégradés par une urbanisation (notamment commerciale) peu maîtrisée, ils constituent des secteurs particulièrement prisés par la publicité extérieure, que ce soit pour annoncer les activités ou services qui sont présents dans l'agglomération ou pour signaler les activités qui se sont implantées aux abords des axes de circulation d'entrées de ville.



© J. Hetebrij – Flickr

Zone commerciale



© M. Déjeant-Pons

Préenseignes

2.2. Approche juridique européenne

L'Union européenne considère la publicité comme un outil économique qui influence les comportements d'achat de plusieurs centaines de millions de consommateurs qui vivent et travaillent dans l'Union. La publicité a ainsi un rôle d'information essentiel qui contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, lequel, avec la

libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, a augmenté la diversité de l'offre de produits et de services.

C'est surtout sous l'angle de la protection du consommateur que l'Union européenne s'est jusqu'ici préoccupée de la publicité (publicité trompeuse et publicité comparative⁸, publicité télévisuelle⁹) : les conséquences de la présence de la publicité extérieure sur les paysages n'ont pas fait l'objet d'intervention communautaire à ce jour.

2.3. Législations nationales

La législation de plusieurs États européens tend à réglementer de façon plus ou moins stricte la publicité extérieure. On peut évoquer, à titre d'exemples de législations nationales qui abordent de façon différenciée la limitation de la présence publicitaire dans le paysage :

Allemagne : En l'absence de législation fédérale, la publicité extérieure relève principalement du code de la construction dont les Länder définissent les modalités de mise en œuvre. Les dispositifs sont soumis à permis de construire (municipal) et assujettis à une taxe locale. Ils doivent s'intégrer dans le paysage urbain des centres-villes ; dans les secteurs résidentiels, seules les entreprises de construction peuvent supporter des publicités (sauf événements particuliers). Dans les secteurs naturels ou peu peuplés, la publicité est interdite. La réglementation apparaît largement dissuasive : les publicités extérieures sont rares et situées dans des secteurs de faible intérêt paysager ; en entrées de ville, des panneaux synoptiques regroupent généralement les mentions des établissements rencontrés ; les enseignes sont souvent décoratives et informatives, plus que publicitaires.

Belgique : Les régions intègrent la réglementation de la publicité et des enseignes dans leur règlement régional d'urbanisme. Les règles régionales applicables à la région de Bruxelles, par exemple, tendent à privilégier une intégration harmonieuse de la publicité dans le paysage urbain (dispositifs visibles de l'espace public « extérieur ») en évitant les nuisances visuelles, à interdire les dispositifs dangereux pour la sécurité routière, à garantir l'habitabilité des logements et à réguler les nouvelles formes de publicité (bâches et vinyles) ; les publicités et enseignes sont, en principe, soumises à un permis de bâtir préalable, sauf dispense prévue pour des dispositifs temporaires ou de faibles dimensions¹⁰.

8. Directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative (http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32010_fr.htm).

9. Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_fr.htm). Directive 2010/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/am0005_fr.htm).

10. *Règlement régional d'urbanisme – titre VI : Publicités et enseignes* (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006).

France : La publicité extérieure relève essentiellement du code de l'environnement, profondément remanié en 2010-2012 (Dupont, 2009). Interdite par principe hors agglomération et dans les secteurs « environnementalement » sensibles, elle doit respecter diverses prescriptions (densité, surface, implantation...) ; seules certaines formes de publicité (lumineuse, bâches) relèvent d'une autorisation préalable, l'administration étant seulement préalablement informée des projets d'installation des autres dispositifs. Les collectivités communales ou intercommunales peuvent adopter des règlements locaux de publicité tendant à restreindre les possibilités offertes par les règles nationales. Les préoccupations de sécurité peuvent aussi limiter les possibilités d'expression publicitaire en bordure des voies de circulation routière.

Italie : Selon les zones, une réglementation nationale et des règles locales coexistent ; les communes définissent les conditions d'installation de l'affichage publicitaire qui relève d'un régime d'autorisation préalable. Le code de la route limite, sans l'interdire, la présence publicitaire le long des routes en dehors des secteurs habités : les restrictions s'appliquent notamment aux dispositifs susceptibles de constituer un danger pour les usagers de la route ; les collectivités gestionnaires des voies (État, régions, communes) fixent les règles applicables aux supports publicitaires. Seuls les secteurs protégés et les voies qui les desservent sont interdits d'affichage.

Royaume-Uni : Si l'affichage publicitaire relève d'une loi sur l'urbanisme (1990) et d'un règlement relatif au contrôle de la publicité (2007), ce sont les conseils et les commissions d'urbanisme des collectivités locales qui en assurent le contrôle. Selon le cas, les dispositifs ne sont soumis à aucune formalité préalable ou au contraire doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ou d'une autorisation. La réglementation est empreinte de simplicité et de pragmatisme, préférant l'appréciation au cas par cas aux interdictions ou règles générales ; les paysages en périphérie des centres-villes notamment paraissent toutefois peu préservés en matière de publicité.

Suisse : Les « réclames » (selon la terminologie législative nationale) sont réglementées pour assurer la sécurité routière (loi et ordonnance fédérales, réglementations cantonales) et soumises à autorisation préalable. Pourtant, la présence des publicités n'est pas seulement prise en compte du point de vue de la fonctionnalité des voies routières, mais en considérant les voiries comme un espace public qui intègre la dimension paysagère et la protection des sites. Le cadre législatif ne laisse que peu de marge de manœuvre, la réglementation étant collectivement plutôt respectée.

Certains États (France, Italie ou Royaume-Uni, par exemple) ont assujéti la publicité extérieure à un régime fiscal qui, par son aspect dissuasif, peut contribuer à préserver les paysages d'une présence publicitaire excessive. Il faut cependant relever que si la fiscalité de la publicité extérieure permet de limiter sa présence dans le paysage, elle peut aussi, notamment en période de difficultés budgétaires pour les collectivités publiques, avoir pour effet pervers de décourager les interventions que pourraient envisager ces mêmes collectivités pour assurer le respect de la réglementation environnementale.

2.4. Limitation de l'affichage et libertés publiques

Il convient toutefois de prendre en considération quelques éléments tendant à une approche publique « mesurée » à l'égard de la publicité extérieure :

- ▶ si des préoccupations d'intérêt général notamment en matière de santé publique (tabac, alcool, etc.), de mœurs, de diffamation, etc. ont justifié que des restrictions soient apportées à la liberté d'expression, celle-ci doit rester garantie et la mise en œuvre de réglementations « paysagères » ne doit pas constituer une occasion pour des autorités administratives d'exercer un contrôle du contenu des messages publicitaires diffusés ; toutefois, certaines associations revendiquent comme un corollaire à la liberté d'expression la « liberté de réception » pour récuser la publicité extérieure s'imposant à un public qui n'y a pas expressément consenti.
- ▶ la présence, parfois débordante, de publicités ou d'enseignes constitue dans certains cas une caractéristique « recherchée » du paysage urbain contemporain (l'éblouissement que procurent Time Square, Piccadilly Circus ou la rue Nanjing impressionne les touristes) ;



Campagne d'affichage ayant suscité de vives réactions d'intolérance pour des motifs religieux, étrangers aux préoccupations paysagères. © PrairieWeb Internet Marketing – Flickr Manhattan.

Publicités et enseignes caractéristiques de certains paysages urbains



© Mathias V. – Flickr

Manhattan



© Clry2 – Flickr

Londres



© N. Botiger – Flickr

Shanghai

- ▶ le besoin de signalisation des activités sur le lieu de leur exercice (enseignes) peut être pris en compte de façon différenciée par rapport aux besoins de communication publicitaire, le cas échéant en distinguant les inscriptions

mentionnant l'activité elle-même des messages relatifs aux produits et services commercialisés ; il semble en effet légitime qu'un établissement puisse, a minima, signaler son existence et son activité à l'endroit même où il est implanté, même si, au nom de la préservation et de la mise en valeur des paysages, la législation peut fortement restreindre ses possibilités de communication publicitaire au-delà de son site d'implantation.

CONCLUSIONS

Au titre de la Convention européenne du paysage, la place de plus en plus importante que prend la publicité extérieure, dans ses diverses formes de supports, de formats et de technologies, dans les paysages naturels ou urbains, justifierait que les États signataires de la Convention envisagent l'adoption de diverses mesures.

Les approches réglementaires pour des motifs d'ordre paysager n'excluent évidemment pas que d'autres préoccupations puissent justifier des interventions législatives, réglementaires ou administratives : sécurité routière, protection des propriétaires, des consommateurs, fiscalité et autres.

Même si l'on peut concevoir une « gradation » dans la protection et la mise en valeur des paysages, il semblerait intéressant de privilégier une *approche globale* dans laquelle tous les paysages méritent une protection à l'égard de la publicité extérieure, plutôt qu'une approche qui identifie de façon limitative des secteurs à protéger, le reste du territoire permettant une expression publicitaire plus ou moins contenue par la législation. Une telle approche globale pourrait résulter de la combinaison de mesures publiques de protection, de réglementation et de contrôle.

Politiques publiques de protection

Les secteurs les plus sensibles ou vulnérables du point de vue des paysages devraient faire l'objet de protections importantes à l'égard des intentions d'installation de dispositifs publicitaires. Cette sensibilité ou vulnérabilité paysagère ne devrait pas prendre uniquement en compte l'occupation du sol (le caractère naturel, agricole, forestier ou urbain), mais aussi la superposition du paysage fondamental (relief, hydrographie, climat...) et du paysage perçu (lignes de fuite, courbes, lignes de crête, points d'appels visuels, horizontalité ou verticalité, effet de masse, covisibilités, cônes de vue, champs visuels...). Ces protections pourraient ainsi notamment concerner :

- ▶ *les espaces naturels, agricoles et forestiers* : le caractère « naturel » de ces paysages justifierait a priori d'y interdire la publicité extérieure et d'y limiter les possibilités d'installation d'enseignes au profit des activités qui y seraient implantées ;
- ▶ *les ensembles urbains remarquables* : les législations des divers États comportent en général une identification des secteurs géographiques présentant un intérêt du point de vue historique, culturel, esthétique ou paysager ; en fonction de l'intérêt identifié, il semblerait intéressant que la présence des publicités y soit proscrite ou, a minima, restreinte, et que l'installation d'enseignes y soit contenue et contrôlée ;

- ▶ *les espaces paysagèrement vulnérables en raison de leur nature ou de leur implantation* : visibilité à partir de multiples lieux, situation en cuvette, sur un flanc de relief, sur un point haut ou une ligne de crête, ...

Les inventaires paysagers engagés par les États parties à la Convention européenne du paysage devraient notamment permettre d'identifier les paysages vulnérables, de formuler des objectifs de qualité à l'égard de la présence publicitaire, puis d'envisager, au regard de ces objectifs, d'y limiter les risques d'atteinte que les publicités ou enseignes pourraient y porter.

Politiques publiques de réglementation

Quelle que soit leur qualité urbaine ou architecturale propre, les paysages bâtis ne devraient admettre la publicité que selon des conditions encadrées ; il s'agirait d'y limiter les « excès publicitaires », par exemple en limitant les surfaces, voire le nombre de dispositifs, et en définissant des conditions d'utilisation publicitaire des supports (bâtiments, clôtures, dispositifs spéciaux, mobilier urbain, véhicules publicitaires...).

Les « lisières urbaines » devraient faire l'objet d'une attention spécifique, compte tenu des enjeux que ces espaces de transition entre les espaces naturels et urbains constituent pour la publicité extérieure aux abords des axes de circulation (« entrées de ville »).

Les réglementations nationales (et locales) devraient urgemment prendre en compte – si elles ne l'ont pas encore fait – les médias contemporains de communication extérieure que constituent les écrans numériques et les bâches de grands et très grands formats, afin de réguler leur présence qui risque, en cas contraire, d'être très rapidement et durablement invasive dans de nombreux paysages.

Selon le système institutionnel propre à chaque État, il serait intéressant que les réglementations nationales puissent être adaptées par les autorités locales (provinciales, régionales, cantonales, communales...), de manière à ajuster au mieux les prescriptions en matière de publicités et d'enseignes aux spécificités des paysages locaux ; ces autorités locales pourraient dès lors être particulièrement pertinentes pour assurer l'instruction des autorisations préalables qui seraient requises le cas échéant.

Un rapprochement des procédures et réglementations applicables aux publicités et aux enseignes de celles qui concernent l'urbanisme et la construction semblerait de nature à favoriser une prise en compte plus cohérente des préoccupations de paysage ; certains États (Royaume-Uni, Allemagne ou Belgique notamment) ont d'ores et déjà privilégié cette approche globale des paysages urbains et intégré le droit de l'affichage publicitaire au droit de l'urbanisme.

Conformément aux principes inscrits dans la Convention européenne du paysage, la définition des réglementations – qu'elles soient nationales ou locales – doit permettre une *participation* effective de l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse du public – puisque c'est d'une part à lui que « profitent » les paysages qu'il convient de préserver des excès publicitaires et d'autre part lui qui est la « cible » des messages publicitaires (la liberté de « recevoir » des messages publicitaires

peut être utilement confrontée à la liberté d'expression très souvent mise en avant) – mais aussi des professionnels concernés, afficheurs ou enseignants, annonceurs ou commerçants notamment –, des autorités publiques locales et régionales, des cabinets d'études et de conseil, et autres auteurs.

Dispositions tendant à assurer le contrôle des législations

Même si « nul n'est censé ignorer la loi », la mise en œuvre efficace des principes de protection des espaces les plus sensibles et de réglementation des dispositifs impose aussi que les interdictions et réglementations soient contrôlées, de préférence a priori, dans le cadre d'autorisations préalables que de nombreux États ont instituées (indépendamment ou non des autorisations d'urbanisme, de construire ou de bâtir), avec, le plus souvent, une réelle efficacité environnementale.

Ces contrôles préalables doivent aussi être suivis du contrôle de la régularité des dispositifs installés, permettant la mise en œuvre de procédures judiciaires ou administratives destinées à supprimer ou à mettre en conformité des dispositifs qui auraient été irrégulièrement installés.

BIBLIOGRAPHIE

Antoine F. et Heinderyckx F. (2011), *État des lieux des médias d'information en Belgique francophone*, Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques - CERTU (1995), *Publicité extérieure à l'étranger : un effet miroir sur la situation française*, éd. Dossiers du CERTU, Lyon.

Dupont A. (2009), *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes*, rapport du sénateur Ambroise Dupont, remis le 9 juin 2009 à M^{me} Chantal Jouanno (secrétaire d'État à l'Écologie) et M. Hubert Falco (secrétaire d'État à l'Aménagement du territoire).

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (2006), *Règlement régional d'urbanisme – titre VI : Publicités et enseignes*, arrêté du 21 novembre 2006.

Institut d'études, de sondages, de recherches, marketing, sociologiques et psychosociologiques - Procom (2000), *Le marché de l'affichage*. www.institut-procom.com/affichage.pdf.

Mouandjo B.-Lewis P. et Mbianda P. (2010), *Théorie et pratique de la communication*, L'Harmattan, Paris.

Union des annonceurs - UDA (2015), *Les chiffres clés des annonceurs*. www.uda.fr/fileadmin/documents_pdf/publications_etudes/Chiffres_cles_des_annonceurs_2015.pdf.

Chapitre 6

Paysage et économie : une approche de la Convention européenne du paysage

Joaquín Romano, expert auprès du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Le paysage et l'économie constituent des représentations sociales qui ont fait l'objet de nombreuses études. Chacune suit ses propres théories, mais elles sont dans la pratique fort semblables dans la mesure où, s'il est facile d'appréhender la réalité des représentations sociales, il n'est pas évident d'en saisir le concept. En vérité, dans la vie quotidienne les deux sont étroitement liés. Métaphoriquement, cela est comparable à la structure de l'eau, conçue de façon à favoriser les interactions qui forment des liens ou des « ponts d'hydrogène »¹, dont l'existence est essentielle pour toutes les formes de vie.

-
1. Selon Gould (2011), « l'eau est partout sur notre planète. Dans l'air, dans notre corps, dans notre alimentation et dans notre souffle. Sans elle, la vie comme nous la connaissons ne serait pas possible. L'eau est vitale pour la survie de tous les êtres vivants, mais comme une molécule, elle a un comportement assez étrange. Les molécules d'eau se collent les unes aux autres, formant la "peau" sur les étangs et les gouttelettes. La forme solide flotte sur la forme liquide. L'eau à température ambiante est un liquide, alors que la plupart des molécules étroitement liées à celui-ci sont des gaz. Pourquoi l'eau a-t-elle donc de nombreuses propriétés étranges et merveilleuses ? Qu'y a-t-il sur ce lieu minuscule et inoffensif de molécule qui le rend si importante pour la vie ? Pour répondre, il faut regarder la structure réelle de la molécule, en explorant un monde beaucoup, beaucoup plus petit que d'habitude avec la microbiologie. Les propriétés de l'eau sont déterminées par les forces qui la maintiennent ensemble ». Le pont ou liaison hydrogène est un cas très particulier des forces dipolaires. Un « pont hydrogène » représente la force d'attraction entre l'hydrogène attaché à un atome électronégatif d'une molécule et un atome électronégatif d'une molécule différente. Habituellement l'atome électronégatif est l'oxygène, le nitrogène ou la fluorine, qui a une charge négative partielle.

Nous examinerons les liens qui existent entre le paysage, tel que conçu par la Convention européenne du paysage, et les principaux objectifs de l'économie : bien-être social, création d'emplois, disponibilité de biens publics et structures publiques, afin de se rapprocher des préoccupations réelles des sociétés européennes et d'avancer dans la connaissance des risques entraînés par la déconnexion entre économie et paysage, ainsi que par les opportunités générées par leur union.

Dans un premier temps, les différentes approches et méthodologies qui peuvent être appliquées dans l'analyse de la dimension économique du paysage seront considérées, car de celles-ci dépend la force des liens qu'il est possible de reconnaître entre économie et paysage. Ces forces déterminent et sont déterminées par la capacité d'articuler la participation publique, qui se révèle être le facteur commun essentiel dans les processus ou dynamiques d'économie et de paysage.

Dans un deuxième temps, sera abordé un thème que l'économie a érigé comme un thème central de son propre développement : le bien-être social. Celui-ci est susceptible de maintenir un lien direct avec le paysage, tel que le démontre amplement la Convention. Les apports du paysage au bien-être social, tant en théorie qu'en pratique, offrent à l'économie la possibilité d'une rénovation fondée sur les aspects subjectifs du bien-être révélés par le paysage.

Dans une troisième partie, il conviendra de s'intéresser à l'un des principaux piliers du bien-être social, reflété à la fois dans les politiques économiques, les préoccupations sociales et les travaux académiques : l'emploi. La perspective du paysage permet de dépasser la vision du travail réduite à sa dimension pécuniaire en abordant l'emploi comme un ensemble plus ample d'activités humaines qui se lie à la propre gestion et dynamique du paysage. Considérer le rôle de l'emploi au-delà du marché du travail conduit à souligner son importance comme forme de participation publique et de construction sociale par excellence.

Enfin, dans une quatrième partie, l'étude des connexions existantes entre économie et paysage sera introduite en cherchant à situer économiquement le paysage dans le débat sur la sphère publique et la sphère privée de l'économie. En délaissant l'objectif de sélection entre l'une ou l'autre de ces sphères, le paysage permet de découvrir sa double dimension publique et privée, ce qui en fait un facteur essentiel pour lier et harmoniser ces deux dimensions.

Chaque partie présente une importance dans l'ensemble de la réflexion sur les forces d'attraction du paysage sur l'économie, cela afin d'établir des ponts et des liens déterminants pour la vie en commun et la démocratie. Il convient aussi de traiter du rôle clé de la concurrence notamment, principalement via les marchés. Parce que les moyens ne peuvent pas être les fins, parce que l'exclusion ne peut pas être la base du bien-être social, parce qu'une autre économie est possible pour un monde meilleur et puisque les Européens ont une responsabilité historique de conduire ce changement, il y a lieu de reconnaître dans le paysage cette opportunité vitale.

1. DIMENSION ÉCONOMIQUE DU PAYSAGE : LES TRAITS D'UNION

Le paysage et l'économie deviennent de plus en plus importants et ont des liens étroits dans le processus complexe de construction culturelle qui détermine et est simultanément déterminé par les comportements humains. Comprendre la complexité de ces processus est le point de départ de l'analyse de la dimension économique du paysage².

La connaissance de la relation entre économie et paysage dépend de la façon dont sera interprétée l'approche de la complexité, à savoir la méthodologie adaptée choisie. Deux types de courants seront différenciés : d'une part, ceux qui abordent la complexité avec l'intention de la résoudre à travers la simplification du système culturel, la décomposition, la fragmentation et la dispersion de ses parties, en réalisant une étude spécialisée et indépendante de chacune de ses parties, dite « approche disciplinaire », proche du courant interdisciplinaire, qui regroupe un ensemble de travaux concernant plusieurs disciplines. L'objectif de cette approche est une connaissance objective et profonde de chaque aspect de la réalité. D'autre part, des courants³ qui cherchent au contraire à appréhender cette complexité à travers la « fusion entre l'unité et la multiplicité »⁴, dite « approche transdisciplinaire », qui accepte et s'appuie sur cette complexité. L'objectif de cette approche est une connaissance significative.

La connaissance significative n'est pas guidée par les faits mais par les scénarios ; elle est à la fois relationnelle et émotionnelle. Elle cherche à appréhender une réalité à la fois unique et multiple. Cela signifie qu'en matière d'économie et de paysage chaque décision est fondée sur une relation, une interconnexion avec une multitude de questions que cette décision implique dans les aspects globaux et locaux, en donnant du sens et de la logique aux processus, via la tradition, les connaissances acquises, l'expérience, les situations réelles ou quotidiennes, la créativité et le dialogue social.

Cette distinction méthodologique est cruciale. D'abord pour affronter la divergence de résultats qui peut apparaître lors de l'analyse économique du paysage, mais surtout pour les possibilités qu'elle offre de favoriser la participation du public⁵, grâce

-
2. La complexité suppose de comprendre que la réalité est dynamique, modelée dans l'espace et le temps par une infinité d'éléments, d'espèces naturelles, de personnes, d'organisations, de cultures, de technologies..., qui continuellement entrent en relation, cohabitent, créent des liens entre eux et se matérialisent à travers le paysage et l'économie, entre autres.
 3. Ces courants se développent à la fois dans le domaine public des organisations sociales ou collectives et dans le privé avec les entreprises, pour lesquelles est remarquable l'« efficacité à convertir la connaissance intangible en valeur marchande tangible, en créant une organisation basée sur les processus, les équipes et les communautés » Nonaka I. (1995).
 4. Expression d'Edgar Morin (1990), qui, en opposition au mode de pensée traditionnel divisant le champ des connaissances en disciplines classifiées, formule l'idée d'une pensée complexe comme mode de relation. Il s'oppose par conséquent à l'isolement des objets, il les replace dans leur contexte et, lorsque c'est possible, les réinsère dans la globalité à laquelle ils appartiennent.
 5. La participation publique a été définie par Rowe et Frewer (2004:512) comme « une pratique de consultation et d'inclusion des membres du public dans la définition d'un agenda, dans les prises de décisions, et la mise en place de politiques par les organisations ou les institutions responsables du développement de politiques en général ».

au niveau de débat qu'elle suscite. Des processus de connaissance collective sont ainsi établis, limités dans certains cas par la disciplinarité et au contraire ouverts par la transdisciplinarité, dans l'appréhension des problèmes réels.

En appliquant une approche transdisciplinaire, l'analyse de la dimension économique du paysage donnera un résultat très différent de celui obtenu si la dimension *paysagiste* de l'économie était analysée selon les disciplines considérées séparément, car les théories orthodoxes des sciences économiques d'une part, et les théories académiques du paysage d'autre part, différent de façon substantielle dans leurs objets et méthodologies de recherche. La spécialisation a notamment pour effet de rendre difficile le débat sur des sujets allant au-delà des disciplines considérées. Ce réductionnisme représente une sérieuse limitation à la connaissance de la réalité et de ses enjeux, malgré les résultats académiques notables dans chacune de ces disciplines. Certains auteurs ont identifié ce syndrome social à la tour de Babel, où les conflits⁶ produisent des effets importants, pour la compréhension des processus de construction du paysage.

Adopter le point de vue alternatif transdisciplinaire facilite ce rapprochement simultané entre le paysage et l'économie, ce qui suppose une reconnaissance de la complexité, sans que cela n'implique la possibilité ni l'intention de la résoudre. Cela introduit l'analyse holistique, laquelle insiste sur l'importance de considérer le tout dans sa globalité, à laquelle économie et paysage contribuent en créant les synergies de leur interdépendance. L'introduction en économie de l'approche paysagère cherche la synthèse qui rend possible l'échange et le respect des idées, des croyances ou des façons d'être différentes, individuelles ou collectives, et s'oppose à toute analyse réductrice de la réalité, qui limite le champ d'étude en se concentrant sur la partie matérielle de celle-ci, ce qui conduit à l'endoctrinement et à la pensée unique⁷.

La Convention européenne du paysage reconnaît l'adoption d'une approche transdisciplinaire, qui se vérifie à travers la définition qu'elle donne du paysage : « Le 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 ». Cette approche est également sous-jacente à la notion de gestion de paysages énoncée par la Convention, qui « comprend les actions visant, dans une

6. Selon Popper (1963:88), « les problèmes peuvent traverser les limites de tout objet d'étude ou discipline... Nous étudions des problèmes, pas des disciplines ». Becher (1991) avertissait à ce propos que se constituent de vraies « tribus académiques disciplinaires », plus soucieuses d'étudier des thèmes que des problèmes.

7. Le concept de pensée unique, décrit pour la première fois par le philosophe allemand Arthur Schopenhauer en 1819 comme une pensée qui « se suffit à elle-même, sans faire référence à d'autres composants d'un système de pensée », a été questionné par différents auteurs. Edgar Morin, critique reconnu de la pensée unique, dit : « "La pensée unique" fut appelée telle par ses adversaires parce qu'elle se prétend détentrice de la vérité, voire de la réalité. On est alors devant cette illusion du réalisme, qui prétend connaître le réel, voire le contrôler. Bien entendu, il s'agit d'une réalité faite par leur rationalisation à la mesure de leurs concepts réducteurs. Alors qu'en fait la réalité n'est pas rationalisable, elle est énorme, invisible et mystérieuse. C'est pourquoi, la prétention de "la pensée unique" à l'adaptation, forcée qui plus est, aux réalités actuelles est quelque chose de très peu réaliste, devant tous les processus de transformation en cours. Si "la pensée unique" prenait conscience du fait qu'elle est elle-même soumise à ces processus de transformation du monde actuel, elle ne serait plus "unique", mais multidimensionnelle. Elle serait une pensée complexe. » (Vallejo-Gomez 2008:249-262).

perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ».

La Convention met en pratique la reconnaissance transdisciplinaire de la notion de paysage telle que précisée dans 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 :

« Le concept de paysage tel qu'énoncé par la Convention est différent de celui qui peut être formulé dans certains documents qui assimilent le paysage à un "bien" (conception patrimoniale du paysage) et le qualifient (paysage "culturel", "naturel", etc.) en le considérant comme une partie de l'espace physique. Ce nouveau concept exprime au contraire la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris aux sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques. »

La Convention telle que conçue et développée offre non seulement le but, mais aussi l'opportunité de créer une communauté d'intérêts qui donne une vision commune à la gestion de cette réalité que nous partageons en tant que citoyens, qui est à la fois économique, sociale et écologique, unique et diverse dans le temps et l'espace, ce qui façonne tous ces désirs, perceptions nécessités qui contribuent à construire collectivement un « monde meilleur ».

Les objectifs qui répondent à ce désir universel se révèlent être des défis de taille, malgré les avancées indiscutables de la société européenne lors du dernier demi-siècle. Les changements dans les modes de vie ont entraîné de nouveaux risques croissants, ainsi que des menaces sociales, écologiques et économiques, atteignant des niveaux jamais rencontrés dans l'Histoire. Nous avons actuellement en Europe une vie confortable, mais jusqu'à quand ?

Tous les États européens ont reconnu ces risques, et leur matérialisation croissante en dommages environnementaux et culturels, parfois irréversibles. Ils reconnaissent également la nécessité d'un changement de politique vers le développement durable, et ont développé à cet égard différentes stratégies nationales et collectives⁸.

Ces politiques et stratégies de développement durable offrent des résultats très importants, surtout dans l'intégration d'interventions publiques. Mais beaucoup d'entre elles sont limitées par les résistances de différents groupes d'intérêt, surtout économiques, parmi lesquels beaucoup exercent un pouvoir au niveau global, mais toujours avec des perspectives de court terme. Cela rend difficile le développement d'un cadre institutionnel permettant de réaliser un diagnostic et un traitement adéquats des problèmes, ce qui a pour effet de remettre chaque fois plus en question le niveau de qualité de vie et la soutenabilité de la croissance à moyen et long terme.

8. L'Union européenne envisage, dans sa stratégie de développement durable, les sept défis fondamentaux suivants : le changement climatique et les énergies propres ; les transports et la mobilité durables ; une consommation et une production durables ; la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles ; la santé publique ; la démographie, l'immigration et l'inclusion sociale ; et la lutte contre la pauvreté dans le monde.

La globalisation du pouvoir économique et les changements sociaux qui en résultent, contribuent à augmenter la défiance vis-à-vis des partis ainsi que des hommes politiques, bien que les citoyens appuient majoritairement les institutions et les valeurs démocratiques. Le paysage reflète ce conflit entre ce qui est et ce qui devrait être, qui éloigne les représentants de ceux qu'ils représentent, et menace certaines des constructions sociales les plus remarquables du siècle passé, sans que les sciences sociales n'offrent de réponse effective.

La notion transdisciplinaire du paysage qu'offre la Convention représente un pont qui unit les disciplines, en particulier avec celles qui, comme l'économie, jouent un rôle clé dans les processus tant de développement que de dégradation sociale et écologique. Un pont qui, d'une part, facilite la communication et l'établissement de liens capables de redécouvrir des relations, encourage le partage de connaissances, développe les réseaux sociaux, essentiels pour le renforcement de la démocratie. Un pont qui, d'autre part, permet de faire face aux divergences entre les experts du paysage et ceux de l'économie. Ces divergences ont contribué à un développement disciplinaire extraordinaire mais aussi à une dangereuse autonomie scientifique de ces champs de connaissance dans la culture européenne, « propre au monde occidental de ces deux derniers siècles », mais dont les théories, lorsqu'elles ont eu l'occasion d'être mises en pratique, ont souvent aggravé les situations, à cause de ce manque de vision intégrée de la réalité.

La société européenne, qui historiquement a conduit le progrès culturel et académique mondial dans un sens possibiliste, c'est-à-dire en explorant et profitant des meilleures possibilités et ressources disponibles afin d'atteindre des résultats collectifs, s'est peut-être convertie, au début du ^{xxi}^e siècle, au déterminisme économique, dans lequel les actions de l'homme, sa façon de penser et tout ce qui se produit dans son environnement sont déterminés en permanence par une cause et une conséquence économique, supposée optimale, qui affecteront nécessairement les possibilités sociales dans le futur.

La Convention européenne du paysage, en préambule, souligne la relation existante entre le paysage et l'activité économique, ainsi que le bien-être social. Ce dernier est amplement admis comme idée générale, mais, dans la pratique, les autorités et les agents économiques montrent un manque de connaissance et de préoccupation de son application. Les politiques économiques nationales, ou de l'Union européenne, continuent à se concentrer sur l'objectif de croissance économique. On pourrait même ajouter à n'importe quel prix, lorsque l'on observe, dans la situation actuelle d'instabilité et de crise économique européenne, la perte d'intérêt pour les questions de soutenabilité du développement, qui diffère de la croissance, alors que sans soutenabilité du développement toute sortie de crise peut être mise en doute. Par ailleurs, la Convention appelle à « intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelles, environnementales, agricoles, sociales et économiques, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage ».

La clé pour rendre effective cette intégration du paysage dans les politiques réside dans le développement de cette approche transdisciplinaire que propose la Convention, en établissant le cadre qui permet de se connecter à la réalité, en facilitant une

analyse participative de ses problèmes et opportunités, et en reconnaissant le droit aux citoyens d'intervenir. Ce droit est fondamental pour le développement d'alternatives et de processus de prise de décision capables de reconnaître et d'affronter l'autre grand conflit associé à ces processus, qui oppose l'intérêt individuel à l'intérêt collectif dans la compréhension de la notion de richesse, telle qu'elle se dégage de la signification économique⁹.

La réflexion économique de la Convention offre à l'économie l'opportunité de surmonter le déterminisme auquel est soumise la théorie économique orthodoxe, liée à l'analyse des motifs individuels, réduits aux principes, causes ou forces qui opèrent sur les marchés, lesquels sont isolés de l'environnement naturel ou physique, ainsi que de complexes et délicats processus de construction sociale. Avec le paysage, la science économique trouve la possibilité de se relier et de s'enrichir de la rencontre avec d'autres sciences, mais surtout d'aller au-delà de la discipline et des débats théoriques pour servir en pratique les objectifs de développement durable et de bien-être social, ainsi qu'à la configuration d'un cadre institutionnel fondé sur des valeurs fortes partagées, incarnant la démocratie.

2. PAYSAGE ET ÉCONOMIE DU BIEN-ÊTRE : LE PAYSAGE PEUT-IL RENOUVELER L'ÉCONOMIE DU BIEN-ÊTRE ?

Le terme de bien-être est communément employé dans divers contextes et, d'une certaine façon, cela lui a permis d'acquérir une infinité de significations qui dépassent le simple fait de se sentir bien. Le bien-être comprend des dimensions physiques et psychiques, tant subjectives qu'objectives, qui incluent des aspects émotionnels, des perceptions à la fois personnelles et collectives. Ce qui explique le succès de sa diffusion est que cette notion donne un sens à la vie, une raison, une orientation fondamentale. Être ou ne pas être est seulement la partie nécessaire de la question mais paraît insuffisante, les êtres humains aspirant à profiter d'une qualité de vie digne¹⁰.

9. Dans la notion émergente d'économie introduite par Aristote (384-322 av. J.-C.), dans la *Politique* (livre I) et dans *Éthique à Nicomaque* (livre V), lorsqu'il s'intéresse aux thèmes liés à la richesse, à l'argent ou au commerce, deux parties sont distinguées dans la chrématistique : « le commerce destiné à satisfaire les nécessités naturelles de la maison et le commerce destiné à obtenir de l'argent ». A propos de cette seconde partie, il offre une évaluation essentielle de la richesse : « La richesse est bonne et désirable. Cependant, la richesse obtenue de l'intérêt et de l'usure ne l'est pas. En effet l'argent est né pour faciliter l'échange et non pour obtenir plus d'argent. De tous les commerces, ce dernier est le plus antinaturel. Comme ce qui advint à Midas, convertir en or tout ce qui se touche empêche la nécessité naturelle d'alimentation des êtres vivants. » Bien que depuis Aristote beaucoup d'encre ait coulé pour expliquer le contenu et les méthodologies de l'économie, jusqu'à l'élever au rang de catégorie scientifique associée à une sphère autonome, cette distinction originelle de l'économie et des affaires est devenue en un sens l'un des axes de gravitation autour duquel les notions économiques se confrontent, comme le souligne Naredo (1987). Le lien est ainsi fait avec la différenciation entre économie « formelle » et « substantielle », empruntée à la typologie de rationalité décrite par Weber (1922:64), qui reconnaît le dualisme entre une économie privée maximisant les bénéfices individuels et une économie collective, publique ou sociale.

10. La dignité, dérivé de l'adjectif latin *digno*, qui signifie « méritant », « estimé », fait référence à la valeur inhérente de l'être humain en tant qu'être rationnel, doté de liberté et de pouvoir de création, car les personnes peuvent modeler et améliorer leurs vies grâce à leurs décisions et à l'exercice de leur liberté.

Dans le champ de l'économie, en général dédié à l'administration des ressources pour satisfaire les besoins humains, le bien-être a une telle importance qu'il caractérise l'un des courants les plus développés en économie : l'économie du bien-être. Celle-ci dépasse l'économie et s'étend aux domaines de l'organisation sociale, politique, ainsi qu'aux processus écologiques. Le paysage fait partie de ces processus en ce qu'il aide à la compréhension de cette transcendance.

L'économie du bien-être a connu une évolution essentiellement disciplinaire, conduite dans le but de démontrer l'objectivité de ses propositions, si bien que la nature subjective du terme a signifié sa partialité, ses limites et échecs. L'histoire du bien-être s'est écrite en grande partie à travers ce pessimisme et ces échecs¹¹ liés au désintérêt ou à la volonté d'ignorer et aux jugements de valeur. C'est-à-dire à toute une série de facteurs, contextes et aspects subjectifs très présents dans le paysage, et qui dans la pratique se sont montrés sur le plan économique bien plus pertinents que ce que certains économistes des plus renommés ont développé dans leurs modèles et théories.

À l'origine, les pionniers de la discipline économique classique des ^{xviii}e et ^{xix}e siècles ont confondu le bien-être avec la richesse, identifiant l'égoïsme humain comme le moteur du bien-être économique de la société et offrant ainsi une vision agrégée du bien-être sans référence au paysage.

Plus tard, le courant marginaliste a apporté une conception différente du bien-être social en l'identifiant avec la répartition efficiente des ressources via le libre marché¹². Dans ce courant néoclassique, le paysage n'est pas considéré comme une ressource liée à un marché spécifique, ou bien, lorsqu'il est mentionné, il est associé à l'une des défaillances de marché¹³. Toute une littérature s'est d'ailleurs développée à ce sujet, qui traite des conditions de l'intervention publique pour remédier à ces défaillances, et qui porte essentiellement sur l'objectif d'efficacité et, dans une moindre mesure, d'équité.

Ces courants néolibéraux ont été remis en question par le keynésianisme, étant donné les limitations qu'il pose à l'intervention publique durant les périodes de crise. John Maynard Keynes (1936), dans sa célèbre *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, l'a exprimé en ces termes :

« L'élargissement des fonctions de l'État, nécessaire à l'ajustement réciproque de la propension à consommer et de l'incitation à investir, semblerait à un publiciste du ^{xix}e siècle ou à un financier américain d'aujourd'hui une horrible infraction aux principes individualistes. Cet élargissement nous apparaît au contraire comme le seul moyen d'éviter une complète destruction des institutions économiques actuelles et comme la condition d'un heureux exercice de l'initiative individuelle (...). Les régimes autoritaires

11. Souligné par Baujard (2011), pour qui « selon une thèse déjà ancienne, des auteurs rivalisent de pessimisme à l'égard du sort de l'économie du bien-être ».

12. Pour des auteurs comme Bentham, Menguer, Walras, Jevons ou Marshall, entre autres, l'économie est conçue « comme une sphère pleinement séparée et avec ses propres lois ». Ses postulats introduisent une rupture avec la tradition de valeur-travail, et ils associent dans leurs analyses la valeur des choses aux relations de l'homme avec ces biens, déplaçant le noyau de l'économie vers des répartitions individuelles qui suivent des critères utilitaristes, et obéissent à la loi marginaliste selon laquelle « chaque unité supplémentaire a graduellement moins de valeur ».

13. Selon Price (2012), « pour les économistes, l'essence du paysage comme un "problème économique" est l'absence de marchés conventionnels ».

contemporains paraissent résoudre le problème du chômage aux dépens de la liberté et du rendement individuels. Il est certain que le monde ne supportera plus très longtemps l'état de chômage qui, en dehors de courts intervalles d'emballement, est une conséquence, et à notre avis une conséquence inévitable, de l'individualisme tel qu'il apparaît dans le régime capitaliste moderne. Mais une analyse correcte du problème permet de remédier au mal sans sacrifier la liberté ni le rendement. » Keynes (1936).

Le remède à la maladie du libéralisme proposée par Keynes est connu comme l'État providence (littéralement l'État du bien-être), qui justifie l'intervention publique afin d'étendre à l'ensemble des citoyens la sécurité d'un accès à certains biens et services essentiels et l'institutionnalisation des droits sociaux en garantissant une série de services liés à l'emploi. L'État providence a réussi à réduire les conflits sociaux en convertissant l'État en arbitre et est reconnu comme l'une des principales avancées du ^{xx}e siècle.

Cependant, l'État providence ouvre un autre débat chez les auteurs : pour certains, il représente une alternative au néolibéralisme, en concédant à l'État un rôle primordial dans l'économie comme garant d'une sécurité sociale face aux risques reconnus des marchés ; pour d'autres, qui cherchent à dépasser l'opposition entre keynésiens et marginalistes dans la définition du rôle du secteur public dans l'économie, il s'agit simplement d'un changement qui permet la pérennité de l'économie du bien-être face aux échecs sociaux et écologiques.

Au vu de la prédominance de l'économie du bien-être dans les politiques publiques, qui ont alterné entre les tendances keynésienne et néolibérale¹⁴, une réflexion profonde doit être menée afin de promouvoir son renouveau. Celle-ci peut effectivement servir à ce que des décisions fondées sur une projection sociale effective et substantielle soient capables de reconnaître d'autres formes basiques d'intégration de l'activité économique que celle de l'échange ou du marché, telles que la réciprocité, la redistribution ou l'autoproduction ; celles-ci ont toutes été déterminantes dans la formation des paysages, et sans elles l'interprétation du paysage est vidée de son contenu.

Si la contribution du paysage au bien-être social est analysée en suivant les méthodologies orthodoxes, ce qui équivaut à interpréter le paysage comme un bien dont la gestion du marché qui y est associée répond aux objectifs d'efficacité et d'équité, de nombreuses questions apparaissent qui mettent en évidence non tant les imperfections de ce marché, que les limites de cette interprétation dans la gestion des paysages pour les reconnaître comme partie intégrante du bien-être :

- ▶ Comment définir les droits de propriété dans le contexte du paysage ?
- ▶ Quels mécanismes d'exclusion permettent de décider qui peut ou non profiter du paysage ?
- ▶ Sous quelles conditions les préférences du consommateur de paysage peuvent-elles être révélées ?

14. Selon le prix Nobel Krugman (2009), « il est important de comprendre que Keynes a fait bien plus que d'énoncer des affirmations audacieuses. "La théorie générale" est une œuvre de grande profondeur d'analyse, analyse qui convainc les meilleurs jeunes économistes de l'époque. Cependant, au cours du siècle, l'histoire de l'économie correspond en grande partie à l'histoire du retrait progressif du keynésianisme et du retour au néoclassicisme ».

- ▶ Qui reconnaît-on comme producteur du paysage ?
- ▶ La consommation du paysage affecte-t-elle sa préservation ?
- ▶ Quel niveau d'information est donné par le marché ?
- ▶ Est-ce que l'on promeut un comportement humain adapté écologiquement, garant de la conservation des processus naturels qui soutiennent la vie de toutes les espèces ?
- ▶ Sommes-nous capables d'apprécier le bien-être social dans nos paysages ?

Et ainsi de suite, une longue liste de questions, qui ne sont pas étrangères à l'économie et à son évolution.

Face au manque de réponses satisfaisantes à ces questions par l'actuelle économie du bien-être, du moins d'un point de vue éthique et écologique, d'autres notions liées au bien-être sont proposées : ainsi la qualité de vie, dans tous ses domaines¹⁵, ajoute-t-elle à l'analyse des informations subjectives, telles que les perceptions que l'individu a dans sa vie propre, lesquelles sont influencées et influencent les relations et les liens sociaux.

Dans la mesure où les aspirations des êtres humains les conduisent à préserver le paysage, il y a lieu de considérer qu'il leur appartient de comprendre que ceux-ci perçoivent le bien-être et la qualité de la vie d'une manière très différente de celle que l'économie du bien-être propose. Car ce qui vient d'être mentionné se fonde sur la croyance que le bien-être en termes de qualité de vie fait défaut, ce qui advient si les êtres humains se considèrent en tant qu'individus. Cela les conduit à procéder à une recherche individuelle afin de trouver ce qui leur manque. Par ailleurs, selon l'économie du paysage, toutes les caractéristiques de l'identité collective sont appréciées. Les êtres humains sont amenés à avoir conscience de ce qu'ils ont et de la manière dont ils font partie de leur environnement et de leur culture, ce qui les encourage à coopérer afin de la conserver.

La qualité de vie, pour qu'elle puisse réellement améliorer l'interprétation de la notion de bien-être social, doit être comprise comme un concept indissociable de celui d'« objectif de qualité paysagère » contenu dans la Convention, qui « désigne pour un paysage donné, la formulation par les autorités publiques compétentes des aspirations du public en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur environnement ». Parmi les aspirations du public on distingue la préservation du patrimoine culturel, matériel et immatériel identitaire des communautés, le respect des autres cultures et des formes de penser différentes, inhérent à la diversité et à la richesse des paysages, et le soin holistique de la nature.

15. Selon Cummins (1998:3), « la qualité de vie est objective et subjective et chaque dimension procède de l'agrégation des domaines suivants : le bien-être matériel, la santé, la productivité, l'intimité, la communauté et le bien-être émotionnel. Les domaines objectifs comprennent les mesures objectives du bien-être. Les domaines subjectifs comportent la satisfaction pondérée par l'importance de l'individu ». En ce sens, Stiglitz, Sen et Fitoussi (2009) indiquent que les informations pertinentes en vue de valoriser la qualité de vie des individus vont au-delà de leur auto-évaluation et perceptions et incluent des mesures concernant leur « fonctionnement » et leurs libertés.

Dans ce champ d'analyse, le paysage montre sa pertinence économique. Il émerge comme un élément clé du renouvellement des théories économiques au service de cet objectif de bien-être social, étant donné qu'il facilite la compréhension du bien-être à une échelle spatiale et temporelle multiple. Il permet de récupérer la valeur des économies locales vernaculaires en tant que partie essentielle de la culture, face aux tendances qui conduisent à sa dissolution dans ce contexte des « mégamarchés ». Dans les marchés globaux, le rôle des citoyens est réduit à celui de producteur et de consommateur et ceux-ci perdent leur sens de la responsabilité dans les impacts et les externalités négatives dont ils sont la cause en étendant un comportement inefficace et inégal, inhibiteur du bien-être social y compris dans sa dimension la plus économiste : pour qu'un seul gagne, de nombreuses personnes doivent perdre.

La prise en compte du paysage nous aide à produire et consommer des valeurs immatérielles, développant l'économie des personnes, en tant que citoyens garants du bien-être social, face à l'économie dominante des objets, qui nous condamne à l'insatisfaction.

Il est également essentiel que l'économie intègre dans ses méthodologies et ses applications pratiques des évaluations qualitatives, nombreuses dans le domaine du paysage, qui offrent une connaissance significative de la réalité et sont plus adaptées pour mesurer le bien-être social et la qualité de vie, ainsi que pour faciliter les échanges d'expériences et de méthodologies. En les incorporant, on doit assumer sans complexe ces difficultés méthodologiques liées à la subjectivité qu'elles introduisent. Les tentatives d'élimination de cette complexité conduisent généralement à un classement des préférences individuelles, qui résulte de jugements de valeur traduits en utilité, lesquels sont très difficiles à mesurer puisque la satisfaction que produit la consommation d'un bien dépend de multiples facteurs personnels et collectifs pour lesquels la supposée rigueur conduit à une perte de réalisme et de confiance dans les résultats¹⁶.

Il y a une infinité d'exemples qui montrent jusqu'où peut aller l'objectivité. Ainsi, il est possible de reconnaître objectivement que le village de Ushguli, situé dans le Caucase à 2 200 mètres, est le village habité le plus haut d'Europe, mais comparer le niveau de bien-être et de qualité de vie de ses habitants semble non seulement risqué mais imprudent puisque cela suppose d'appliquer des jugements de valeur identiques à des cultures très diverses. Et même, à l'intérieur d'une seule culture, des aspects de genre, de générations, et bien d'autres caractéristiques peuvent conduire à des valorisations très différentes qu'on ne saurait agréger en vue d'obtenir un résultat unique. Et des politiques qui se basent sur un jugement unique comportent des risques tels que celui d'exclusion.

16. Dans une première tentative de mesure de la qualité de vie, l'OCDE considéra comme nécessaire de recourir à des indicateurs de perceptions, qui furent introduits dans ses travaux de 1973, mais ont été retirés ensuite en raison des difficultés méthodologiques qu'ils impliquent. Dans le rapport de 1976 il est mis en évidence qu'aucune forme satisfaisante d'indicateurs subjectifs n'a été trouvée, puis dans le rapport de 1982 on observe la suppression des préoccupations subjectives, ce qui permet un classement cardinal de la qualité de vie par État, mais est cependant loin d'améliorer la crédibilité et d'apaiser les débats, et qui parfois même les enflamme.

Lorsque l'on compare les indices de richesse, qui reflètent les niveaux de profits, avec des indicateurs de qualité de vie dans les régions européennes, on remarque l'hétérogénéité de ces objectifs. Selon les données Eurostat, Inner London est la région la plus riche de l'Union européenne, en termes de revenu par habitant, avec des revenus plus de trois fois supérieurs à la moyenne et qui, de plus, a des indices d'urbanisation très élevés. Cependant cette suprématie ne se traduit pas dans la qualité de vie et les habitants de cette région font de plus en plus de demandes telles que l'appui à la création de nouveaux espaces cultivables ou de potagers urbains¹⁷, afin de retrouver des activités traditionnelles qui fournissent des aliments de qualité, de restaurer des terrains dégradés par la pression urbaine, de préserver et percevoir l'évocation rurale de ces lieux¹⁸.

Fondés sur une forme économique d'autoproduction, ces potagers ne produisent pas de bénéfice mercantile et l'économie conventionnelle n'est dès lors pas capable de leur reconnaître une utilité concrète, c'est-à-dire une contribution au bien-être social. Et lorsqu'elle le fait par des méthodes indirectes, cela peut conduire à des résultats absurdes, tels que l'estimation de l'utilité que procure l'autoconsommation d'un légume cultivé dans un sol urbain cher, considérée comme très supérieure à l'utilité qui aurait été obtenue si ce légume avait été cultivé dans un sol agricole de prix faible.

Sans la prise en compte des valeurs du paysage, l'économie rencontre des difficultés à reconnaître une utilité individuelle et collective à des activités réalisées sans but lucratif mais qui offrent pourtant des bénéfices externes reconnus. Cela se voit dans le cas d'Inner London, où le remplacement des sols urbains dégradés par des potagers traditionnels produit une utilité sociale qui commence par leur valeur contemplative. Les personnes qui ont contribué à cette transformation aiment à parler de leurs réalisations avec ceux qui apprécient de les admirer, unissant ainsi les utilités sans que cela conduise à un bénéfice matériel, caractéristique d'un système de réciprocité.

L'importance que le secteur de l'économie sociale¹⁹ a acquise ces dernières années en Europe en commençant à être formellement pris en considération, constitue un exemple de la réelle reconnaissance du système économique de réciprocité, même si son concept et son champ d'action sont encore quelque peu imprécis. En Europe

17. Parmi les activités promues, on retiendra la campagne de Londres 2012, Capital Growth, dont l'objectif est la création de 2012 nouveaux potagers urbains à Londres en 2012, sur des terrains publics et privés.

18. Au Royaume-Uni ce sentiment a connu de célèbres défenseurs, comme la célèbre illustratrice Béatrix Potter, qui donna vie à des personnages tels que Pierre lapin, Noisette l'écureuil ou Sophie Canétang. Potter, à la fin du XIX^e siècle, promeut la nécessité de défendre la tradition rurale, dans la zone de Lake District, face à la montée de la spéculation de touristes de la jet set victorienne, qui souhaitait convertir des granges en bungalows, détruisant le paysage et le tissu social de la zone.

19. L'économie sociale en Europe est extrêmement importante, en termes tant humains qu'économiques, puisqu'elle fournit un emploi rémunéré à plus de 14,5 millions de personnes, soit quelque 6,5 % de la population active de l'UE. Ces chiffres mettent en exergue le fait qu'il s'agit d'une réalité qui ne peut et ne doit pas être ignorée par la société et ses institutions. Le rapport du CIRIEC (2007), *L'économie sociale dans l'Union européenne* (révisé en 2011), indique que « la nouvelle économie sociale apparaît donc comme un secteur émergent de plus en plus essentiel pour apporter une réponse adaptée aux nouveaux défis de l'économie et de la société mondiale, lesquels seront à la base de l'intérêt croissant pour le rôle que peut jouer la nouvelle économie sociale dans la société du bien-être ».

le pourcentage de la population adulte travaillant comme volontaire dans ce secteur n'a cessé de croître, et l'analyse comparative des pays de l'Union européenne permet d'observer la corrélation qui existe entre ce pourcentage, le niveau de développement de l'État, sa capacité de résistance à la crise économique et sa préoccupation pour le paysage dans ses multiples manifestations.

Les Pays-Bas en sont un bon exemple, où le pourcentage de volontaires est le plus élevé (57 %). Cet État, fondé sur le modèle de consensus économique et social du « polder », allie une richesse par habitant parmi les plus élevées d'Europe, avec une grande homogénéité sociale et un chômage très faible depuis les années 1980. Les origines de ce modèle polder sont très liées au territoire singulier néerlandais, qui depuis le Moyen âge montre une gestion très efficace des niveaux de l'eau, ce qui a permis le développement d'une économie de consensus entre les organismes de gestion de l'eau, les agriculteurs et les groupes écologistes, entre autres, aux intérêts très différents. Cette compréhension mutuelle, affirmée dans le volontariat, a caractérisé le paysage néerlandais et est devenue indispensable afin d'éviter que les Pays-Bas ne soient à nouveau inondés. La considération de cet État pour le paysage a impulsé aujourd'hui l'intégration de politiques du territoire et renforcé les coalitions entre agents sociaux, rendant possible le succès de ces politiques²⁰.

De nombreuses expériences en Europe montrent la capacité du paysage à intégrer à l'économie du bien-être la contribution des activités non lucratives, dont celles qui satisfont les nécessités vitales mais aussi celles qui définissent les liens culturels qui donnent une identité aux communautés. Celles-ci sont le résultat de la coopération et non de la compétition, et montrent la capacité humaine à entretenir des relations économiques basées sur des valeurs autres que l'égoïsme.

C'est en considérant le paysage que l'on comprend que le bien-être des populations ne résulte pas seulement de leur production économique. Le bien-être résulte aussi de la création par la population d'un patrimoine immatériel et d'un sentiment d'appartenance à un lieu et à une communauté active, localement située dans un espace physique, une partie du territoire. Celui-ci est également créateur d'une culture s'ouvrant à d'autres valeurs, qui se perçoivent à travers le paysage.

La sensibilisation « de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation » que favorise la Convention constitue le germe de cette culture du bien-être basée sur des valeurs collectives telles que la solidarité, la responsabilité sociale, l'altruisme, la justice sociale, le respect des différences et la diversité sociale, économique et écologique – la biodiversité –, en opposant la coopération sociale, écologique et économique à la compétition.

20. Selon Roetemeijer (2005:64), « en premier lieu, il y a des coalitions entre des niveaux de gouvernements variés, par exemple entre les provinces et les municipalités dans des politiques spécifiques à certaines zones. Dans la plupart des cas, le gouvernement national entretient des relations plus directes avec les provinces, et rarement directes avec les municipalités, bien que ce soit différent dans le cas de grandes villes. Les provinces à leur tour forment une toile d'araignée, en relation avec tous les niveaux de gouvernement. Par conséquent la municipalité est plus connectée à la province. De même, les coalitions existent entre le gouvernement et les ONG, ainsi qu'entre le gouvernement, les citoyens et les acteurs du marché ».

Ces valeurs représentent de plus les fondements de la cohésion sociale, définie comme la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire les disparités et éviter la marginalisation²¹. Celle-ci est reconnue par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, dont l'expérience en matière de définition de politiques et d'indicateurs de cohésion sociale est une référence internationale, comme une de leurs priorités. En dépit de ces avancées en termes de cohésion sociale, de nombreux objectifs en la matière demeurent des défis en attente de réalisation.

Les cinq principaux défis que la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au ^{xxi}e siècle a identifiés sont : la mondialisation, les changements démographiques, le développement de la migration et de la diversité culturelle, les changements politiques et les changements économiques et sociaux, ainsi que la reconnaissance de la cohésion sociale et la lutte pour la préserver. Ces défis sont plus pertinents que jamais dans l'Europe d'aujourd'hui et révèlent que les problèmes de cohésion sociale persistent et même s'aggravent avec la crise économique actuelle (Conseil de l'Europe, 2007).

La Nouvelle stratégie et le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale, approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2010, justifient une stratégie pour la cohésion sociale au ^{xxi}e siècle : « La cohésion sociale est un processus dynamique et une condition indispensable à la justice sociale, à la sécurité démocratique et au développement durable. Des sociétés divisées et inégalitaires sont non seulement injustes, mais elles ne peuvent pas garantir la stabilité à long terme. » (Conseil de l'Europe, 2010). Cet argument est renforcé dans le paysage, et devrait être reflété correctement dans les activités économiques.

Cela a des répercussions négatives importantes dans le monde rural, qui continue ce processus de déstructuration initié par la mécanisation et l'industrialisation de l'agriculture, mais aussi en milieu urbain, où sont plus observables les formes de réorganisation par classes sociales et groupes ethniques, qui contribuent à accentuer les différences sociales et créent d'importants problèmes de coexistence.

Certaines activités comme le tourisme, et en particulier le tourisme rural, se sont impliquées de façon remarquable dans la protection des paysages, en favorisant autant le bien-être des visiteurs qui profitent de ces « scènes » traditionnelles que le développement de nouvelles activités économiques, en soutenant le maintien de certaines activités menacées de disparaître, généralement artisanales, et de produits du terroir, créant ainsi de l'emploi tout en maintenant la population.

21. La Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe définit les principes suivants : accès équitable aux droits et ressources, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables et dignité/reconnaissance de la personne telle qu'exprimée par les droits de l'homme ; partage des responsabilités ; méthode d'activation (participation et réconciliation) ; et gestion de l'équilibre entre les intérêts, les générations et les domaines d'action. Pour la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale, « le développement économique et le développement social sont profondément liés et un développement durable dépend de la gestion efficace des deux, surtout ce qui concerne l'équilibre entre les différents groupes de population, les différentes générations et les différents secteurs politiques ». (Conseil de l'Europe, 2007).

Cependant ces stratégies économiques basées sur le marché du tourisme incorporent une dimension très réduite du paysage. Il est évident que cette culture rurale a besoin du public et des aides publiques pour se maintenir en vie. Mais sa pérennité ne peut dépendre de ceux qui cherchent l'enchantement éphémère de ces vues de cartes postales parfois confondues avec son paysage. Quelque chose d'aussi important que l'avenir ne peut dépendre d'un tourisme qui crée un marché incertain car cela étendrait cette incertitude à toute cette culture rurale profonde qui représente l'expression du populaire, du patrimoine ancestral légué au travers des siècles, et le cœur d'un paysage vivant, tant dans les activités quotidiennes que dans la mémoire, les regards, les pensées, l'esprit et les sentiments qui, contenus dans l'âme de chaque paysan, ont fait croître cette identité collective faisant de chaque territoire un point de référence essentiel.

L'approche transdisciplinaire de la Convention permet d'orienter des activités économiques en expansion, comme le tourisme, vers une prise en compte des dimensions ethnographique, anthropologique et écologique du paysage dans l'interprétation qui en est donnée aux visiteurs. Cela permet d'élargir et de transformer en substance le simple fait de présenter le patrimoine « tel quel ». L'interprétation peut être définie comme « l'art de donner du sens à un lieu ou territoire » pour sa reconnaissance, son usage et sa jouissance, qui permet sa conservation comme héritage pour les générations futures (Santamarina Campos, 2008). Avec cette approche, le tourisme s'oriente vers l'écotourisme²² dans sa dimension la plus authentique.

-
22. L'écotourisme est une des modalités du tourisme qui s'est illustrée pour son rattachement au paysage. La Société internationale de l'écotourisme définit l'écotourisme comme « un voyage responsable dans des environnements naturels où les ressources et le bien-être des populations sont préservés (...) l'écotourisme a trait à ce qui concerne la préservation, les communautés et les déplacements durables. Ce qui implique que les personnes qui mettent en place et participent aux activités d'écotourisme devraient suivre les principes d'écotourisme suivants : minimiser les impacts négatifs sur la nature et la culture que pourrait endommager une activité touristique ; accroître la sensibilisation et le respect environnemental et culturel ; offrir des expériences positives pour le visiteur et l'hôte ; fournir des avantages financiers directs pour la conservation ; apporter des bénéfices financiers et l'autonomisation des populations locales ; sensibiliser aux politiques, environnement, climat social des pays d'accueil ». Mais les programmes d'écotourisme les plus développés, comme ceux offerts aux Européens pour voyager vers d'autres continents, devraient susciter l'interrogation fondamentale suivante : l'impact environnemental d'une activité avec des coûts de transport aussi élevés peut-il réellement être minime ? La gestion du paysage permet de donner la réponse élémentaire et de lier l'écotourisme au tourisme de proximité, caractérisé par la facilité d'accès, avec de faibles – voire sans – moyens mécaniques, dans ces lieux proches qui généralement ne possèdent pas de particularités spectaculaires ou monumentales. Mais les caractéristiques qu'ils possèdent sont essentielles pour reconnaître les capacités naturelles et les aptitudes culturelles et économiques qui doivent guider notre comportement, puisque pour pouvoir préserver ces lieux, il faut d'abord qu'ils soient appréciés par ceux qui habitent dans leurs environs. Le paysage, dans cette dimension, enrichit le visiteur, et le visiteur enrichit le paysage. Le bien-être associé à cet enrichissement mutuel est illimité et n'est pas mesuré par l'échange pécuniaire mais par l'échange culturel. Cet échange exige du temps et la répétition nécessaire afin de former des liens avec ces lieux et leur culture, ce qui suppose d'incorporer dans les stratégies économiques non seulement une vision de l'espace, où le bien-être est à la fois local et global, individuel et collectif, mais aussi du temps où le bien-être est valorisé simultanément à court, moyen et long terme, ainsi qu'au présent, au passé et au futur. International Ecotourism Society – TIES (2015), *What is ecotourism?* www.ecotourism.org.

Ce potentiel enrichissant du paysage n'est pas réservé au tourisme, mais peut s'étendre à, et s'entendre comme, un ensemble d'activités économiques. De fait, nombre d'entre elles sont très liées au processus de construction sociale du paysage, dans ses aspects physique ou matériel comme dans ses aspects immatériels. Ces activités quotidiennes prennent sens dans la volonté collective de relation qu'elles construisent. Elles préservent leurs valeurs, qui vont de l'échange à l'autoproduction, à la redistribution et à la réciprocité.

Sans ces valeurs collectives, nous ne pourrions maintenir les paysages que de manière formelle, dans la mesure où nous leur enlèverions leurs significations originales et en introduirions de nouvelles que les populations ne reconnaîtraient plus. Les traditions seraient remplacées par des « spectacles culturels » qui pourraient être vus dans n'importe quel endroit du monde. Nous ne percevriions plus alors le paysage que comme un produit du marché, dénaturalisé et destiné à prendre fin comme tout autre élément marchand.

Avec le paysage, le désir de bien-être est considéré comme une nécessité qui doit transcender le niveau individuel et lucratif, sans devenir le résultat d'un ordre imposé, que ce soit par les marchés ou par les autorités. Il naît de la compréhension de ce que les perceptions personnelles et collectives qui définissent les paysages incarnent toutes des valeurs rendant possibles la communication, la cohésion sociale et les relations interpersonnelles, ainsi que celles qui existent avec l'environnement naturel, essentielles au développement durable.

3. PAYSAGE ET EMPLOI : AU-DELÀ DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Nous avons montré que la qualité du paysage, dans chacune de ses interprétations, entretient une relation étroite avec le bien-être social. Il est également reconnu généralement que sans emploi pour les individus, le bien-être est impossible et on sait que celui-ci est fonction de la qualité de l'emploi généré dans une société. Ces deux facteurs déterminants du bien-être, emploi et paysage, sont ainsi indissociables. L'emploi crée les paysages et à leur tour les paysages créent des emplois.

La difficulté à appréhender ces liens est due à l'excès de spécialisation et d'atomisation disciplinaire abordée précédemment, qui, loin de nous aider à conserver le paysage et à créer de l'emploi, constitue un obstacle pour l'accomplissement de ces deux objectifs. Ce qui était pourtant l'une des capacités culturellement les plus enracinées en Europe, comme on peut le voir dans l'histoire de ses territoires.

Si on s'intéresse au paysage rural de la région française Poitou-Charentes, et plus concrètement au territoire où se situe la ville de Cognac, qui a donné son nom à la célèbre eau-de-vie, on peut observer la prédominance des champs de vigne²³. Cette culture fait partie du paysage le plus ancestral de ce territoire, mais au XIX^e siècle, le

23. La dénomination commerciale « cognac » est réservée uniquement à cette zone par un décret datant de 1909. La marque Cognac concerne près de 15 000 vignobles sur une zone de 900 km², qui produisent par an plus de 190 millions de bouteilles de liqueur, dont plus de 90 % sont exportés.

phylloxéra anéantit ce vignoble ainsi que la moitié des vignes d'Europe. La perception du paysage par les habitants de cette région, liée à leur travail et à leurs nécessités d'alimentation, a déterminé la décision de remplacer une grande partie des ceps par des cultures céréalières, et ce changement a impliqué des changements drastiques en termes d'emploi et de mode de vie, tout comme la couleur des champs en été, qui est passée du vert au jaune.

Les citoyens ont accepté ce changement de paysage par la force des choses, mais de fait, dans leur mémoire, ce paysage original a perduré, ce qui a rendu possible des années plus tard la réintroduction progressive des vignobles aux alentours de Cognac, où la production de la liqueur n'a cessé d'augmenter. La région Poitou-Charentes présente un niveau de chômage inférieur à la moyenne française, ce qui n'est pas dû seulement à ce secteur mais aussi à d'autres qui sont étroitement liés à lui, comme le tourisme. La qualité de l'emploi est également déterminée par ces activités qui dominent le paysage de la région. Il est possible d'y observer une forte saisonnalité de l'emploi dans le tourisme ainsi que lors des périodes de récolte qui requièrent plus de main-d'œuvre, ce qui a transformé la région, offrant désormais des emplois à des personnes venues de différents lieux et dont la population n'a cessé de croître.

Ce cas est un exemple parmi de nombreux autres en Europe, qui montre qu'il existe une relation symbiotique entre paysage, économie et emploi. Ainsi, l'Union européenne encourage la valorisation des territoires en fonction de la diversité des paysages en valorisant les variétés gastronomiques existant sur ces territoires. Une telle démarche contribue à promouvoir et à protéger la richesse des produits agricoles et alimentaires, tout en respectant pleinement le droit des citoyens à effectuer des choix en étant bien informés, cela afin de profiter de produits de qualité. À cette fin, des systèmes d'évaluation et de protection ont été développés pour certains produits ayant une valeur ajoutée sur un plan socio-économique, dans la mesure où ils sont produits dans une région particulière et en suivant une méthode spécifique²⁴.

La Convention européenne du paysage contient une référence explicite et implicite à cette relation entre le paysage et l'emploi. Son préambule l'affirme : « Notant que le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ? ». Aussi, la reconnaissance du fait que « le paysage contribue à la formation des cultures locales », dont les activités économiques et l'emploi lié à ces dernières sont indissociables, confirme que la protection, la gestion et l'aménagement du paysage sont en même temps celles de l'emploi.

24. En 1992, l'Union européenne a créé les systèmes suivants : l'appellation d'origine (AOP), l'indication géographique protégée (IGP), la spécialité traditionnelle garantie (STG) et l'agriculture biologique. Pour les systèmes AOP et IGP, il est possible de consulter le Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Cette relation figure dans les projets soumis au Prix du paysage du Conseil de l'Europe. Le projet lauréat en 2013, « Préserver la valeur écologique dans le paysage de la vallée de la rivière Szprotawa », présenté par l'Association de la Basse-Silésie des parcs paysagers de Pologne, la reconnaît : « L'approche intégrée dépasse la seule dimension de la biodiversité et associe nature, culture et populations. Cette réalisation peut en ce sens inspirer d'autres projets. Elle montre un bon niveau de participation des acteurs concernés au processus décisionnel comme à la gestion du territoire. Les agriculteurs et les apiculteurs sont parties prenantes ; ce projet a permis aussi de rapprocher des intérêts économiques qui paraissaient concurrents » (Conseil de l'Europe, 2014).

Cette relation positive, que reconnaît la Convention, fait face aux récents processus de dégradation du paysage en Europe ainsi qu'aux transformations du marché du travail en lien avec les processus de production, les cadres institutionnels de négociation du travail, le redimensionnement et la délocalisation des entreprises, et autres facteurs, qui influencent le niveau et la stabilité de l'emploi.

L'augmentation de la taille des entreprises dans une économie toujours plus globalisée a généralement été liée à la nécessité d'augmenter la productivité, considérée par la doctrine économique libérale comme le moteur du progrès des économies modernes. Mais ce progrès fondé sur l'amélioration des capacités à produire plus avec moins de personnes favorise des cercles vicieux, car du point de vue de l'emploi il n'offre qu'une alternative : condamner de nombreux individus au chômage ou bien encourager un processus insoutenable de croissance basée sur l'offre et la demande chaque fois plus importante de production de biens et services, en habituant les individus et les sociétés à une abondance des richesses matérielles qui requiert l'augmentation continue de la consommation des matières premières et des ressources naturelles.

Adopter un point de vue paysager de l'économie est essentiel pour reconnaître ces cercles vicieux²⁵ et trouver une solution rationnelle au problème économique, social et écologique paradoxal de l'emploi. Celui-ci peut être formulé, entre autres, par la question suivante : est-il possible que le travail digne d'une personne, souvent hérité d'un savoir-faire traditionnel, représente un problème pour la société ?

Un apport essentiel du paysage au travail est qu'il reconnaît les différentes interprétations du travail. Dans le paysage, le travail s'apprécie à la fois selon sa condition générique d'action qu'effectue une personne afin d'accomplir une série de tâches ou d'activités, physiques et intellectuelles, et selon sa condition plus spécifique, que nous appellerons travail formel ou déclaré, qui comprend les activités légales rémunérées déclarées aux autorités publiques.

25. La productivité du travail signifie que, si nos économies cessent de croître, nous courrons le risque de laisser les gens sans travail, y compris sans augmentation de population. L'augmentation du chômage génère l'augmentation des dépenses sociales. Une plus grande dépense publique entraîne des niveaux insoutenables de la dette souveraine. Des dettes supérieures ne peuvent être révisées qu'à travers l'augmentation des prélèvements fiscaux sur les revenus futurs, ce qui suppose d'entrer dans une spirale créant des formes de non-incitation à l'emploi, qui, accompagnées de la chute prévisible de l'emploi public en vue de corriger les déséquilibres fiscaux, dessinent un panorama du marché du travail désolant.

L'acceptation ample du travail, liée à la personne en tant que citoyen d'un territoire, permet d'appréhender toutes les manifestations des activités humaines et leur complexité. Outre les fonctions économiques, le travail, en représentant l'une des principales manifestations de la participation sociale, remplit des fonctions psychosociales positives comme structurer la vie des personnes et communautés, créer des opportunités pour développer les aptitudes et acquérir des connaissances, transmettre des valeurs, normes, croyances et attentes enracinées dans la culture, contribuer à l'identité personnelle et de travail, donner un statut et du prestige ainsi qu'un pouvoir de relations et la capacité d'insertion sociale. Mais il remplit également des fonctions négatives telles que l'insatisfaction, la frustration, le stress et une série de maladies physiques et mentales largement étudiées, qui s'intensifient et se transmettent lorsque la reconnaissance du travail se limite à sa rétribution pécuniaire et à sa fonction productive.

Le temps de travail ne doit pas seulement être valorisé comme un temps rémunéré, il est essentiel d'acquérir le sentiment de participation à un ouvrage collectif, ainsi que la volonté de construction d'un modèle de société avec des valeurs sociales solides créées collectivement et d'examiner les opportunités de disposer de temps libre dédié à la réalisation de projets particuliers et sociaux développés hors du marché, sans but lucratif.

John Maynard Keynes, dans un essai intitulé *Perspectives économiques pour nos petits-enfants* publié en 1930, prévoyait un futur où nous pourrions travailler moins et passer plus de temps en famille, avec nos amis ou dans notre communauté. C'est certainement une stratégie qui mérite d'être pensée. Le paysage nous indique que la croissance infinie est difficile à atteindre, et bien souvent n'est même pas souhaitable étant donné les déséquilibres écologiques et sociaux induits par un modèle où croître nécessite d'extraire des ressources non renouvelables. Il apparaît donc à présent essentiel de réfléchir à cette question que posait Keynes il y a plus de quatre-vingts ans.

La notion de paysage conduit à adopter une approche holistique prenant en considération ses dimensions économique, sociale, culturelle et écologique. Alors que l'économie de marché réduit le travail à sa condition lucrative, le paysage nous permet de reconnaître d'autres valeurs et d'autres formes de travail, liées aux modes de l'activité économique mentionnés ci-dessus : réciprocité, redistribution et autoproduction.

Le développement du secteur de l'économie sociale offre un modèle intéressant pour l'orientation de l'emploi dans le secteur privé. Les solutions coopératives pour l'emploi, la réinsertion du travail pour les personnes ayant un handicap, et de nombreuses autres formes d'organisation résultant de l'incorporation dans l'emploi d'autres valeurs que celles d'ordre strictement économique, apparaissent comme plus innovatrices pour le renforcement structures de travail. Ce changement requiert une forte volonté politique et la conviction que si le paysage est une manifestation de la démocratie dans laquelle tout le monde participe au travers de ses activités quotidiennes, l'emploi doit être reconnu comme un droit inhérent au fait d'être un membre actif de la société.

Une autre dimension de l'emploi que le paysage aide à percevoir est la différence entre le travail déclaré et le travail non déclaré²⁶, qui entretient une étroite relation avec les phénomènes d'immigration et d'exploitation de la main-d'œuvre (Commission européenne, 2007). Les secteurs d'activité, la taille des entreprises et l'extension géographique de leurs activités sont des aspects liés au paysage qui affectent le niveau de légalisation du travail, mais en plus d'identifier ces situations d'illégalité en vue d'imposer le respect de leurs obligations fiscales et dues au système de sécurité sociale, l'objectif principal doit être de garantir la protection des conditions de travail à tout travailleur, comme le propose l'Organisation internationale du travail²⁷.

Par ailleurs, le fait de considérer les aspects relationnels et émotionnels de l'être humain selon un point de vue de connaissance significative, permet de reconnaître que, pour consommer, l'homme doit réaliser un travail, et pour produire il doit consommer. Les fonctions classiques de l'offre et de la demande, sur lesquelles se fondent les décisions des marchés économiques, se révèlent être des constructions académiques répondant à des critères techniques, auxquelles sont associés d'importants jugements de valeur.

La transformation d'un paysage liée au « progrès » apporte autant de difficultés qu'elle n'en résout, avec une incidence marquée pour l'emploi. Lorsqu'un paysage dégénère ou est abandonné, une population cesse de travailler pour partager une communauté de destin.

Le paysage conduit à concevoir l'environnement du travail comme le résultat d'une perception partagée des membres d'une organisation, produite par l'interaction d'une réalité objective – liée aux tâches, aux responsabilités, à la hiérarchie, aux normes de travail... – avec une réalité subjective, liée aux façons de penser, aux émotions, aux savoirs antérieurs, aux compétences, aux attentes. Le style de leadership apparaît déterminant pour l'ambiance du travail, on constate de meilleures conditions de travail dans les organisations qui adoptent un modèle de leadership participatif.

-
26. La Commission européenne (2007) dans sa Communication sur le travail non déclaré le définit comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, (...) tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres ». Selon l'Organisation internationale du travail, le travail non déclaré est une partie de l'économie informelle, définie comme « toute activité économique réalisée par le travailleur et une unité économique qui – selon la loi ou en pratique – n'est pas couverte, ou insuffisamment couverte par un accord formel ». Cette définition inclut le concept de travail non déclaré telle que défini par la Commission européenne, et inclut de plus le travailleur qui parfois se retrouve hors du champ d'application de la législation du travail (par exemple, le travailleur domestique ou agricole). Voir Commission des Communautés européennes (2007) COM(2007) 628 ; OIT (2010).
27. L'Organisation internationale du travail a souligné que « les travailleurs de l'économie informelle, les travailleurs non déclarés, ou les travailleurs en situation de non-déclaration sont souvent défavorisés. Habituellement, ils gagnent moins que les travailleurs formels et effectuent souvent des heures supplémentaires. Ils peuvent être privés des prestations de sécurité sociale et souffrir de conditions de vie instables. Les employeurs formels souffrent de la concurrence déloyale causée par les employeurs qui ont recours à des travailleurs informels et versent des salaires inférieurs aux salaires déterminés par la loi ou le marché ». *Op. cit.* OIT 2010, p.1.

De plus, les consommateurs doivent prendre conscience de leur rôle fondamental dans l'extension du travail non déclaré. En effet, leurs décisions d'achat ont une responsabilité dans la détermination de pratiques de comportements sociaux et écologiques. Lorsque le paysage n'est pas pris en compte par les consommateurs, leur fidélisation aux biens et services produits dans de meilleures conditions de travail est réduite, ce qui limite la pression qu'ils pourraient exercer pour améliorer ces conditions de travail.

Si l'on considère la relation entre paysage et emploi dans le cas d'un secteur aussi élémentaire que celui du textile – secteur dans lequel l'Europe est devenue nettement importatrice, principalement auprès des deux géants asiatiques, la Chine et l'Inde –, il est possible de s'apercevoir que l'on a perdu quelque chose de plus que le sentiment d'identité locale qui se transmettait par les costumes pittoresques de chaque région. On constate en Belgique, pays où traditionnellement l'industrie textile a compté parmi les plus importantes d'Europe, une diminution du degré d'utilisation des capacités de production. Les groupes de produits du textile y souffrent d'une perte de chiffre d'affaires, avec des conséquences évidentes en termes d'emploi²⁸.

La culture du costume de chaque territoire doit être conservée, dans sa production et dans sa consommation, comme une partie du paysage humain dont l'identité personnelle et collective correspond à l'adaptation culturelle aux conditions naturelles et climatiques. Elle doit être représentative d'un savoir-faire local et transmettre une volonté d'appartenance à une communauté face à un désir destructeur des individus de vouloir s'identifier à une classe sociale exclusive et excluante.

De plus, le paysage montre la portée intersectorielle, ainsi que sociale et écologique, de ces effets sur l'emploi. Ces valeurs introduites par le paysage dans le secteur textile sont communes à d'autres secteurs qui satisfont des besoins essentiels et doivent faire partie de la stratégie de négociation collective pour l'emploi entre l'ensemble des acteurs sociaux, les entreprises, les syndicats, les pouvoirs publics et la société civile.

La conscience de ce processus de transformation du paysage, qui est passé d'un développement sans croissance à une croissance sans développement en se basant sur l'exploitation de ressources non renouvelables, devrait conduire également à orienter l'emploi vers la recherche d'une meilleure qualité du travail et le développement de politiques inclusives, permettant à tous les citoyens de participer à la préservation des patrimoines matériels et immatériels qui forment le paysage et sont garants de la qualité de vie.

Cette orientation devrait se traduire par une demande faite aux travailleurs du secteur public d'être au service de la collectivité qui perçoit le paysage et de répondre à sa vocation sociale en ayant recours à des méthodes de sélection et d'organisation coopératives, qui sont à l'inverse des pratiques compétitives.

28. Le chiffre d'affaires dans l'industrie textile belge a reculé de 6,3 % au premier trimestre de 2012 et de 9,8 % au deuxième trimestre. De même les troisième et quatrième trimestres, avec respectivement – 4,2 % et – 3,2 %, n'ont apporté aucun revirement. L'activité fortement maussade en 2012 n'est pas restée sans conséquences pour l'emploi. Entre mi-2011 et mi-2012, environ 1 500 postes de travail ont été supprimés (– 6,4 %) dans l'industrie textile belge. Celle-ci occupe aujourd'hui encore environ 22 000 personnes.

En matière d'emploi, l'intégration des jeunes sur le marché du travail européen doit être reconnue comme une priorité, ceux-ci représentant la nouvelle sagesse qui va alimenter la vitalité du paysage. Comme la Commission européenne l'a indiqué :

« Le chômage des jeunes a de profondes répercussions pour les individus, mais aussi pour la société et l'économie. À moins d'une inversion rapide de la tendance actuelle, le taux de chômage actuel des jeunes risque de compromettre les perspectives d'emploi qui s'offriront à eux à plus long terme, avec de sérieuses conséquences sur la croissance et la cohésion sociale à l'avenir. Dans le cadre plus large de la stratégie de l'Europe en faveur de la croissance et de l'emploi, il est donc absolument prioritaire que l'Union européenne aide les jeunes à entrer et à rester sur le marché du travail, ainsi qu'à acquérir et à développer les compétences qui leur ouvriront la voie aux emplois de demain » (Commission européenne, 2013:2).

Les difficultés que rencontrent les jeunes à entrer sur le marché du travail, quand elles ne sont pas résolues de façon satisfaisante, ont des conséquences d'une extrême gravité pour le paysage, comme on a pu le voir surtout dans le milieu rural ces dernières décennies. L'industrialisation du monde rural, qui a produit une augmentation impressionnante de la productivité de la main-d'œuvre, est à l'origine d'un incessant exode rural des jeunes. Particulièrement des femmes, qui ont traditionnellement été les plus actives dans ce milieu, en travaillant à la fois à l'extérieur et à l'intérieur de la maison, malgré le manque de reconnaissance et d'opportunités, ce qui a favorisé leur sortie silencieuse de ce paysage rural.

Mais une jeunesse sans futur condamne ces territoires à un futur sans jeunesse. Les jeunes ne sont pas contre le monde rural, mais le monde rural agit contre eux, et contre lui-même, car quand la dynamique culturelle du monde rural arrête le renouveau des générations, c'est le monde rural qui est perdant. Les territoires ne changent peut-être pas physiquement mais les paysages, les perceptions individuelles et collectives qu'ils transmettent, se modifient profondément et sûrement de façon irréversible²⁹.

La connaissance des parallèles et synergies entre l'approche paysagère développée par la Convention européenne du paysage et l'emploi permet de dépasser ces limites grâce à une culture du travail fondée sur les traditions de chaque territoire, qui se réinvente afin de développer les défenses nécessaires pour affronter les menaces et les pressions exercées par l'économie globale³⁰.

La Convention anticipe ces éventualités en considérant l'importance de la formation au paysage. Conformément à la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la

29. Ce problème affecte directement plus de la moitié de la population de l'Union européenne qui vit en zone rurale et représente près de 90 % du territoire de l'Union européenne.

30. Dans le cas de l'emploi rural, l'introduction des instruments proposés par la Convention européenne du paysage à la politique agricole commune (PAC), dont la politique de développement rural est un composant toujours plus important, permettra le développement des forces de ces territoires, en reconnaissant qu'elles sont essentiellement naturelles et socioculturelles. Celles-ci doivent inciter et orienter les offres de travail, mais la demande de travail doit être préparée afin de la satisfaire selon une conception culturelle du travail différente, basée sur les méthodes traditionnelles.

Convention européenne du paysage, nous nous permettons de nous exprimer ainsi que cela est ci-après mentionné, sous forme conditionnelle : *si* le paysage constitue une ressource pédagogique en ce qu'il confronte les élèves aux signes visibles de leur cadre de vie qui renvoient aux enjeux de l'aménagement du territoire et *si* la lecture du paysage permet également de comprendre les logiques, actuelles et historiques, de la production du paysage comme expression de l'identité des collectivités, *alors* les programmes d'enseignement aux divers niveaux devraient prévoir une éducation aux thèmes du paysage par l'apprentissage de la lecture du paysage et par une initiation aux relations entre cadre de vie et paysage, aux relations entre écologie et paysage ou encore aux questions sociales et économiques.

En définitive, la Convention européenne du paysage donne des clés afin d'affronter les menaces sur l'emploi et le travail d'un système économique basé sur la croissance et le profit, générateur d'inégalités sociales et d'une dégradation de l'environnement. La Convention offre une forte impulsion à la participation, à la sensibilisation, à la formation et à l'éducation au paysage, dont dépend notre capacité à reconnaître toutes ces formes de travail qui nous entourent. Elle offre aussi les moyens de répondre à la question de son renouveau et de sa conservation, dans la mesure où le paysage de l'Europe est le résultat d'un métabolisme social et écologique en continu changement qui requiert une vision de l'emploi large et plus inclusive.

4. PAYSAGE ET ÉCONOMIE PUBLIQUE : UNE VISION HOLISTIQUE

Il est largement reconnu que l'analyse économique du paysage s'inspire amplement de l'économie publique, inscrit le plus souvent les transformations paysagères dans la sphère des phénomènes « non marchands » et soumet leur régulation à l'autorité publique (Oueslati, 2011). Mais dans la mesure où l'économie publique s'appuie sur des doctrines aux interprétations diverses et parfois opposées quant au rôle que doit jouer le secteur public dans l'économie, ces controverses se transmettent également à la question du paysage.

Nous avons souligné les controverses liées au bien-être social ou à l'emploi. La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage représente dès lors l'occasion de débattre et de mettre en place un cadre institutionnel permettant de faire converger des propositions et de partager des expériences concernant des projets, plans, programmes, stratégies ou autres politiques relatives au paysage.

La Convention européenne du paysage se fonde sur un principe de cohérence³¹ qui offre un complément nécessaire à celui d'intégration, explicitement reconnu et dont dérive le principe de cohésion. Cette cohérence se situe tant au niveau théorique, où l'on débat de la nature économique du paysage afin de déterminer l'intervention publique pertinente, qu'au niveau pratique en favorisant l'harmonisation et l'union des efforts des autorités publiques impliquées dans les politiques du paysage. Cette

31. Le principe de cohérence est reconnu implicitement dans le texte de la Convention, comme l'explique Prieur M. (2006).

harmonisation vise à éviter les redondances inutiles et les actions contradictoires, qui créent de la confusion pour les citoyens, ce qui peut dans certains cas ralentir leur participation et dans d'autres cas créer des confrontations ou des divisions qui distordent les perceptions personnelles et collectives définissant le paysage.

L'une des réussites les plus remarquables de la Convention, sur le plan théorique, est d'offrir des propositions qui aident à dépasser l'intense débat académique sur la nature de bien privé ou public du paysage, alimenté par une partie de la littérature économique. Ce dépassement est possible grâce à la conviction selon laquelle le paysage est un patrimoine commun, qui contribue au bien-être individuel et social et dont la protection, la gestion et l'aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour tous, ainsi que grâce à la compréhension intégrée des aspects économiques, sociaux et écologiques. Dans le paysage ces aspects ne sont pas trois piliers indépendants qui soutiennent un développement commun, mais, au contraire, des composants indissociables qui déterminent ces perceptions individuelles et collectives au travers desquelles le paysage acquiert son fond et sa forme.

Le caractère transdisciplinaire souligné par la Convention rompt avec les dualismes – le public qui s'oppose au privé – et avec les gradualismes – plus ou moins d'efficacité, plus ou moins d'équité, plus ou moins de bien-être. La théorie économique qui s'emploie à classer la nature publique ou privée du paysage pour promouvoir une intervention publique supposément cohérente avec cette nature, et qui se dit objective, est intrinsèquement contradictoire et empêche toute objectivité et cohérence réelles.

La Convention, en reconnaissant le paysage comme une réalité à la fois objective et subjective, met l'accent sur la compréhension des relations qui s'établissent au sein du paysage, afin d'assurer la soutenabilité de son développement, plutôt que sur la précision de la classification et des mesures de ses composants. Dans cette prise en compte de l'aspiration des populations à profiter de paysages de grande qualité et à participer activement à leur développement promu par la Convention, le public est reconnu comme inséparable du privé et, à l'inverse, les perceptions personnelles sont conditionnées par les jugements de valeur et les règles collectives.

Il faut en ce sens souligner les apports de la théorie néo-institutionnelle, pour laquelle les agents individuels et les groupes poursuivent leurs intérêts respectifs dans un contexte de forces collectives, qui prennent la forme d'institutions (Ostrom, 1990). Ces forces ont des racines historiques et d'étroits liens contextuels qui modèlent les désirs, les préférences et les agissements des groupes ou des individus, au travers desquels l'action sociale se manifeste. Le design des institutions doit maintenir une juste correspondance entre leur objet et leur environnement (Goodin, 1996:49)³². Les institutions sociales, politiques et économiques constituent la matière première la plus importante de la vie collective, celles-ci ont vu leur taille augmenter considérablement ces dernières années et se sont faites toujours plus complexes et ingénieuses.

32. Dans la théorie du design des institutions, Goodin souligne le rôle de la volonté politique. Il considère comme fondamentale « la création d'une forme de promotion des résultats valides dans un contexte particulier afin de servir de base à l'action ».

Le paysage, tel que la Convention le conçoit, est intrinsèque à l'être humain sur le plan de sa condition personnelle et sociale dans la mesure où ses activités sont à la fois causes et effets du paysage. Le paysage suit en effet un processus de production qui est en même temps celui de sa consommation. Les théoriciens de l'économie et du paysage doivent aider à interpréter ces processus, en respectant la dynamique des paysages ruraux et urbains dont nous avons hérité.

L'attention portée à des « lieux anthropologiques », qui ont pour caractéristiques communes essentielles d'être identitaires, relationnelles et historiques, constitue une réaction face au risque de production d'un système économique créateur de « non-lieux », zones éphémères et énigmatiques qui croissent et se multiplient dans le monde moderne, comme l'a décrit Augé (1992).

Cette extraordinaire complexité du paysage en fait la richesse, qui selon la Convention ne représente rien moins que « la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, donc les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ». Une responsabilité de cette ampleur a des implications à la fois personnelles et collectives : les pouvoirs publics doivent mener la protection du paysage au niveau opérationnel et stratégique, et avant de débattre de ce qu'il faut faire, avec qui et pour qui, il faut d'abord résoudre la question du « pourquoi », c'est-à-dire des objectifs communs du paysage, qui prennent sens lorsqu'on les définit de façon participative.

Les processus de prise de décision collective au niveau stratégique sont affectés par de nombreuses difficultés. Il s'agit donc de favoriser le développement des mécanismes de participation qui transcendent les autorités formelles et les démocraties représentatives, et bien sûr les marchés, sans pour autant que cela ne suppose de pouvoir se passer des marchés et des autorités. Il s'agit simplement de les considérer comme des moyens et non comme des fins auxquelles une société comme la société européenne devrait aspirer. Il faut rappeler que les démocraties ne sont pas fondées sur une permanence institutionnelle dont le prix est la rigidité, qui, en limitant la liberté d'expression et la participation publique, représente précisément pour la démocratie la menace principale.

Les paysages sont toujours le résultat d'une participation directe et pour cela les processus de prise de décision se résolvent tant dans une logique institutionnelle formelle, où se façonnent les règles, que dans une logique informelle, dans laquelle se développe un esprit personnel et collectif, élément déterminant final de tout système territorial. Lorsque les règles formelles ne correspondent pas à cet esprit et à cette volonté sociale, l'action matérialisée par le paysage ne se développe pas suivant les indications des institutions, mais par-dessus ces institutions, ce qui a pour effet contingent la désagrégation sociale.

Les modèles institutionnels doivent répondre aux comportements des acteurs culturels et naturels présents dans le paysage, la préservation duquel est déterminée par l'appréciation de la stabilité et de la récurrence de sa dynamique dont la préservation est déterminée par l'appréciation de la stabilité et de la récurrence de sa dynamique. Une telle appréciation exige de la cohérence dans la définition, la distribution et la coordination des compétences, entre les administrations publiques et la société civile.

Le paysage est à la fois une perception du temps et de l'espace. Un temps chronologique et historique qui existe essentiellement dans une dimension humaine. Un espace qui, unique au niveau planétaire, s'est modelé dans chaque territoire au travers d'un vaste processus culturel dans lequel les institutions ont historiquement été une réponse à cette perception culturelle. Les institutions sont donc les principales intéressées à faire en sorte que leurs connections sociales ne se rompent pas car elles perdraient alors leur légitimité auprès des personnes et des communautés, et toute action ayant permis leur création se retournerait contre elles tôt ou tard, comme cela s'est déjà produit dans l'Histoire.

La dimension économique du paysage atteint cette double condition de publique et privée précisément au travers de la participation du public, le niveau de compromis des administrations publiques pour mettre en pratique cette responsabilité dépendant des procédés de participation que celles-ci peuvent formellement développer. Cela est souligné dans la Convention européenne du paysage qui, outre la promotion générale d'une implication volontaire, fait de l'implication des administrations publiques une obligation et un thème principal, tout en laissant aux États de la flexibilité dans les choix de leurs moyens de participation.

L'organisation des administrations publiques en niveaux de gouvernement international, national, régional ou local doit prendre en compte l'intérêt commun de préserver le paysage car chaque citoyen réside à la fois dans une localité, une région, une nation, un continent. Lorsque des conflits ou des alliances s'établissent entre les différents niveaux d'autorité et que ceux-ci ne s'accordent pas avec les perceptions des citoyens sur des aspects essentiels, des réactions inévitables peuvent se produire, sous la forme de manifestations très diverses et incontrôlées. Celles-ci deviennent violentes lorsque les institutions se montrent insensibles aux préoccupations sociales.

La Convention souligne le rôle particulier des autorités locales et régionales en reconnaissant le principe de subsidiarité ainsi que les opportunités qui sont offertes à ces autorités de prendre en considération le paysage. 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 indique en ce sens que « les actions devraient être menées au niveau institutionnel le plus proche des citoyens ».

La responsabilité des autorités publiques en matière de paysage est également reconnue par la Convention, ainsi que l'importance de la coopération internationale. L'engagement volontaire de la population en faveur du paysage favorise par ailleurs la mise en œuvre des actions développées par les institutions en resserrant les liens qu'elles ont avec les citoyens. Les actions de sensibilisation, de formation, d'éducation et de participation publique collective sont en ce sens très utiles. La coopération internationale, qui permet de promouvoir l'échange d'informations et d'expériences entre les administrations publiques, se révèle être un moyen d'appuyer les administrations dans la mise en œuvre de la Convention.

Le prix du paysage du Conseil de l'Europe, ainsi que celui que chaque État adapte à ses propres spécificités, comme le mentionne la Convention, fait également partie de cette coopération et de ces échanges d'informations, en reconnaissant spécialement la sensibilisation favorisée par les « actions exemplaires réalisées par des collectivités publiques et des organisations non gouvernementales ».

CONCLUSIONS

En conclusion, l'interprétation du paysage proposée par la Convention européenne du paysage « tend un pont » vers l'économie afin qu'elle permette de promouvoir un contexte adapté aux scénarios écologiques et aux cultures de chaque territoire, dont la sauvegarde doit modeler les actions privées et publiques, individuelles et collectives, à partir et au-delà des marchés et des pouvoirs qui les représentent. Dans la mesure où cette rénovation de l'économie se réalise, favorisée par une prise en compte de la dimension paysagère des territoires, les citoyens développent une « culture de cultures » qui contribue à promouvoir la diversité des perceptions de leurs territoires et à réduire les inégalités qui menacent la cohésion sociale. Cette rénovation renforce la démocratie en conférant à l'économie un humanisme qui valorise au mieux chaque individu. Elle devient une force qui réaligne le bien-être, l'emploi et la vie sociale.

BIBLIOGRAPHIE

Augé M. (1992), *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil, coll. « La librairie du XXI^e siècle », Paris.

Baujard A. (2011), *L'économie du bien-être est morte. Vive l'économie du bien-être*, WP.02, université de Rennes et université de Caen.

Becher T. (1991), *Academic tribes and territories : intellectual enquiry and the cultures of disciplines*, Society for Research into Higher Education & Open University Press, Buckingham.

Centre international de recherche et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative - CIRIEC (2007), *L'économie sociale dans l'Union européenne*, Comité économique et social européen, Bruxelles. www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-en-c.pdf.

Commission des Communautés européennes (2007), *Intensifier la lutte contre le travail non déclaré*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007)628 final, Bruxelles.

Commission européenne (2013), *Œuvrer ensemble pour les jeunes Européens – Un appel à l'action contre le chômage des jeunes*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles.

Conseil de l'Europe (2007), *Vers une Europe active, juste et cohésive sur le plan social*, Rapport de la Task Force de haut niveau sur la cohésion sociale au XXI^e siècle, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Europe (2010), *Nouvelle stratégie et Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la cohésion sociale*, approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 juillet 2010. www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/2010Strategie_PlanAction_CohesionSociale.pdf.

Conseil de l'Europe (2014), Quatorzième Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Wroclaw, Pologne, 11-12 juin 2014). www.coe.int/fr/web/landscape/publications.

Conseil de l'Union européenne (2006), « Stratégie renouvelée du développement durable de l'UE », Doc. 10917/06, , Bruxelles. <http://register.consilium.europa.eu>.

Cummins R. A. (dir.) (1998), *Quality of life definition and terminology : a discussion document from the International Society for Quality of Life Studies*, The International Society for Quality-of-Life Studies, Blacksburg, VA.

Goodin R. E. (dir.) (1996), *The theory of institutional design*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gould S. E. (2011), "Hydrogen bonds : why life needs water", *Scientific American Review*, 2 août. <http://blogs.scientificamerican.com>.

International Ecotourism Society (TIES) (2015), *What is ecotourism ?* Available at www.ecotourism.org.

Jackson T. (2012), "Prosperity without growth", in Hinterberger F., Freytag E., Pirgmaier E. and Schuster M. (dir.), *Growth in transition*, Earthscan/Routledge, Abington/New York, p. 62-65.

Keynes J. M. (1930), "Economic possibilities for our grandchildren", in Keynes J. M. (1963), *Essays in Persuasion*, W. W. Norton & Co., New York, p. 358-373. www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf.

Keynes J. M. (1936), *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan, Londres. Reprint ed. Harcourt, Brace and World, A Harbinger Book, 1964, New York, p. 380. www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/ch24.htm.

Krugman P. (2009), "How did economists get it so wrong?" *The New York Time*, 2 septembre. www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?pagewanted=all&_r=0

Morin E. (1990), *Introduction à la pensée complexe*, Le Seuil, Paris.

Moscovici S. (1979), *El psicoanálisis, su imagen y su público*, Huemul S.A., Buenos Aires.

Naredo J. M. (1987), *La economía en evolución : historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Siglo XXI, Madrid.

Nonaka I. (1995), *The knowledge creating company*, Oxford University Press, Oxford.

OIT (2010), *L'inspection du travail en Europe : Travail non déclaré, migration et la traite des êtres humains*, Document de travail n° 7, Genève. http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/wcms_120319.pdf.

OIT (2011), *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*, OIT, Genève.

OIT (2013), "Labour inspection and undeclared work in the EU", Working Paper, OIT, Genève.

Ostrom E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Oueslati W. (dir.) (2011), *Analyses économiques du paysage*, Éditions Quæ, Versailles.
- Popper K. R. (1963), *Conjectures and refutations : the growth of scientific knowledge*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Price C. (2012), *The European Landscape Convention : viewpoint of an economist*, Série territoire et paysage, 2012, p. 228, Strasbourg, in Actes de la Célébration du Conseil de l'Europe du 10^e anniversaire de la Convention européenne du paysage, Proceedings of the Conseil of Europe Celebration of the 10th Anniversary of the European Landscape Convention).
- Prieur M. (2006), « Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique », Conseil de l'Europe : *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Roetemeijer W. (2004), *The European Landscape Convention and the Netherlands : a perfect match ?* Wageningen University and Research Center (WUR).
- Rowe G. et Frewer L. (2000), "Public participation methods : a framework for evaluation". In : *Science, Technology & Human Values*, 25, 1, p. 3-29.
- Rowe G. et Frewer L. (2004), "Evaluating public participation exercises : a research agenda". In : *Science, Technology & Human Values*, 29, 4, p. 512-556.
- Santamarina Campos B. (2008), "De la educación a la interpretación patrimonial : patrimonio, interpretación y antropología", in Pereiro X, Prado S. y Takenaka H. (dir.), *Patrimonios culturales : educación e interpretación. Cruzando límites y produciendo alternativas*, Ankulegi Antropologia Elkarte, Saint-Sébastien, Espagne.
- Stiglitz E., Sen A. et Fitoussi J. P. (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris. www.stiglitzsen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Union européenne (2001), Communication de la Commission du 15 mai 2001 *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg). COM(2001)264 final. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/
- Union européenne (2006), Nouvelle stratégie de l'Union européenne sur le développement durable.
- Vallejo-Gomez N. (2008), « La pensée complexe : antidote pour les pensées uniques. Entretien avec Edgar Morin », *Synergies Monde* n° 4, p. 249-262.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen.

Chapitre 7

Richesse et diversité des mots, des textes et des approches du paysage en Europe

*Jean-François Seguin, expert auprès du Conseil de l'Europe,
ancien président de la Conférence du Conseil de l'Europe
sur la Convention européenne du paysage*

INTRODUCTION

Nous le savons tous, le terme « paysage » est polysémique : sous ce mot on trouve communément plusieurs acceptions, dans un même pays, dans une même langue parfois. Sur les territoires des 47 États qui composent le Conseil de l'Europe, une centaine de langues sont officiellement parlées et près de 120 mots sont employés pour désigner le paysage dans toutes ses acceptions.

Pour autant, le Conseil de l'Europe n'est pas une tour de Babel et il a été possible de s'entendre sur une définition commune et unique du paysage pour fonder la Convention européenne du paysage.

Cette définition – « 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 » – est le fruit d'un compromis intelligent, qui lui permet d'être reprise dans un nombre de plus en plus grand de lois nationales.

Cependant la richesse et la diversité du sens profond de paysage n'ont pas été « gommées » par la Convention et, dans les échanges relatifs au paysage, il nous faut toujours garder à l'esprit que notre interlocuteur n'a peut-être pas la même compréhension du paysage que nous.

Je me souviens des réunions du groupe d'experts chargé de la rédaction de la version juridique de la Convention de Florence. La présidence de ce groupe était assurée par un représentant du Royaume-Uni, directeur de la Countryside Agency. Ce n'est qu'après plusieurs réunions qu'il a compris que derrière le mot « paysage », les Français voyaient aussi bien la ville que la campagne, alors que lui ne voyait dans *landscape* que la campagne. Il semble en effet que *Landschaft* et « paysage » doivent être plus exactement traduits par *countryside* que par *landscape*.

Depuis lors, je me suis intéressé de près aux mots et sens correspondant à « paysage » mobilisés par les nombreux interlocuteurs rencontrés lors des réunions organisées dans le cadre et autour de la Convention. Ce sont ces échanges interpersonnels qui m'ont permis de collecter de manière informelle des définitions et commentaires qui correspondent à une pratique non pas experte mais plutôt personnelle.

À la lumière de tous ces échanges, il apparaît que cette diversité linguistique et sémantique n'a pas été, et n'est toujours pas, un obstacle à la mise en œuvre de la Convention, bien au contraire.

Pour comprendre mieux cet apparent paradoxe, il est proposé de s'intéresser d'abord aux mots et à leurs sens utilisés dans le vaste territoire de la Pan-Europe pour désigner le paysage. La langue est une expression de la pensée des populations, la loi est l'expression de la pensée des sociétés. Une deuxième partie présentera la diversité des acceptions de « paysage » dans les textes internationaux applicables en Europe. Une troisième partie enfin présentera rapidement la manière dont les mots et leur sens ont inspiré les méthodes pour l'identification, la qualification et la caractérisation des paysages en application de l'article 6.C de la Convention européenne du paysage.

1. LE PAYSAGE DANS LES LANGUES EUROPÉENNES

« Paysage » est un mot d'apparition récente : les experts signalent *landschap* aux Pays-Bas en 1462 et « paysage » (France), *paesaggio* (Italie) et *paisagem* (Portugal) vers 1550. Aux Pays-Bas, *landschap* exprime l'abondance attendue de la mise en culture des terrains conquis sur la mer. La peinture flamande témoigne génialement de ce rapport très étroit entre *landschap* et une utopie sociale, celle de l'abondance née de l'intelligence de l'aménagement. On retrouve cette pensée paysagère dans la célèbre fresque *Les effets du bon et du mauvais gouvernement* qui, depuis 1339, orne les murs de la mairie de Sienne (Italie). « Paysage » se distingue de *landschap* puisque la plus ancienne définition qu'on en connaît en français est « toile de peintre représentant une vue champêtre ou un jardin ». La pensée paysagère est donc avant tout ici l'expression d'une satisfaction dans la relation esthétique au territoire.

Un troisième mot important apparaît aussi en Europe, celui de *krajina*, issu des langues slaves. Il renvoie d'abord à un territoire, une province, clairement délimité par une frontière bien gardée.

Ces mots ont en commun leur racine (*land*, *kraj*) qui désigne le pays, le terrain, le lieu... Cette racine « pays- » existe dans la plupart des langues. Ainsi, le finnois *maisema* et l'estonien *maastik* ont pour racine commune *maa*, qui désigne le pays, la contrée,

la province. Dès l'origine, donc, paysage est attaché, d'une manière ou d'une autre, au territoire dans lequel vivent les populations.

1.1. Premier facteur de diversité des sens de paysage, la migration des mots au sein de l'espace européen

On le sait, l'Europe est un extraordinaire espace d'échanges et de métissage. Depuis leurs multiples apparitions, les termes *landschap*, « paysage » et *krajina* ont essaimé. S'ils ont gardé une sonorité souvent familière, leur sens a parfois considérablement évolué selon le pays d'accueil.

Pour exemple, *Landschaft*, venu d'Allemagne, a pris racine en Russie où *ландшафт* (*Landschaft*) désigne les vastes étendues naturelles si caractéristiques de ce grand pays. « Paysage » a également migré en Russie et *пейзаж* (*paysage*) désigne les étendues de pays où est intervenu un paysagiste. Ce mot fut importé sans doute au XVIII^e siècle par Catherine II, qui fit exécuter de nombreux et vastes travaux d'embellissement du territoire russe par des paysagistes français.

Dans d'autres situations, l'importation d'un mot est l'indication d'une évolution du concept ou des politiques.

1.2. Deuxième facteur, la diversité des langues parlées dans un pays donné

En Finlande, trois langues officielles sont parlées : le suédois (*landskap*), le finnois (*maisema*) et la langue sâme (*eanadat*). En Belgique, trois langues sont officiellement parlées : le français (« paysage »), le flamand (*landschap*) et l'allemand (*Landschaft*).

Dans certains pays la situation est plus complexe car, bien qu'il n'y ait qu'une seule langue officielle, plusieurs langues et dialectes sont parlés, véhiculant autant de sens donnés au mot paysage.

En France, la langue officielle est le français. Mais, selon les régions, la langue alsacienne emploie *Landschàft*, les Bretons utilisent *maezad*, les Basques *paisaia*, les Catalans *paisatge*, les Provençaux *paisage* et les Corses *paisagiu*.

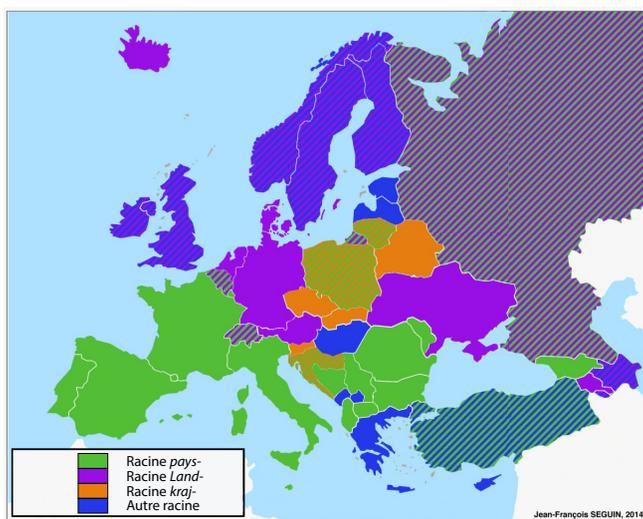
1.3. Troisième facteur, l'existence de plusieurs mots ou de plusieurs sens d'un même mot au sein d'une même langue

Dans un pays donné et à partir de la même racine linguistique, deux mots distincts reflétant deux approches différentes du paysage ont pu émerger. Ainsi, en Croatie, deux termes sont utilisés : *krajolik* et *krajobraz*. *Krajolik* est principalement utilisé dans les sciences humaines et sociales et *krajobraz* est employé plutôt dans les disciplines liées aux sciences de la vie et de la terre.

À l'opposé, dans un même pays, le même mot peut recouvrir deux définitions. En Suède, *landskap* désigne, d'une part, le paysage comme « une unité territoriale historique et politique et possédant des caractéristiques culturelles et géographiques qui permettent à beaucoup de gens de s'identifier », *landskap* étant à cet égard

équivalent à « province ». D'autre part, *landskap* est « le milieu, l'environnement physique au sens général, incluant une dimension scénique ».

Figure 59 : Carte des principales racines des mots désignant « paysage »



Quelles premières conclusions tirer de ce bref tour d'horizon ?

« Paysage » est dans toute l'Europe le reflet d'une relation très forte entre les individus et les collectivités et leur territoire. La nature de cette relation est multiple. Il est possible de résumer cette multiplicité en trois grands types de relations.

1. Par « paysage », les individus et les collectivités expriment une satisfaction face à l'harmonie du territoire qu'ils habitent et ont transformé pour le rendre habitable. Cette harmonie se traduit dans les formes observées et qui répondent à des canons esthétiques. « Paysage » désigne dans ce sens à la fois le territoire et sa représentation dans les arts graphiques ou la littérature. Cette relation visuelle au territoire se manifeste au travers de la notion d'étendue, ce qui explique notamment l'attachement des Européens aux paysages qualifiés d'ouverts.
2. Par « paysage », les individus et les collectivités expriment une satisfaction quant aux ressources naturelles que le territoire met en quelque sorte à leur disposition. Le géographe français Vidal de La Blache donnait d'ailleurs comme définition de « contrée » : « Une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. » Contrée est à l'origine du terme *country*, lequel désigne bien les lieux où l'humanité a su employer les « énergies de la nature ». Le paysage est, en ce sens, plutôt rural, voire naturel.
3. Par « paysage », les individus et les communautés expriment une satisfaction à l'égard de la qualité de leur cadre de vie. « Paysage » est notre environnement

(*surroundings*) familier, structuré par les relations sociales et économiques. Ce paysage-là n'est pas réductible à la nature ou à la culture. La représentante de la Norvège dans le groupe d'experts chargé de la rédaction de la version juridique de la Convention européenne du paysage indiquait à cet égard que, selon elle, « la nature est notre culture ». « Paysage » est à la fois une fenêtre et un miroir de ce cadre de vie, du bien-être individuel et collectif. Nos liens à ce paysage sont ceux, ambivalents, du spectateur et de l'acteur. La Convention rend compte de cette particularité dans son préambule : « Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ».

Le mot « paysage », dans sa multiplicité et sa diversité linguistique, est entendu par les Européens comme une relation visuelle et esthétique au territoire, comme une ressource territoriale naturelle et comme le cadre territorial qui « contribue à l'épanouissement des êtres humains ». Pour autant, ces trois dimensions de la notion de paysage ne sont pas disjointes. Chaque individu, chaque collectivité utilise ces trois approches du paysage selon les lieux, selon les circonstances et selon les époques.

C'est cela sans doute qui a permis d'élaborer, à partir des travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, une définition unique du paysage dont le succès s'explique en partie par le fait qu'elle est « ouverte » et respecte la grande diversité des particularités linguistiques. En même temps, cette définition offre un support d'échange que chaque Européen peut s'approprier et employer.

2. LE PAYSAGE DANS LES TEXTES JURIDIQUES ET LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Si la langue est le reflet de la culture d'une population, la loi est le reflet de la culture d'une société. Il est donc intéressant d'étudier quelles sont les acceptions du mot « paysage » qui ont présidé à l'écriture des lois.

Dans le cadre de ce bref rapport, il n'a pas paru possible, ni souhaitable d'ailleurs, d'étudier l'ensemble des lois nationales. On s'est donc intéressé seulement aux textes internationaux : recommandations du Conseil de l'Europe, directives de l'Union européenne et conventions à diverses échelles.

La Recommandation n° R (79) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres concernant la fiche d'identification et d'évaluation des paysages naturels en vue de leur protection énonce : « paysage naturel et proche de l'état naturel : le milieu naturel, comprenant l'ensemble du milieu physique (climat, sol, eau), les biocénoses (flore, végétation, faune), le tout plus ou moins modelé par l'homme et par les facteurs socio-économiques du présent et du passé ». Si ce texte n'a pas de portée juridique contraignante, il est intéressant car il définit un « paysage naturel et proche de l'état naturel ». Ce paysage naturel est compris en lui-même : milieu physique et biocénoses plus ou moins modelés par l'homme. « Paysage » ne désigne pas ici le cadre de vie des populations, mais avant tout le cadre de vie de la flore et de la faune sauvages.

La Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (article 3) dispose que : « L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée (...) les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants :

- ▶ l'homme, la faune et la flore,
- ▶ le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage,
- ▶ l'interaction entre les facteurs visés aux premier et deuxième tirets,
- ▶ les biens matériels et le patrimoine culturel. »

Cette directive comprend le paysage comme une des composantes de l'environnement au sens le plus large puisqu'il comporte aussi le patrimoine culturel. Ces composantes sont, en quelque sorte, réparties en quatre catégories. Le paysage est classé dans cette directive parmi les composants abiotiques (sol, eau, air, climat).

La Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages demande aux États membres de l'Union européenne d'« encourager, dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement, la gestion des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages ». Ce texte juridique contraignant voit dans le paysage, à tout le moins dans ses éléments, un substrat propice à la faune et à la flore sauvages et non pas au développement des établissements humains.

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco (1972) ne traite pas du paysage. Ce n'est qu'en 1994 que les « Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial » instituent, au sein du patrimoine culturel, la catégorie des « paysages culturels », qui « représentent les "ouvrages combinés de la nature et de l'homme" désignés à l'article 1 de la Convention » (sont considérés comme « patrimoine culturel » les sites, « œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature »).

Dans un souci d'efficacité, les Orientations précisent (annexe 3) que « les paysages culturels se divisent en trois catégories majeures :

(i) (...) le paysage clairement défini, conçu et créé intentionnellement par l'homme, ce qui comprend les paysages de jardins et de parcs créés pour des raisons esthétiques qui sont souvent (mais pas toujours) associés à des constructions ou des ensembles religieux.

(ii) (...) le paysage essentiellement évolutif [qui] résulte d'une exigence à l'origine sociale, économique, administrative et/ou religieuse et a atteint sa forme actuelle par association et en réponse à son environnement naturel. (...)

(iii) (...) le paysage culturel associatif [configuré] par la force d'association des phénomènes religieux, artistiques ou culturels de l'élément naturel plutôt que par des traces culturelles tangibles, qui peuvent être insignifiantes ou même inexistantes ».

Le paysage est là considéré comme un produit de la culture, c'est-à-dire comme une œuvre « créée pour des raisons esthétiques », comme une « réponse à l'environnement

naturel » ou bien encore comme la projection de « phénomènes religieux, artistiques ou culturels [sur] l'élément naturel ».

Il faut noter que cette Convention ne mentionne pas le paysage dans le champ du patrimoine naturel bien que ce patrimoine naturel puisse présenter, lui aussi, une dimension esthétique forte. En effet, les Orientations prévoient que, parmi les « critères pour l'évaluation de la valeur universelle exceptionnelle (...) les biens proposés doivent (...) (77.vii) représenter des phénomènes naturels remarquables ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles ».

Le Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages (1994) entend « assurer la protection, la gestion et si nécessaire, la restauration de la nature et des paysages de telle manière que (...) la diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels et ruraux dans leur ensemble soient garantis durablement ». Le paysage est ici dans une relation d'abord esthétique avec les espaces naturels et ruraux. Les qualités esthétiques des paysages alpins reposent sur trois « valeurs » : « la diversité, l'originalité et la beauté ».

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998) situe le paysage parmi les éléments de l'environnement, lesquels sont « l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ».

Bien qu'elle ait été élaborée par l'Onu, cette Convention reprend l'idée formulée dans la directive de l'Union européenne de 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Le paysage est un élément de l'environnement, mais ici il n'est pas enfermé dans les éléments abiotiques. Ce qui est intéressant dans la notion de paysage qui semble avoir inspiré la Convention d'Aarhus, c'est que, dans certaines langues – le créole ou au moins une des langues sâmes par exemple –, il n'y a pas à proprement parler de terme pour désigner le paysage. Un autre mot est employé, *alentou* en créole des Antilles ou *eanadat* entendu dans la région d'Inari (Finlande), qui correspond à « alentours » (*surroundings*), ce qui environne la personne ou la communauté. Dans la mesure où le mode de vie des populations est pris en compte, le paysage intègre les préoccupations du cadre de vie.

Pour la Convention européenne du paysage (Florence, 2000), le paysage est 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 » (article 1.a). Cette définition nous invite de manière tout à fait intentionnelle à considérer le paysage dans une perspective de bien-être et de qualité du cadre de vie. Le préambule de cette Convention est à cet égard tout à fait clair : « le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations », « le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social ». Ici, « paysage » n'est pas référencé à la nature ni à la culture mais à une intime interrelation entre « les facteurs naturels et/ou humains ».

La Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (2003) tient compte « de la grande importance écologique des écosystèmes de montagne des Carpates, tels que les prairies naturelles et semi-naturelles, en tant qu'éléments de réseaux écologiques, de paysages et de l'utilisation traditionnelle des sols ». Cette Convention considère que des écosystèmes, qui peuvent être anthropisés, sont des éléments du paysage. « Paysage » est donc ici compris comme la relation « traditionnelle » et respectueuse des écosystèmes entre les communautés et la nature.

Quelles indications générales peut-on retenir de ce survol des textes internationaux relatifs au paysage ?

La première est que, depuis 1979, la notion de paysage n'a pas évolué de manière linéaire dans le temps. Les fluctuations du sens du mot « paysage » montrent qu'il s'est plutôt enrichi de sens divers et complémentaires au gré des objectifs centraux des différents textes élaborés.

On peut là aussi résumer les différents sens en trois grandes catégories :

1. *Le paysage est le visage esthétique du territoire.* La Convention de l'Unesco sur le patrimoine mondial et la Convention alpine correspondent à cette approche.
2. *Le paysage est le visage naturel du territoire.* Plus exactement, le paysage est avant tout une notion relative aux parties du territoire où l'action humaine n'est pas prépondérante. Le paysage correspond, dans cette approche, aux milieux naturels et écosystèmes, ainsi qu'aux espaces ruraux, le plus souvent ceux mis en valeur par les éleveurs. La directive sur les habitats naturels, la Convention sur les Carpates et le 6^e Programme d'action pour l'environnement¹ le démontrent.
3. *Le paysage est le cadre de vie des populations.* Les textes juridiques lui confient le soin d'humaniser la notion d'environnement pour en faire un sujet politique, c'est-à-dire un enjeu de démocratie, et non pas un sujet réservé aux seuls experts. La Convention d'Aarhus et la Convention européenne du paysage en sont les meilleurs exemples.

3. NOTIONS DU PAYSAGE ET MÉTHODES D'IDENTIFICATION

À l'issue de ce bref tour d'horizon des notions liées au paysage dans les langues, supports de la culture des populations, et dans les textes juridiques, supports de la culture des sociétés, il apparaît que la notion de paysage résulte de trois approches qui sont à la fois particulières et interconnectées : une approche esthétique, visuelle ; une approche biologique, naturelle ; et une approche politique, sociétale.

1. Le 6^e Programme d'action pour l'environnement (2003) estime que « la conservation et l'amélioration des paysages sont importantes pour la qualité de la vie et le tourisme rural, ainsi que pour le fonctionnement des systèmes naturels ». Ce programme d'action se démarque des autres textes, en ce sens qu'il attribue au paysage une valeur économique au travers du « tourisme rural ». Mais si ce texte fait référence à la qualité de la vie – et 80 % des Européens vivent en ville –, il lie très clairement le paysage aux seuls espaces ruraux et naturels. Union européenne (2003) Bruxelles.

Ces trois facettes forment en quelque sorte le « prisme » du paysage. Pour chacune de ces approches a-t-on élaboré des concepts scientifiques et techniques qui permettent de mettre en œuvre l'article 6.C de la Convention européenne du paysage, selon lequel « chaque Partie s'engage : à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ; à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ; à en suivre les transformations ; à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés » ?

L'étude des différentes méthodes pour l'identification et la qualification des paysages montre que ces méthodes peuvent être regroupées en trois catégories adaptées aux trois approches de paysage.

3.1. L'approche « sensible »

Une première méthode est fondée sur l'approche esthétique, visuelle. Appelée « approche sensible », elle implique une « sensibilité experte » : celle du paysagiste qui lui permet de traduire ce qu'il ressent d'un paysage, en tant qu'expert, en « ambiances paysagères » qui confèrent une singularité au territoire étudié.

Cette approche a été élaborée en France, à la fin des années 1960, à l'occasion du lancement des Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Selon les paysagistes qui en sont les promoteurs, elle permet d'unifier les pratiques des paysagistes, depuis la conception des parcs et jardins jusqu'à l'aménagement du « grand paysage ».

Il s'agit avant tout d'une approche visuelle par laquelle le « regard expert » appréhende les espaces au travers de ses éléments d'occupation, de leur organisation intérieure et « cinétique ».

Des unités paysagères sont identifiées en « localisant les limites visuelles du secteur d'étude en tant qu'obstacles physiques susceptibles de limiter le champ visuel et donc d'émettre des informations sur la dimension et la forme des espaces engendrés ».

Ces unités paysagères peuvent dès lors être regroupées en types de paysages clairement fondés sur des caractéristiques visuelles. On trouve ainsi le « paysage compartimenté », le « paysage fermé avec clairières », le « paysage à coulisses », le « paysage ouvert », etc.

3.2. L'approche « élémentaire »

C'est à la fin des années 1980 et au début des années 1990 que la Countryside Commission en Angleterre a développé des lignes directrices pour le *Landscape Character Assessment* (LCA) et le *Historic Landscape Characterisation* (HLC).

Le « caractère du paysage » repose sur un ensemble d'analyses des éléments de la géologie, la géomorphologie, l'hydrographie, les sols, la végétation, l'utilisation du sol et les établissements humains.

La perception du caractère du paysage est ici orientée par le choix dans la définition, la sélection et la priorité des différents éléments. Des *National Character Areas* (NCAs) sont définies au niveau national. Elles décrivent les variations géographiques, écologiques et historiques du caractère du paysage qui font que chaque zone est différente des autres. Leurs limites suivent les lignes naturelles du paysage plutôt que les limites administratives, ce qui fait que les NCAs sont de bons outils de décision pour l'environnement naturel » (Natural England, 2014).

Cette approche suppose que « le caractère du paysage et la biodiversité sont intimement liés. De nombreux éléments qui contribuent le plus au caractère et à la singularité d'un paysage – arbres, haies, anciens bois, fleurs des prairies permanentes et des landes – ont aussi une grande importance pour la conservation de la nature » (Comté de Durham, Royaume-Uni, 2011).

3.3. L'approche « structuraliste »

Inspirée des concepts et principes de l'analyse spatiale des géographes, elle correspond à un paysage compris comme le cadre de vie des populations, comme « un élément essentiel du bien-être individuel et social ».

Elle apparaît en France au début des années 1990 avec le vote en 1993 de la loi Paysage, qui introduit les termes d'« unité paysagère », de « structure paysagère » et d'« éléments de paysage ». En 1994, la publication d'une « Méthode pour des Atlas de paysages » (Luginbühl *et al.*, 1994) marque la naissance de cette approche.

L'approche « structuraliste » est fondée sur l'étude des structures paysagères. Elles correspondent à l'organisation des éléments de paysage sur le territoire considéré.

Les structures paysagères expriment les interrelations, matérielles ou immatérielles, qui lient ces éléments entre eux et/ou à leur perception par les populations. En ce sens, elles résultent de l'interaction entre la structure biophysique et la structure sociale d'un territoire. Elles constituent les traits caractéristiques d'un paysage donné qu'elles permettent d'identifier en tant qu'unité paysagère, qui est la partie de territoire correspondant à la présence de structures paysagères spécifiques, dont l'une est dite « structure paysagère dominante ».

Pour caractériser les paysages, l'approche « structuraliste » étudie et spatialise « les dynamiques et les pressions qui modifient » les structures paysagères. Ces dynamiques et pressions sont d'ordre symbolique, social, économique, naturel, politique. Les dynamiques et pressions s'étudient sur le long terme (histoire des paysages) ou dans le temps présent.

Une autre caractéristique de l'approche « structuraliste » est que, pour qualifier les paysages, elle étudie et spatialise « les valeurs particulières attribuées par les acteurs et les populations concernés. » Cette qualification permet de « mobiliser les acteurs concernés » par la mise en place de « procédures de participation du public ».

Les unités paysagères peuvent être cartographiées à toutes les échelles et rattachées à différents types de paysages.

Cette approche correspond à une synthèse entre les approches dites « sensibles » et les approches « élémentaires », en ce sens qu'elle correspond à la manière dont les populations lient spontanément entre eux les « faits de nature » et le « fait culturel ». Selon cette manière de voir, les structures paysagères rendent compte des interrelations qui existent entre les composantes matérielles (naturelles) d'un territoire ou d'une partie de territoire, en considération des systèmes socioculturels.

CONCLUSIONS

La grande multiplicité et la diversité des mots et des sens du mot « paysage » sur le territoire des Parties à la Convention européenne du paysage ne sont pas génératrices d'incompréhension entre les populations, entre les « spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ». Loin d'être une tour de Babel, l'Europe est d'abord un extraordinaire espace d'échange des mots, des principes et des expériences, des populations et des systèmes sociaux et politiques.

La multiplicité et la diversité des mots utilisés dans les échanges entre personnes comme dans les accords juridiques internationaux ne sont pas le signe de désaccords, donc d'une faiblesse, mais le reflet des trois faces du « prisme du paysage » que les populations et les sociétés mobilisent selon les circonstances, les lieux et les périodes.

La Convention européenne du paysage, de manière très volontaire, n'est pas prescriptive. Elle ne permet donc pas d'imposer une des trois principales acceptions du mot « paysage », même si la définition exposée dans l'article premier renvoie au paysage considéré comme le cadre de vie des populations.

La convergence des sens des mots utilisés communément, des termes juridiques et des méthodes à appliquer est rassurante : partout en Europe, il est possible d'élaborer des politiques du paysage et des outils pour les mettre en œuvre qui sont en accord avec les « aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ».

ANNEXE

Glossaire multilingue

Mots collectés auprès de participants des ateliers, conférences et réunions organisés par le Secrétariat de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe

Albanais	<i>peizazh</i>
Allemand	<i>Landschaft</i>
Alsacien	<i>Làndschaft</i>
Andorran	<i>paisatge</i>
Anglais	<i>landscape</i>
Azéris	<i>mənzərə, landşaft</i>
Basque	<i>paisaia</i>

Biélorusse	<i>peizaj, kraiaïd</i>
Breton	<i>maezad</i>
Catalan	<i>paisatge</i>
Corse	<i>paisagiu</i>
Créole	<i>alentou</i>
Croate	<i>krajobraz, krajolik</i>
Espagnol	<i>paisaje</i>
Estonien	<i>maastik</i>
Finois	<i>maisema</i>
Français	<i>paysage</i>
Galicien	<i>paisaxe</i>
Gallois	<i>tirwedd</i>
Géorgien	<i>peizaji</i>
Grec	<i>τοπίο (topio)</i>
Hongrois	<i>táj</i>
Irlandais	<i>tírdhreach (tir : pays, terre natale)</i>
Islandais	<i>landslag</i>
Italien	<i>paesaggio</i>
Letton	<i>ainava</i>
Lituanien	<i>kraštovaizdis</i>
Macédonien	<i>сцена (scéna), nejzaj (paysage)</i>
Moldave	<i>peisaj</i>
Monténégrin	<i>predio</i>
Néerlandais	<i>landschap</i>
Norvégien	<i>landskap</i>
Polonais	<i>krajobraz</i>
Portugais	<i>paisagem</i>
Provençal	<i>païsage</i>
Roumain	<i>peisajul</i>
Russe	<i>ландшафт (Landschaft), neïzaj (paysage)</i>
Sáme	<i>eanadat</i>
Serbe	<i>предео (predeo), nejzaj (peizaj)</i>
Slovaque	<i>krajina</i>
Slovène	<i>krajina</i>
Suédois	<i>landskap</i>
Tchèque	<i>krajina</i>
Turc	<i>peyzaj (aménagement), manzara (vue, vision), yatay (horizon)</i>

Ukrainien	<i>ландшафт (Landschaft), пейзаж (paysage), краєвид</i>
Valencien	<i>paisatge</i>
Wayana (langue amérindienne de Guyane)	<i>ëwutë (village)</i>

BIBLIOGRAPHIE

Conseil de l'Europe, Actes de la 13^e Réunion du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cetinje, Monténégro, 2-3 octobre 2013. www.coe.int/fr/web/landscape/publications.

Durham Landscape, UK (2011) "Biodiversity", available at www.durhamlandscape.info/Pages/Biodiversity.aspx.

Luginbühl Y., Bontron J.-C. et Cros S. (1994), *Méthode pour des atlas de paysage : identification et qualification*, éd. Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, Paris.

Union européenne, Sixième Programme d'action pour l'environnement (2003), Bruxelles.

Natural England (2014), "National Character Area profiles", available at www.gov.uk/government/publications/national-character-area-profiles-data-for-local-decision-making.

Chapitre 8

Paysage et démocratie

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Figure 60 : « Grande Demeure »



« Grande Demeure », équivalent de l'arbre à palabres. *Source* : composition de Yves Luginbühl.

« L'idée que je me ferai plus tard de la notion de commandement (...) fut profondément influencée par le spectacle du régent et de sa cour. J'ai observé les réunions tribales qui se tenaient régulièrement à la Grande Demeure et elles m'ont beaucoup appris (...) Tous ceux qui voulaient parler le faisaient. C'était la démocratie sous sa forme la plus pure. Il pouvait y avoir des différences hiérarchiques entre ceux qui parlaient, mais chacun était écouté (...) En tant que responsable, j'ai toujours suivi les principes que j'ai vus mis en œuvre par le régent à la Grande Demeure. »

Nelson Mandela, 1995

Poser la question de la relation entre paysage et démocratie¹ pourrait a priori paraître incongru à un profane. Jusqu'à une période récente le paysage a relevé de décisions politiques prises dans un contexte de démocratie représentative, mais le plus souvent sous-tendues par des avis d'experts. La démocratie semblait ainsi aller de soi. Mais à la réflexion, très vite apparaissent de multiples questions qui se réfèrent au mode de gouvernance des territoires, à la place de la connaissance savante par rapport aux savoirs empiriques, à l'intérêt qu'y portent les citoyens, aux relations entre le monde politique et la société civile, au développement des expériences de participation à la prise de décision politique, et autres. Immense domaine, en vérité, qui fait resurgir des pans de l'histoire politique européenne et même planétaire. S'il est primordial d'interroger la question politique de l'exercice démocratique comme ont pu le faire de très nombreux auteurs depuis l'Antiquité, il est évidemment plus compliqué d'analyser les relations qui existent entre celui-ci et le paysage, même si elles ont fait l'objet de plusieurs travaux et publications.

Le présent rapport², sollicité par le Conseil de l'Europe, ne pourra sans doute pas épuiser toutes les questions qui se posent. Mais il tente d'ouvrir des pistes de réflexion et de proposer les termes d'un débat qui ne manquera pas de se développer au sein des réunions régulières autour de la Convention européenne du paysage, comme la Conférence permanente de cette Convention ou comme les ateliers annuels.

Le rapport est organisé selon le plan suivant :

- ▶ la première réflexion portera sur la place du paysage dans l'histoire politique européenne et sur les modes de gouvernance territoriale qui ont précédé les régimes s'affirmant comme démocratiques au XVIII^e siècle ;
- ▶ en second lieu, le rapport examinera les modalités d'exercice de la démocratie et leurs capacités à rendre compte des avis de l'ensemble des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie. Ici se posera bien évidemment la question des échelles de la gouvernance, du local au national et à l'international ;
- ▶ troisièmement, on analysera les évolutions actuelles de cet exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation des échanges et de la crise actuelle et leurs conséquences sur les paysages ;
- ▶ la quatrième partie sera consacrée aux formes contemporaines de démocratie participative et aux expériences qui se développent partout dans le monde et particulièrement en Europe ;
- ▶ dans un cinquième temps, seront étudiés les divers facteurs qui pèsent sur le succès de ces expériences, qui peuvent les entraver ou à l'inverse leur garantir une réussite la plus accomplie ;
- ▶ dans la dernière partie, qui tiendra lieu de conclusion, une synthèse et des pistes de débat ou d'approfondissement futures seront proposées.

1. Du grec ancien δημοκρατία / *dēmokratía*, « souveraineté du peuple », combinaison de δημοσ / *dēmos*, « peuple », et κράτος / *krátos*, « pouvoir », « souveraineté », ou encore *kratein*, « commander », la démocratie est le régime politique dans lequel le peuple est souverain.

2. Ce rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement de la Suisse.

1. ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Il faudrait remonter à l'Antiquité sumérienne, indienne et surtout grecque et à la *polis*, cité où le forum constituait le lieu du débat entre les citoyens ; mais ces premières formes de démocratie étaient fortement inégalitaires, n'acceptant la participation ni des femmes, ni des esclaves, ni des métèques, du moins pour la « démocratie » athénienne. Nous n'irons pas jusqu'à cette période, mais nous commencerons par le Quattrocento italien ; il présente en effet un exemple très représentatif des questions qui se posent dans la gouvernance territoriale et paysagère. Exemple illustre, quasi trivial tant il est connu et tant il a souvent illustré la Convention européenne du paysage.

Il s'agit bien évidemment des *Effets du bon et du mauvais gouvernement*, la célèbre fresque d'Ambrogio Lorenzetti peinte sur les murs d'une salle du palais ducal de Sienne en 1338 et qui représente une leçon de gouvernance territoriale. Constituée par quatre ensembles de représentation picturale, elle a été réalisée dans un contexte politique singulier³ qui a vu évoluer la gouvernance territoriale et paysagère d'un gouvernement composé à l'origine des Vingt-quatre pour passer à un gouvernement plus restreint, celui des Neuf, qui assurait le pouvoir des grandes familles de l'aristocratie communale.

Comme l'indique Chiara Frugoni :

« les Neuf, plutôt que de se faire représenter directement, [ont] préféré montrer plutôt le gouvernement des Vingt-quatre qui dura de 1236 à 1270 et fut créé pour s'opposer au pouvoir absolu du podestat et à l'influence des grandes familles, avec la constitution du conseil dit 'Consistoire Elu' qui marqua l'entrée du *populus* dans le gouvernement de la ville : dans un discours de propagande tel que cette fresque, le rappel du passé peut fournir l'appui rassurant de la tradition et de l'Histoire et suggérer, à travers une réalité passée, beaucoup plus ouverte aux classes sociales inférieures que ne l'était le gouvernement des Neuf, le modèle sans nul doute démagogique duquel le gouvernement prétendait s'inspirer » (Frugoni, 1995:8).

La fresque représente :

« une conception de la gouvernance territoriale qui peut se transposer en gouvernance paysagère et part de l'hypothèse que chaque acteur, à son échelle, autant temporelle que spatiale, gouverne une part du paysage dans lequel il vit ; conception qui renvoie au double *droits et devoirs* de chaque citoyen. Si l'on examine la fresque de Lorenzetti, chaque individu, à son échelle, dans les fonctions qu'il remplit dans la société décrite par le peintre, en gouverne une part, c'est-à-dire quelques éléments de la composition du paysage, qu'il soit rural ou urbain. Le fait que l'artiste représente le bon gouvernement à côté du paysage qu'il gère avec les sujets du pouvoir ne signifie pas que ce paysage-là ne dépend, dans sa gestion politique, que du prince et des personnages qui l'entourent. Lorenzetti le fait bien ressentir au spectateur de la fresque : chacun est à son poste, remplit sa fonction, même l'"essaim dansant des demoiselles", belle expression proposée

3. Le régime politique de l'Italie était celui des communes autonomes – l'Italie n'a connu l'unité qu'au *xix*^e siècle – et les communes de Sienne et de Florence se livraient des guerres continuelles, les armées de l'une pillant le territoire de l'autre et réciproquement.

par Georges Duby. Le sens politique du tableau est celui de l'ordre, de la paix, de l'abondance, d'une sérénité qui se dégage du paysage, même si l'on sait pertinemment que ce régime politique n'est pas une démocratie, qu'il est un régime autoritaire où les droits de l'homme ont encore peu de signification » (Luginbühl, 2012).

À l'inverse, le paysage du mauvais gouvernement est le paysage du pillage, de la guerre, du crime et de l'absence d'activité productive. Lorenzetti a écrit sur la fresque du mauvais gouvernement ses vices : avarice, luxure, orgueil, injustice. . .

Denis Cosgrove évoque la question de la représentation du pouvoir politique et estime que ses détenteurs, comme le duc de Sienne, ont considéré que le recours à des représentants des quartiers qui composent la ville dans les prises de décision était allé trop loin ; l'élite politique restreignit radicalement le rôle de ces représentants, donnant ainsi plus de pouvoir aux riches aristocrates et bourgeois, privilégiant l'individualisme sur la vie collective (Cosgrove, 1998:27).

Il faut dire que dans cette période, les élites sociales et en particulier le pouvoir régalien cherchaient à lutter contre les pratiques collectives et les terres communes qu'elles impliquaient, comme dans le cas de l'Angleterre où les Lords régnaient sur les *counties* ont engagé la mise en place des enclosures (dès le XIII^e siècle) pour instituer des domaines privés en lieu et place des *commons*, terres collectives qui constituaient la terre des paysans pauvres. Les *commons* peuvent être considérés comme une forme de gouvernance partagée d'un territoire – nous n'irons pas jusqu'à dire qu'elle était démocratique – qui permettait à ces paysans d'accéder à une économie de survie négociée entre eux-mêmes et le pouvoir seigneurial et qui a évolué au cours du temps, en particulier entre 1750 et 1850 avec les *parliamentaries enclosures* mises en œuvre par le parlement ; celles-ci achevèrent d'instaurer la propriété individuelle du sol dans tout le Royaume-Uni. Cette évolution de gouvernance territoriale et paysagère, qui fit passer le paysage anglais de paysages d'*openfields* à des paysages de bocages avec des parcelles entourées de haies végétales (aubépines et chênes), s'exerça à l'échelle du royaume et permit aux monarques anglais d'imposer un droit régalien face au droit coutumier qui était l'un des principes de la féodalité. Ce fut en même temps une révolution économique, celle de l'avènement du libéralisme, avec la révolution fourragère et le début du développement industriel, processus sur lesquels Adam Smith (1776) puis Ricardo (1817) ont élaboré leurs théories économiques fondées sur le marché, qui furent ensuite à l'origine de celles de Karl Marx avec *Le Capital* (1867).

Un autre exemple mérite d'être cité, car il s'est produit dans une région européenne où le premier mot équivalent au terme « paysage » est apparu au XV^e siècle. Dans les Frises hollandaise, allemande et danoise, les paysans qui occupaient les terres de marais en bordure de la mer du Nord édifiaient des *terpen*, sortes de tertres qu'ils construisaient en accumulant de la terre prélevée à proximité, de manière à être à l'abri des plus fortes marées (Lebecq, 1980). Sur ces *terpen*, ils installaient leurs fermes et y vivaient de manière plus ou moins isolée du pouvoir seigneurial. Ils géraient ainsi leur territoire de vie de manière presque autonome, éloignés des règles contraignantes de la féodalité. Cette pratique fut très répandue aux X^e et XI^e siècles, au point que les chercheurs purent cartographier ces *terpen*, qui étaient au nombre de 1 000 au moins. Dire que cette gestion territoriale et paysagère était démocratique serait

exagéré. Mais elle représentait une gouvernance partagée entre un petit nombre d'individus et à une échelle microlocale.

Si cet exemple est mentionné, c'est parce que c'est dans cette région littorale d'Europe du Nord que le terme *lantscap* est apparu en 1462, première occurrence connue de l'équivalent du mot « paysage » ; or, ce terme allie *land*, c'est-à-dire pays, et *scap*, équivalent de l'allemand *Schaft* signifiant communauté, mais il le complète par le droit coutumier qui constituait une forme de gouvernance territoriale.

Or, la destinée du paysage est précisément de rompre avec le droit coutumier et de s'inscrire dans le droit régalien, tel que l'évolution du sens du mot anglais *landscape*, issu du danois *landskab*, le révèle. Kenneth Olwig a superbement conté cette évolution du mot, calqué sur le terme danois à la suite du mariage du roi d'Angleterre James I Stuart avec la princesse danoise Anne, qui a emporté le *landskab* dans ses bagages. Le couple royal y a vu un moyen d'imposer le droit régalien contre le droit coutumier défendu par les Lords et d'instaurer, à la suite du rattachement de l'Écosse à l'Angleterre, le Royaume-Uni (Olwig, 2002). Encore une fois, le droit coutumier n'était pas la marque d'une gouvernance territoriale et paysagère démocratique ; mais le droit régalien non plus, qui était davantage une forme d'absolutisme.

D'autres formes de gouvernement ont cependant existé entre-temps, comme en Angleterre où le Parlement anglais apparaît tout en restreignant le pouvoir royal selon les principes de la Grande Charte. Le premier parlement élu est le Parlement de Montfort en Angleterre, en 1265. Seule une petite minorité dispose d'une voix : le Parlement est élu par un pourcentage très faible de la population⁴. La convocation du Parlement dépend du bon vouloir du roi ou de la reine (le plus souvent lorsque la royauté a besoin d'argent). Le pouvoir du Parlement s'est toutefois développé au cours du temps et en particulier lors de la Révolution Glorieuse de 1688, avec l'adaptation du *Bill of Rights*, établi en 1689, qui lui attribue davantage d'influence ; l'électorat augmente lentement et le Parlement prend de plus en plus de pouvoir jusqu'à ce que la monarchie ne remplisse plus qu'un rôle emblématique.

Ces périodes de la Renaissance et jusqu'au XVIII^e siècle ont vu des pouvoirs despotiques s'imposer dans toute l'Europe et c'est bien pour cette raison que les révolutions sont apparues lors du siècle des Lumières.

Les deux premières démocraties modernes sont en effet nées à ce moment clé de l'histoire politique du monde : la démocratie américaine (1788) a devancé la démocratie française et leurs modèles ont fait des émules dans le monde entier. La première n'était pourtant pas considérée par ses pères fondateurs comme une démocratie, mais elle est envisagée par les historiens comme la première démocratie libérale, dans la mesure où l'engagement constitutionnel (1788) fonde les principes naturels de liberté et d'égalité devant la loi, et s'oppose aux régimes aristocratiques.

Cependant, la relation entre ces démocraties et la question du paysage n'est pas immédiate. Et d'autre part, les démocraties ont évolué et n'ont pas connu les mêmes principes tout au long de l'Histoire : en France, le suffrage universel a été instauré en 1848 et le vote des femmes a été institué en 1944. Les exemples qui

4. Moins de 3 % en 1780.

précèdent montrent en tout cas que cette forme de gouvernance politique pouvait se décliner selon diverses échelles, et d'innombrables cas très divers existent dans le monde entier à toutes les échelles, plus ou moins ouverts à la participation de certains groupes de la société ; l'exemple africain de l'arbre à palabres en est un, en effet ; mais peut-on en parler en termes de démocratie ? Nelson Mandela estime ainsi que l'arbre à palabres, qu'il dénomme la « Grande Demeure », constitue un système démocratique d'exercice du pouvoir, permettant à chacun de s'exprimer au-delà des hiérarchies sociales qui existent forcément (Mandela, 1995). Si la place des femmes y est mineure et le renforcement de leur participation souhaité, l'arbre à palabres est un moyen de discuter des problèmes de la société locale, des conflits qui l'animent, des éventuelles punitions qu'il faut infliger à un individu qui a enfreint la règle commune. Mais comme l'exemple des *terpen* de la mer du Nord ou celui de la fresque de Lorenzetti, ces exemples se déroulent à une échelle locale et ne concernent pas l'échelle nationale qui est cependant celle de la mise en œuvre des démocraties politiques de la planète.

2. MODALITÉS D'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE ET ÉCHELLES DE GOUVERNANCE

L'une des premières préoccupations des théoriciens de l'exercice de la démocratie a été de trouver le mode de représentativité qui satisfasse la majorité des citoyens. La question a été à l'origine de tensions entre les révolutionnaires français et notamment Emmanuel-Joseph Sieyès, qui opposait le mode de gouvernement représentatif qu'il a contribué à mettre en place, à la démocratie directe⁵ que défendait Jean-Jacques Rousseau⁶, plus confiant dans le peuple. Le système de gouvernement est resté fondé sur un droit de vote limité, sur la base de la fortune des individus (c'est-à-dire le suffrage censitaire), aux hommes (les femmes n'ont pas le droit de vote) et à un corps politique exclusif des personnes des autres races ou des colonisés⁷. Par ailleurs, les États-Unis et la France connaissent l'esclavage. Il est aboli en 1865 aux États-Unis (plus tôt dans certains États) et en 1848 en France (il l'avait été une première fois de 1794 à 1802), les discriminations en matière politique s'étant prolongées en réalité beaucoup plus longtemps. Il faudra cependant attendre le milieu du XIX^e siècle pour que les partisans du régime représentatif le qualifient de « démocratie », ce mot perdant sa signification d'origine. Cette première réflexion nous conduit à résumer les diverses formes de démocratie pour que le contexte politique soit bien précisé avant que nous nous engageons dans le rapport de celle-ci avec le paysage.

5. Emmanuel-Joseph Sieyès : « Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants » (discours du 7 septembre 1789).
6. Jean-Jacques Rousseau considère que la démocratie ne peut être que directe : « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté générale ne se représente point ». Rousseau J.-J. (1762), *Du contrat social*, livre III, chapitre 15, Marc Michel Rey, Amsterdam.
7. Aux États-Unis, exclusion sur base de la couleur de peau et en France exclusion des colonisés.

La question de la représentativité des citoyens est donc posée dès le départ. Il s'agissait de résoudre le problème qui a animé le débat évoqué précédemment entre Rousseau et Sieyès et qui opposait la démocratie directe à la démocratie représentative. La première est le régime qui permet au peuple d'adopter lui-même les lois et les décisions importantes et de choisir les agents d'exécution qu'il peut lui-même révoquer. La démocratie indirecte, c'est-à-dire représentative, est constituée par un régime où des représentants sont tirés au sort ou élus par les citoyens, pour un mandat non impératif à durée limitée, pendant lequel ils ne sont pas forcément révocables par les citoyens.

Mais il existe également une forme de démocratie semi-directe, où le peuple est cependant appelé à statuer lui-même sur certaines lois, par des référendums, qui peuvent être des référendums d'initiative populaire, soit pour s'opposer par un veto à un projet de loi, soit pour proposer un projet de loi. Ce dernier cas est représenté par exemple par les cantons suisses ou l'Italie.

À l'intérieur de la démocratie représentative, il existe plusieurs régimes : parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel, d'assemblée, libéral, notamment. Le régime parlementaire est caractérisé par le fait que le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, dont il est généralement issu. Celui-ci peut donc le destituer en recourant à une motion de censure, dont les modalités varient en fonction des pays. En contrepartie, le gouvernement, responsable de l'exécutif, peut dissoudre l'Assemblée, responsable du législatif. Il y a donc séparation des pouvoirs dans un régime parlementaire, celui-ci étant qualifié de « souple » en raison du contrôle réciproque entre exécutif et législatif.

Le régime présidentiel est caractérisé par une séparation des pouvoirs plus stricte. Le pouvoir exécutif n'a pas de responsabilité politique devant le pouvoir législatif, ce dernier ne pouvant le destituer. À l'inverse, le chef de l'État (également chef du gouvernement), élu au suffrage universel direct ou indirect, dispose de moins de pouvoir sur le Parlement que dans un régime parlementaire, car il ne peut le dissoudre. Aux États-Unis, où le régime est véritablement présidentiel, le Président dispose d'un droit de veto sur les textes de lois.

Le régime semi-présidentiel rassemble des caractéristiques du régime parlementaire et du régime présidentiel, ce qui lui permet d'être considéré comme un régime mixte. Dans la V^e République française, le chef de l'État est élu au suffrage universel direct, nomme les membres du gouvernement et les destitue. Il peut dissoudre l'Assemblée, qui, comme le Sénat, ne peut remettre en cause le gouvernement que par le biais d'une motion de censure. Si le Président ne dispose pas de la majorité parlementaire, il est a priori contraint à une « cohabitation », et perd ainsi l'effectivité de son pouvoir au profit du gouvernement et du chef du gouvernement. Dans ce cas, ce régime se rapproche du régime parlementaire.

Le régime d'assemblée est représenté par une assemblée unique, élue au suffrage universel direct ; elle détient l'ensemble des pouvoirs politiques, les pouvoirs exécutif et judiciaire, subordonnés au pouvoir législatif. Il fut pratiqué en France entre 1792 et 1795, lorsque la Convention fut chargée d'établir une Constitution. Ce régime n'est pas nécessairement associé à une séparation des pouvoirs.

Dans une démocratie libérale la capacité des élus à exercer un pouvoir de décision est soumise à la règle de droit, et est généralement encadrée par une Constitution qui met l'accent sur la protection des droits et libertés des individus, définissant ainsi un cadre contraignant aux dirigeants. Il ne s'agit pas d'un régime représentatif particulier, celui-ci peut donc être parlementaire, présidentiel ou mixte, comme en France. Elle n'implique pas non plus un régime représentatif au sens strict, mais peut aussi qualifier un régime semi-direct (comme la Suisse) ou participatif. Parmi les principes, qui se retrouvent dans la plupart des régimes représentatifs, on retrouve les droits et libertés des individus, mais également les libertés d'expression, de réunion ou d'association et de la presse, le droit de propriété, et le droit de commercer, c'est-à-dire le libre-échange.

Nous ne commenterons pas davantage ces diverses formes de démocratie, mais nous allons tenter d'analyser les liens qui s'établissent entre elles et la question du paysage. À cet égard, plusieurs remarques liminaires s'imposent.

- ▶ La première se réfère à la conception que les sociétés se forgent du paysage. Il n'en va en effet pas de même selon que l'on considère le paysage comme remarquable ou qu'on l'assimile au cadre de vie quotidien.
- ▶ La seconde remarque a trait à la question de l'échelle de gouvernance à laquelle on se situe. La situation est différente selon que l'on raisonne à l'échelle nationale ou que l'on conduit une action à une échelle régionale ou locale.
- ▶ Troisièmement, la relation entre démocratie et paysage varie en fonction du statut politique et social des acteurs qui sont mobilisés : le processus d'élaboration de lois, de mesures diverses ou l'engagement d'actions d'aménagement, de gestion ou de protection ne seront pas les mêmes selon que l'on s'adresse à des élus, à des associations ou à de simples habitants.
- ▶ Enfin, le processus de participation dépend des définitions qu'on lui attribue : entre information, consultation, concertation et participation, la place des citoyens, des experts et des responsables politiques ou des institutions n'est pas la même.

2.1. La définition du paysage

La définition du paysage a en effet changé au cours du temps. Avant les années 1970, il était le plus souvent assimilé aux paysages remarquables, et soumis aux réglementations qui avaient été mises en place dans la plupart des pays d'Europe, visant à les protéger en raison de leur caractère pittoresque, légendaire, scientifique ou artistique. À partir de la fin des années 1960, la communauté scientifique a recommencé à s'intéresser au paysage, qui avait plutôt été délaissé après la grande vague due aux travaux des géographes dans plusieurs pays (Angleterre, Italie, Pays-Bas, France, Russie, Espagne, etc.), qui voyaient le paysage soit comme le résultat de processus biophysiques – c'est-à-dire la tectonique, l'hydrologie, l'érosion ou la géomorphologie –, soit comme un moyen de connaître les ressources minières du pays – ce fut le cas de l'École russe, qui apporta beaucoup à la connaissance de la formation de massifs montagneux comme le Caucase, par exemple – ou encore comme le produit de l'interaction entre la nature et les activités sociales – ce fut le

cas de l'École française avec Paul Vidal de La Blache. Un courant historique a également produit de nombreux ouvrages sur l'histoire des paysages de certains pays comme W.G. Hoskins en Angleterre, Emilio Sereni en Italie, Roger Dion en France, etc. Ces ouvrages datent pour la plupart de l'entre-deux-guerres, certains étant publiés dans les années 1950.

L'émergence des préoccupations environnementales a modifié le sens donné au paysage et impulsé un renouveau des recherches qui avaient eu tendance à s'estomper – certes pas dans tous les pays, mais d'une manière générale en Europe. L'innovation la plus importante, et qui concerne la relation entre démocratie et paysage, est sans doute l'apparition des travaux sur les perceptions ou représentations sociales des paysages. Ceux-ci ont en effet mis l'accent sur la diversité des regards sociaux portés sur le paysage et révélé leur importance dans l'action politique, dans la mesure où les recherches ont montré que les acteurs sociaux agissent en fonction de leurs perceptions ou représentations sociales des paysages et non forcément en fonction des problèmes qui se posent directement sur le terrain. Ces travaux scientifiques, menés dans de nombreux États en Europe et simultanément en Amérique du Nord, ont commencé à modifier le sens attribué au paysage en introduisant la catégorie des perceptions ou représentations sociales et en centrant de plus en plus la question du paysage sur les paysages quotidiens et non plus sur les paysages remarquables.

C'est ainsi que lors de la rédaction de la Convention européenne du paysage, le débat qui s'est engagé a montré un intérêt quasi immédiat pour ces paysages quotidiens, même si les paysages remarquables n'étaient pas oubliés. Les paysages quotidiens ont donc été introduits dans le champ d'application de la Convention (article 5) et ont impulsé un mouvement d'intérêt partout en Europe, l'argument essentiel reposant sur le fait que la grande majorité des populations européennes vit désormais dans des paysages qui ne sont pas remarquables, mais surtout urbains et périurbains, bien évidemment aussi ruraux, et que l'enjeu fondamental est bien celui de l'amélioration du cadre de vie de ces populations.

L'autre facette de la sémantique du terme « paysage », et qui rejoint les réflexions précédentes, conduit à une attitude assez générale des élus qui considèrent le plus souvent le paysage comme étant associé à la protection et donc contraire à leurs souhaits de développement économique. Ici également l'ancienne conception du paysage assimilé à la protection des sites remarquables resurgit constamment, et il est assez rare que les élus admettent la nouvelle définition plus ouverte sur la société et ses aspirations évaluées par le biais des perceptions et représentations sociales. Nous discuterons plus loin de la position des élus par rapport à un exercice démocratique dans des opérations d'aménagement du paysage, mais d'ores et déjà, nous pouvons dire que l'engagement de tentatives de débat avec leur électorat n'est pas le bienvenu.

Il est possible de constater que du sens attribué au paysage dépend la qualité démocratique du débat qui s'engage entre les acteurs concernés et de la décision politique. Heureusement, le sens du terme a évolué vers une plus grande participation des populations concernées, comme l'indique clairement la Convention européenne du paysage, à travers la définition du paysage comme une « partie de territoire telle que

perçue par les populations... », faisant donc allusion aux représentations sociales et aux perceptions qui constituent le moteur de l'action politique. L'une des preuves de la demande de démocratie est la requête de certains acteurs d'Amérique du Sud pour que l'exemple de la Convention européenne du paysage se transpose soit dans une convention mondiale du paysage, soit dans une convention à l'échelle d'un continent. Et il s'agit également de la pertinence du sens du paysage plus proche du paysage quotidien.

2.2. La question de l'échelle de gouvernance

Cette innovation sémantique a alors fait surgir des expériences de participation, parfois spontanées, sans relation directe avec la Convention européenne du paysage mais celle-ci les a inscrites d'une certaine manière dans ses principes, en particulier dans les articles sur l'identification et la caractérisation des paysages, les objectifs de qualité paysagère notamment⁸, et a recommandé de favoriser la participation des populations à ces travaux. Si ces expériences sont menées à l'échelle de petits territoires et non à celle d'une nation, l'engagement de politiques en faveur du paysage dépend à la fois des institutions nationales et des collectivités territoriales. Il s'agit du sens du paysage tel que l'envisage la Convention européenne du paysage, qui incite les États parties à mettre en place des politiques paysagères à cette échelle. On peut admettre que c'est une action démocratique qui passe par la décision d'élus représentant le peuple. Ils peuvent ainsi faire voter une loi en faveur du paysage.

L'échelle nationale est également celle de la décision en faveur de politiques de protection de paysages remarquables comme ceux qui sont candidats à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial. Ici, le jeu démocratique s'exerce entre les experts et les élus des collectivités territoriales ou de la nation. Leur représentativité électorale et leur reconnaissance dans la communauté de l'expertise sont la règle pour défendre un dossier devant la communauté et les institutions internationales. D'une certaine manière, la démocratie s'efface devant les enjeux diplomatiques et les jeux de pouvoir entre experts internationaux et personnalités politiques. D'autant plus que dans la plupart des cas, les candidatures à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial n'ont pas mobilisé les populations concernées ou ne les ont pas consultées.

Ce n'est pas toujours le cas, certaines candidatures ont réussi grâce à la sollicitation des populations concernées et l'Unesco s'est bien rendu compte que la mobilisation sociale constituait une force essentielle pour que les acteurs locaux s'approprient la candidature et l'éventuelle inscription. D'une certaine manière, la Convention du patrimoine mondial était en retard sur la demande de démocratie des sociétés et tente de le rattraper. Il s'agit là de l'expression du décalage entre la conception experte, telle que l'envisage l'Unesco, et la demande d'écoute des populations par leurs représentants politiques que la plupart des enquêtes mettent en lumière. Ces

8. Article 6.C, « Identification et qualification », et notamment « b. à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés ». Et article 6.D, « Objectifs de qualité paysagère : Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c. ».

enquêtes montrent en effet que de nombreuses populations reprochent à leurs élus de ne pas les écouter. De la même manière, les décisions relatives à la protection de sites ou de paysages à l'échelle nationale ne donnent pas très souvent la parole aux populations, mais relèvent d'expertises, d'avis techniques des administrations concernées et des élus régionaux ou locaux. Il peut exister des enquêtes publiques, mais elles ne constituent pas vraiment une marque de démocratie effective mais davantage une consultation, ce qui est fort différent.

L'échelle de gouvernance est donc essentielle pour un exercice pertinent de la démocratie s'il s'agit de la question du paysage ; nous en avons déjà vu quelques exemples, ils se multiplient partout en Europe et même au-delà, comme en Amérique du Nord et du Sud, où les mouvements en faveur de la prise en compte des aspirations des populations sur des territoires restreints sont nombreux et tentent de lutter contre les aménagements qui ne satisfont pas. L'exemple de la Vénétie est intéressant, car il montre qu'après avoir contesté des équipements qui sont contraires aux aspirations des populations locales, les comités (*comitati*) créés par certains acteurs contestataires cherchent à construire des projets d'aménagement fondés sur l'analyse du paysage (Varotto M. (2000) ; Varotto M. et Visentin L. F. (2008)).

L'échelle locale est donc celle où l'exercice démocratique est le plus opérationnel, mais elle pose d'innombrables questions qui seront examinées plus loin. L'échelle locale apparaît en particulier comme celle qui permet aux habitants de se ressaisir de la question de la qualité de leur cadre de vie et c'est bien pour cette raison que les expériences se multiplient. Elles constituent une forme d'opposition aux processus de toutes sortes impulsés par la mondialisation des échanges commerciaux et financiers contre lesquels les citoyens européens (et du monde) ne peuvent lutter directement. L'échelle locale semble être une sorte de refuge contre la globalisation planétaire. Mais à cette échelle se pose bien évidemment la question de la capacité des habitants, par l'intermédiaire des élus qui les représentent dans la sphère politique, de peser sur des décisions prises à l'échelle mondiale. Par exemple sur le prix des denrées alimentaires qui se décident sur les cours mondiaux et qui ont une incidence sur les paysages, privilégiant certaines cultures plutôt que d'autres. Ou sur le prix du pétrole, qui a des effets sur les infrastructures et les modes de transport.

Une autre question se pose à propos de l'échelle de gouvernance : dans certains cas, les décisions d'aménagement du territoire sont prises dans le cadre de collectivités locales où les citoyens sont éloignés des procédures administratives et politiques. Cela est par exemple le cas des associations de communes, ou de parcs naturels dans lesquels les démarches d'analyse des paysages et d'élaboration de programmes d'aménagement relèvent de techniciens et des élus, sans que les habitants ne soient jamais consultés ni même informés.

2.3. La question du statut des acteurs concernés

La gouvernance territoriale et par conséquent la gouvernance paysagère dépendent des jeux de pouvoir entre des groupes sociaux ou de pression comme les lobbies économiques, politiques ou syndicaux. Les processus d'échanges commerciaux et financiers planétaires sont en effet conduits par des groupements économiques ou

financiers qui pèsent sur les décisions et se situent à l'opposé de la démocratie. Les prix des céréales, des productions animales, etc., qui déterminent le devenir de pans entiers des paysages européens, sont fixés par des accords mondiaux (OMC) dans lesquels les grandes multinationales du commerce des denrées alimentaires, qui n'ont pas la moindre préoccupation territoriale ni paysagère, agissent uniquement en vue du profit à court ou moyen terme.

Ces processus se déroulent à l'échelle internationale, mais ils sont présents également à l'échelle nationale ; ici ce sont les jeux de pouvoir entre partis politiques, syndicats ou encore groupes de pression économiques qui ont une incidence sur les décisions politiques en faveur de certains d'entre eux. La place de l'intérêt général passe souvent après des intérêts catégoriels. Il est possible de prendre l'exemple des politiques du logement ou celui des infrastructures, qui sont aux mains de grandes sociétés immobilières ou de génie civil, comme pour les autoroutes. Le poids des lobbies est souvent plus important que celui des associations de défense de l'environnement ou du paysage. L'exemple dramatique du barrage de Sivens en France est à cet égard éloquent et de nombreux cas pourraient être évoqués partout en Europe.

À l'échelle locale aussi, même si les citoyens ont davantage de possibilités d'intervenir dans les procédures de négociation, certains groupes agissent selon leur propre intérêt et l'intérêt général passe après. Ici, le jeu est plus équilibré, mais il est certain, comme on peut le constater dans quelques expériences de participation citoyenne, que des acteurs ont plus de capacité à intervenir que d'autres, ne serait-ce que parce qu'ils ont l'habitude de prendre la parole en public et qu'ils savent imposer leurs vues à d'autres habitants, moins rompus au débat et à la controverse. L'exercice démocratique peut être faussé également par des enjeux locaux qui sont occultés parce qu'en parler raviverait des conflits souterrains que certains groupes locaux ne souhaitent pas voir exposer devant l'ensemble de la population ; c'est notamment le cas des questions de maintien des haies du bocage dans de nombreuses régions, questions qui soulèvent en outre le problème de la qualité de l'eau. Les milieux de protection de l'environnement ne sont d'ailleurs pas tous d'accord entre eux, et des tensions peuvent surgir dans certaines circonstances.

Les acteurs qui promeuvent ces opérations de participation peuvent également appartenir à diverses sphères de la société : chercheurs, praticiens du paysage, artistes, associations de défense de l'environnement ou du paysage se mobilisent de manière variée, parfois en collaborant, mais avec des problèmes d'entente sur les méthodes et les outils utilisés. Parfois, des concurrences apparaissent aussi entre ces communautés et même à l'intérieur d'une même corporation, des tensions peuvent survenir, comme entre les écologistes et ceux qui se réclament des sciences humaines, qui ne conçoivent pas le paysage de la même manière. L'intervention d'artistes peut parfois poser des problèmes car, s'ils attirent l'attention du public grâce aux œuvres et installations qu'ils créent dans l'espace public, ils ne vont pas toujours jusqu'au bout d'un projet concret. Ces acteurs d'origine diverse peuvent apporter des solutions ou créer des conflits au sein d'opérations de participation.

Cependant, c'est bien par la négociation publique et la confrontation des points de vue que ces problèmes peuvent trouver des solutions ; mais de nombreux obstacles s'opposent à ces débats qui, en outre, ne conviennent pas forcément aux élus, qui y

voient une perte de temps alors qu'eux-mêmes sont soumis au temps électoral et souhaitent souvent prendre une décision peut être déterminante dans leur réélection.

2.4. La définition donnée aux procédures de la participation

Les définitions qui sont données aux procédures de participation sont diverses et vont de l'information à la participation réelle. Dans un rapport technique élaboré dans le cadre du programme de recherche « Paysage et développement durable » du ministère français de l'Écologie, intitulé « Paysage et participation », l'auteur, Yves Michelin (2013), se référant à Jean-Eudes Beuret (2006), et en accord avec les membres du comité scientifique du programme, distingue les procédures suivantes :

- ▶ la *communication* : elle est à flux unique, et vise à obtenir l'adhésion d'un groupe d'acteurs cible ;
- ▶ l'*information* : à flux unique également, mais permet d'accéder à une forme de pouvoir dans la mesure où elle renforce la capacité d'agir ;
- ▶ la *consultation* : si elle assure l'expression d'avis divers, elle ne permet pas le partage du pouvoir de décision et ne fournit aucune garantie sur la prise en compte des avis exprimés ;
- ▶ le *dialogue et l'échange* : ils visent à mieux se connaître et les acteurs sont mis sur un pied d'égalité ;
- ▶ la *concertation* a pour but la construction collective de visions prospectives et d'objectifs, mais ne permet pas toujours le partage de la prise de décision ;
- ▶ la *négociation* vise l'obtention d'un accord au sein d'un ensemble de rapports de forces.

En préalable à la conclusion de cette seconde partie, il paraît évident que ces quatre paramètres – le sens attribué au paysage, l'échelle de la gouvernance, le statut des acteurs et les formes de participation – sont liés et indissociables. Il sera difficile de les séparer dans l'analyse et les souhaits d'amélioration de l'exercice démocratique dans sa relation au paysage. Il semble par ailleurs indispensable de préciser le sens des formes d'exercice de la démocratie, telles qu'elles sont apparues dans l'évolution qu'elles ont subies dans les dernières décennies. Dans les années 2000-2010, l'accent était mis sur la concertation, forme encore non totalement aboutie de la participation. Un rapport réalisé en 2007 par le ministère français de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables a tenté de faire le point sur les définitions des termes et expressions mobilisés dans le cadre des actions d'information, de participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques⁹. Il insiste tout d'abord sur les enjeux, objectifs et sens de la participation et de la concertation. Il précise ainsi :

« La concertation n'est pas une fin en soi. Les raisons pour lesquelles on s'engage dans une démarche participative telle que la concertation sur un projet, une politique ou la mise en place d'instances de concertation peuvent être diverses : motivées par une

9. Programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques ». Il a été réalisé par le CERTU (Lydie Bosc), sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali Pinon-Leconte), avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme.

volonté politique forte, par une obligation réglementaire, par un contexte particulier... Ainsi, même si les injonctions à la participation et à la concertation sont de plus en plus nombreuses et pressantes, et qu'il semble être devenu impossible de « faire sans » concertation, *on ne concerte pas pour concerner*. La concertation n'a de sens que par rapport aux objectifs qu'on lui aura fixés et qui l'auront motivée. C'est en fonction d'eux que l'on définira les procédés et outils utilisés et l'évaluation de la démarche mise en œuvre. Ces objectifs peuvent être de plusieurs ordres. Une même démarche de concertation peut avoir plusieurs buts, de natures très diverses. » (*Ibid.*, p. 5)

Par ailleurs, il en définit la dimension citoyenne en déclinant les attendus de la participation et de la concertation : « On peut attendre d'une démarche participative qu'elle crée un renouveau de l'intérêt pour la chose publique et le collectif, qu'elle rétablisse une confiance entre représentants (élus) et représentés (citoyens), dans un contexte souvent évoqué de "crise de la démocratie représentative" ou "crise du politique", dont un des principaux symptômes est le fort taux d'abstention lors des élections. » Ainsi ces attendus sont-ils de plusieurs ordres, participation et concertation permettent en outre de partager les enjeux et de transformer l'action publique, participer et se concerter peuvent intervenir utilement dans l'élaboration de projets.

Des extraits du rapport cités à l'annexe 1 résument parfaitement les conditions dans lesquelles l'exercice de la démocratie dite « participative » peut s'exercer ; s'ils ne se réfèrent qu'à la question de la prévention des risques, il n'en sont pas moins applicables au champ du paysage.

Si la définition la plus classique de la démocratie est celle du régime politique dans lequel le peuple est souverain, il semble préférable de proposer la définition de Paul Ricœur, selon laquelle est démocratique une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêts et qui se fixe comme modalité d'associer, à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage (Ricœur, 1997a et 1997b).

Il y aura lieu d'examiner dans les développements qui suivent comment cette définition correspond davantage à une expression de la démocratie appliquée à l'aménagement du paysage.

3. ÉVOLUTIONS DE L'EXERCICE DÉMOCRATIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION, RELATIONS AU PAYSAGE

3.1. L'émergence de la participation et son évolution

La forte demande d'écoute des citoyens par les responsables politiques pourrait constituer un atout de la démocratie ; encore faut-il qu'elle soit vraiment mise en œuvre. Car le plus souvent, les habitants d'un lieu regrettent que les élus ne les entendent pas, ce qui permet de comprendre le développement des mouvements alternatifs qui naissent partout en Europe et se traduisent parfois par des expériences locales de contestation ou participation. Celles-ci sont encore peu connues, elles apparaissent le plus souvent sur une base de contestation de décisions politiques qui mettent en péril le paysage vécu, par des populations confrontées à des projets

auxquels elles n'adhèrent pas. Parfois, des transformations qui mettent à mal ce que les populations considèrent comme des équilibres incitent les élus locaux à s'aventurer dans le débat local. Ces expériences naissent autour de l'aménagement du cadre de vie, s'orientant vers la construction collective de nouveaux paysages. Mais elles ne constituent pas encore un mouvement dominant. Si elles restent marginales par rapport aux procédures institutionnelles habituelles, elles témoignent cependant d'une volonté d'élargissement de la démocratie, s'inscrivant dans son évolution historique.

Pierre Rosanvallon a procédé à une analyse approfondie de cette évolution historique et en particulier de la question de la représentativité de la totalité de la population dans un système qui procède par l'élection favorisant le parti majoritaire (Rosanvallon, 2008). Selon lui, les régimes démocratiques des États-Unis d'Amérique et de la France ont suivi une évolution qui a élargi leur assise sociale soit par le suffrage universel soit par l'extension du vote aux femmes, soit encore par la création d'organes de contrôle du pouvoir destinés à éviter les dérives que ne manquait d'entraîner l'élection de représentants d'un parti majoritaire.

Les sociétés elles-mêmes et non plus les États ont exploré la voie de la mobilisation de certains groupes qui, en organisant des rassemblements de « citoyens », ont tenté d'intervenir dans les décisions publiques. C'est aux États-Unis, dans les années 1960, que ce mode de mobilisation a pris forme avec les initiatives engagées par le philosophe John Dewey. Cette forme de contribution à la décision politique a trouvé des terrains d'expression dans la plupart des pays européens. Elle s'est d'ailleurs traduite par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998), à laquelle la Convention européenne du paysage se réfère, et prône la participation des populations au processus d'engagement de l'action paysagère, dès le stade d'identification et de caractérisation des paysages.

Dans la décennie 1990, les sciences sociales ont débattu de la question de la concertation, de la participation et des modalités qu'elles prennent ; de nombreuses publications ont vu le jour et des programmes de recherche sur ce thème ont été engagés. Ces publications ont été souvent centrées sur les dispositifs collectifs qui se constituent autour de questions d'environnement et permettent le débat entre des groupes opposés d'une société locale. Ces dispositifs ont parfois été construits par des scientifiques eux-mêmes ou par des institutions dans un projet d'aménagement ou de gestion d'un problème d'environnement.

Dans ces années d'engagement de la participation, un débat est né sur le rôle des experts face au politique et à la société civile. Yves Le Bars¹⁰ évoque, lors d'un colloque sur la modélisation à l'interface Natures et Sociétés¹¹, les trois âges de la décision publique : le premier est celui de l'expert décideur pour satisfaire les

10. Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, président du groupe recherche, conseiller de la Direction générale du Cemagref, conseiller à la Commission particulière du débat public sur les déchets radioactifs, président du Groupe de recherche et d'échanges techniques, ancien président de l'Agence nationale pour les déchets radioactifs en France.

11. Modélisations à l'interface Natures et Sociétés, colloque NSS Cirad IRD, Montpellier, décembre 2005.

besoins de base, le second est celui où le décideur mobilise plusieurs experts pour répondre à une contestation et le troisième celui du dialogue à trois – le décideur, les experts et les « autres ». Nous pourrions dire également que le terme d'expert est relativement flou, car il peut s'agir, dans le domaine du paysage, de praticiens paysagistes ou de scientifiques, ce qui est très différent. Dans cette période de démarrage de la participation de la société civile à la décision publique en matière d'aménagement du paysage ou de problèmes d'environnement, un colloque eut lieu avec pour titre « Les experts sont formels », s'inscrivant ainsi dans une critique du rôle de l'expert. Il s'agissait de la première période évoquée par Yves Le Bars, et il est vrai qu'un discours critique à l'égard des experts s'est développé, parfois un peu caricatural.

Depuis cette période, le contexte a changé et la démocratie participative et ses variantes se sont développées, sans que toutefois le rôle de l'expert ne soit complètement explicité. L'expert doit-il être animateur du dispositif de participation ? Ou médiateur ? Ou encore ne doit-il pas se contenter d'apporter ses compétences et ses connaissances au service de l'élaboration d'un projet commun de paysage ? La question de la médiation est sujette à débat dans le domaine du paysage : certains chercheurs estiment que le paysagiste est avant tout un nouveau médiateur, d'autres pensent que si la médiation constitue un outil au service de la participation, l'essentiel est de parvenir à un projet de paysage améliorant les conditions de vie des populations et ainsi que le paysagiste ne doit pas abandonner son statut de concepteur. Ce sont des questions qui pourront faire partie des pistes de réflexion que nous proposons de développer au sein du Conseil de l'Europe.

3.2. Paysage et démocratie d'interaction

De tels projets participatifs demandent la mobilisation des participants dans le temps ; or les crédits de recherche et d'étude ne sont prévus que pour des durées limitées, contrairement à la poursuite de la conduite et de l'animation de la participation dans le temps. La continuité pose la question du temps et des écarts qui existent entre les temps électoraux – conduisant souvent à des ruptures d'expériences de participation citoyenne – et le temps des expériences : les élus ne sont pas immuables et leur remplacement à l'occasion d'une élection peut conduire à modifier les priorités données aux actions engagées ou leur cours, alors que les processus de débat les justifiant et les échanges des informations ne sont pas terminés.

« Ces deux processus interactifs du travail de justification et d'échange d'informations dessinent pour cela une relation beaucoup plus forte et beaucoup plus riche que celle qui est établie par un mandat. (...) C'est certes d'abord par la contrainte de justification et la circulation de l'information que le pouvoir se rapproche de la société. Mais les citoyens se sentent également plus forts quand ils comprennent mieux le monde, quand ils sont plus outillés pour percevoir les enjeux du moment, donner un langage et un sens à ce qu'ils vivent. Le sentiment de distance, de confiscation est en effet aussi dérivé de l'ignorance. (...) Quand ils se sentent plus impliqués dans cette circulation d'informations et de connaissance, les citoyens établissent donc de fait un nouveau rapport aux gouvernants. C'est donc une nouvelle économie sociale de la proximité et indissociablement de la maîtrise sociale – de l'*empowerment* – qui est à l'œuvre dans la démocratie d'interaction » (Rosanvallon, 2008).

L'expression *démocratie d'interaction* est différente de celle qui est le plus souvent utilisée de *démocratie participative* et également de celle de *démocratie délibérative*, dans le sens où elle permet une réflexion permanente de l'ensemble des acteurs mobilisés. C'est pourquoi le projet de paysage envisagé comme un processus ouvert et non limité dans le temps est plus pertinent que l'élaboration d'un projet fini à l'image d'un projet architectural. Il permet aux acteurs non seulement de s'engager dans un « processus d'échanges permanents, tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même [la démocratie d'interaction dépassant] ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative » (Rosanvallon, 2008), mais aussi de se nourrir des connaissances issues de l'analyse des effets d'application de mesures expérimentées en vraie grandeur : « C'est un travail incessant d'inclusion, de réaction, d'interprétation. Il y a de la sorte une certaine désubstantialisation de la politique qui n'implique nullement une désociologisation » (Rosanvallon, 2008).

La démocratie d'interaction répond au principe défendu pour justifier le sens du paysage comme produit d'une interaction entre des processus biophysiques et des processus sociaux¹². L'interaction peut être complétée par la notion d'*ajustement* : il signifie que dans le déroulement même du processus de projet, les acteurs ajustent peu à peu leurs positions, quitte à les modifier à l'aide de nouvelles connaissances issues d'aménagements expérimentaux. L'Histoire fournit d'ailleurs des enseignements pertinents pour comprendre la notion d'ajustement présente dans les travaux de géographes, historiens et archéologues où ils analysent les réactions des sociétés aux situations de crises liées à l'environnement¹³. L'exploitation d'une ressource peut en effet conduire à une situation de crise parce que son prélèvement a été trop intense et que son stock s'épuise.

Lors du prélèvement, les sociétés constatent que la ressource commence à manquer pour la poursuite d'une activité économique. La crise se déclare et les sociétés entrent alors dans une phase de décroissance de l'exploitation de la ressource à laquelle suit une autre phase d'*ajustement* de leurs capacités tant techniques, sociales que politiques : l'ajustement constitue un moment et une opportunité de recomposition des forces sociales, des institutions politiques, des activités économiques et des systèmes techniques qui permet l'engagement d'une nouvelle phase de croissance sur un nouveau mode d'exploitation de la ressource¹⁴. Il devient un mode de gouvernance qui implique des transformations des techniques utilisées mais également des configurations sociales et politiques. La technique, refuge fréquent du monde politique, est insuffisante, alors qu'il y recourt systématiquement pour résoudre une crise d'environnement ; le problème du changement climatique a fait émerger l'imaginaire technologique susceptible de répondre à l'épuisement des ressources énergétiques : le recours aux ressources renouvelables est souvent désigné comme la voie d'avenir, alors que c'est tout le système social et politique mondial qui est en jeu et doit

12. Tel que la Convention européenne du paysage le formule dans sa définition du paysage : « résultant de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1).

13. Voir le développement des notions d'interaction et d'ajustement dans Luginbühl (2009a:212-237).

14. Beck C., Luginbühl Y. et Muxart T. (2006). Voir notamment les contributions de Jean-Paul Métailié et Bernard Davasse à propos des ressources forestières dans les Pyrénées.

être recomposé. La technique n'est souvent qu'une échappatoire aux nécessités de modifier en profondeur l'ensemble du système politique et social. Ainsi la démocratie d'interaction ouvre-t-elle sur un incessant va-et-vient cognitif, informationnel et social. Comme le formule Edgar Morin :

« Dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens qui peut devenir contraire à l'intention initiale. Souvent l'action reviendra comme un boomerang sur notre tête. Cela nous oblige à suivre l'action, à essayer de la corriger (...) » (Morin, 2005:106).

Suivre l'action, essayer de la corriger, tel est l'objectif des projets de paysage envisagés comme des processus continus, où l'action tente d'infléchir les transformations en cours dans le sens que le débat peut faire émerger. Mais tous les citoyens souhaitent-ils débattre ? Si les gouvernements ont besoin des formes alternatives d'exercice de démocratie pour répondre à des situations de controverses, il n'est pas certain que tous adhèrent à la solution de la démocratie d'interaction. Et au premier rang le monde politique, comme nous l'avons déjà indiqué. La démocratie participative est souvent critiquée par les élus eux-mêmes qui la considèrent comme une dérive de la démocratie représentative, ou comme une voie confuse susceptible de troubler le jeu politique et la place des élus, représentants du peuple, dans la prise de décision politique.

Il semble évident que dans les débats qui ont lieu lors de ces expériences, la prise de parole repose sur le volontariat et soulève la question de la représentativité des participants et de la pression que peuvent exercer des organisations catégorielles sur le débat collectif. Que représente, en effet, une action où les participants ne sont pas sélectionnés sur un mode représentatif par rapport à la société locale concernée ? Cette question pose de nombreux problèmes dans l'organisation de telles actions et dans leur pertinence sociale et politique. Massimo Morisi distingue diverses catégories de politiques parmi lesquelles les plans de paysage peuvent s'inscrire comme des politiques publiques issues de la démocratie délibérative ou argumentative¹⁵, à côté des politiques publiques issues du milieu politique, de celles qui sont issues de la technocratie ou de celles qui proviennent de référendums. Il introduit également d'autres questions quant à l'organisation de cette forme de participation (Morisi, 2008).

Celle de l'initiative tout d'abord : la différence entre une action de démocratie de proximité engagée par une institution politique et celle engagée par une association d'habitants née du constat d'une situation de conflit n'est pas anodine. Elle introduit un doute sur la validité sociale de la participation : ne participent pas tous les habitants d'un lieu où est apparue une situation de conflit ; mais on peut penser que la représentativité des participants ne constitue pas un obstacle en soi à la circulation de l'information. L'essentiel est que l'action de participation s'engage, à condition qu'elle soit suffisamment ouverte ; dans une localité donnée, l'information circule

15. Les termes désignant la démocratie non représentative sont divers ; celui de démocratie d'interaction est plus proche de la conception défendue ici que ceux de démocratie délibérative, argumentative ou participative.

par le bouche à oreille et, rapidement, l'ensemble de la population est plus ou moins informée des débats qui ont eu lieu et dont la tenue témoigne d'une controverse. Les débats peuvent s'enrichir des conversations informelles qui ont lieu en dehors des réunions programmées¹⁶.

Aujourd'hui, la désaffection des citoyens à l'égard du politique est confirmée par une enquête européenne qui fournit les résultats suivants :

- ▶ confiance dans les élus politiques : de 1,60 % à 5,60 % des sondés (21 pays et 2 régions) ;
- ▶ confiance dans les partis politiques : de 1,71 % à 5,66 %.

Ces résultats montrent en effet une très faible confiance dans les élus et les partis politiques que confirment aussi bien les élections un peu partout en Europe, notamment les élections européennes où l'abstention est forte, que la montée des partis d'extrême droite ou d'extrême gauche. Ils permettent de comprendre le succès, relatif cependant, des opérations de participation autour du paysage. Mais elles ne vont pas de soi et elles exigent des conditions particulières pour assurer une certaine efficacité.

4. FORMES CONTEMPORAINES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE APPLIQUÉES AU PAYSAGE

4.1. Des expériences diverses et parfois spontanées

Les expériences participatives mettant en jeu le paysage ont émergé dans les années 1990 et se sont développées après cette décennie. Elles ont accompagné des mouvements sociaux qui sont apparus en Europe autour de problèmes de qualité du cadre de vie menacé par des équipements ou des aménagements jugés contraires au bien-être des populations concernées.

En France, des travaux réalisés dans les Côtes d'Armor ont permis de repérer l'une de ces expériences spontanées qui s'est déroulée dans un petit bassin-versant : la Mission d'initiative rurale¹⁷, association locale, organise une manifestation autour du problème de la qualité de l'eau dégradée par l'épandage des lisiers des élevages hors sol ; elle invite les habitants des communes riveraines de la rivière en question à une fête sur ses rives. Après la fête, les participants entreprennent une promenade le long du cours d'eau et sont sollicités pour observer les haies existantes, les emplacements d'anciennes haies arasées et ceux où il serait important d'en replanter ; les agriculteurs présents discutent et adhèrent plus ou moins aux constats effectués.

16. Pierre Rosanvallon (2008:327) signale une étude menée par la Commission électorale britannique qui révèle que 15 millions de conversations politiques se tiennent chaque jour en Angleterre grâce aux nouveaux modes de communication ; c'est ce qu'il nomme « implication citoyenne diffuse ».

17. Citée dans un programme de recherche sur l'évaluation de la politique de reconstitution du bocage : « Évaluation des politiques publiques de paysagement du territoire », 2003, UMR LADYSS. Hughes Lamarche, dir. Programme de recherche politiques publiques et paysages ; Analyse, évaluation, comparaisons ; ministère de l'Écologie et du Développement durable, France.

Après la fête, l'association s'engage dans des propositions de replantation de haies en convainquant les agriculteurs d'y participer. Son action a pris l'aspect d'une manifestation festive où le débat s'est déroulé de manière conviviale et le résultat s'est soldé par des replantations de haies discutées en commun ; depuis, l'association a fourni aux agriculteurs des photographies aériennes de leur exploitation avec le tracé des haies, dont ils peuvent ainsi suivre l'évolution.

Ces mouvements sont proches des expériences que les sciences sociales ont tentées dans les mêmes années, s'inspirant des actions spontanées nées dans des contextes d'opposition à des décisions politiques. Lors de travaux réalisés dans la vallée de la Dordogne en 1993, ont été organisés des ateliers paysage, selon la même perspective qu'avait adoptée Mairie-conseils¹⁸. Ils faisaient suite à une vaste étude des paysages de la vallée de la Dordogne¹⁹, qui présentait une dimension d'expérimentation scientifique en menant une enquête auprès des 284 communes de la vallée pour identifier les paysages d'intérêt local, les transformations perçues localement et les projets individuels et collectifs, publics et privés connus sur chaque commune²⁰ ; ces éléments furent cartographiés à l'échelle de 1/25 000, et c'est sur cette base que se sont déroulés les « ateliers paysage » avec les élus, les techniciens des administrations concernées et des habitants. Cette expérience a été relatée dans les conclusions des premiers ateliers de la Convention européenne du paysage, tenus à Strasbourg²¹. Nous ne ferons qu'en tirer les enseignements essentiels.

Ces ateliers commençaient par une visite collective du territoire choisi (cinq communes représentant à peu près l'espace d'une unité de paysage), au cours de laquelle les participants pouvaient échanger *in situ* leurs connaissances sur les transformations des paysages en les commentant. Ils se poursuivaient par des ateliers en salle, permettant de formaliser l'état des lieux sur les cartes établies auparavant par l'enquête : chaque participant était invité à apporter ses propres compléments sur les cartes. Celles-ci étaient modifiées et validées lors de la réunion suivante ; il s'agit d'une étape importante qui scelle la reconnaissance d'un document prenant le statut d'un ensemble de connaissances partagées.

Le processus de négociation autour d'un projet d'aménagement collectif s'est fondé sur l'échange et le partage des informations, en partant d'une préoccupation commune : la qualité de l'eau de la rivière inquiétant les élus, en raison de la décision de l'Administration chargée de la santé publique de fermer un camping de 2 000 places

18. Organe opérationnel de la Caisse des dépôts et consignations ; Annie Blanchard et Yves Gorgeux, notamment, ont conduit des expériences de mobilisation et de participation des acteurs locaux et des habitants dans plusieurs communes ou communautés de communes en France.

19. Conduite pour EPIDOR, organisme interrégional et interdépartemental de gestion de la vallée de la Dordogne, par le laboratoire STRATES et la société SEGESA (Société d'études économiques, géographiques et sociologiques appliquées), dirigée par Jean-Claude Bontron ; STRATES, laboratoire CNRS – Université de Paris 1, devenu en 1997 LADYSS. L'enquête a reçu un taux de réponse de 72 %.

20. Inspirée d'un travail similaire réalisé dans la vallée de la Loire.

21. Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, France, .23-24 mai 2002), Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen 2006, n° 74

à la suite de la présence de bactéries dangereuses pour la santé des baigneurs. Sans entrer dans les détails des réunions, il y a lieu cependant de souligner l'importance de démarrer le processus de négociation sur un fait concret qui fait sens pour la collectivité et sur lequel il est ensuite possible de décliner les diverses conséquences urbanistiques, écologiques et agricoles de cette question de la qualité de l'eau, comme le coût élevé du réseau d'adduction d'eau potable si les habitations sont dispersées, par exemple. Ce débat revient ainsi à reconstituer progressivement le paysage de la portion de vallée concernée et l'assemblée reconnaît la nécessité de la maîtrise du territoire par les documents de planification ou par des mesures spécifiques, mais en respectant la globalité du territoire. Chacun apporte des pistes pour remédier aux problèmes constatés en commun et peu à peu se construit un projet collectif qui peut être assimilé à un projet de paysage.

Les enseignements de cette expérience sont les suivants :

- ▶ la lecture collective du paysage constitue une étape importante qui a été reproduite ailleurs et qui confirme son efficacité ;
- ▶ le second point est la cartographie : elle permet à chaque participant de localiser les paysages locaux importants, les transformations et les projets, tout en partageant cette connaissance par le débat avec les autres habitants ;
- ▶ troisième point, le processus d'élaboration du projet sur la base des connaissances partagées, qui se construit pas à pas, par l'apport mutuel de solutions issues des divers acteurs présents, dont les élus. Mais l'un des problèmes de ce processus est sa continuité. En l'absence de financements qui permettent d'aller plus loin, le processus s'arrête et rien ne permet d'assurer l'aboutissement de l'ensemble des mesures imaginées lors des discussions. Il s'agit là d'un véritable obstacle, qui n'est pas levé tant que les crédits alloués à ces expériences par les collectivités territoriales sont limités dans le temps ; en outre, un changement d' élu n'est jamais à exclure et fait planer un doute sur la poursuite de l'opération.

En tout cas, ce type de démarche participative apporte de précieux enseignements pour la contribution des populations à l'expérience collective d'élaboration d'un projet de paysage dans le cadre de la démocratie.

4.2. De la contestation au projet

En Italie, Mauro Varotto et Ludovico Visentin (2008) ont analysé de tels mouvements, qui apparaissent en Vénétie : ils ont établi une cartographie des comités (*comitati*) qui se sont formés pour lutter contre des implantations nouvelles d'équipements contestés ; ces comités, au nombre de 108 en 2000, se répartissaient en deux catégories :

- ▶ ceux qui ont une démarche de contestation des installations de décharges, d'infrastructures, d'antennes de relais télévisuels ou téléphoniques, de carrières ou d'incinérateurs, notamment ;
- ▶ ceux qui sont davantage orientés vers l'élaboration de projets d'aménagement des paysages.

Les deux géographes italiens remarquent que cette seconde catégorie s'est développée aux dépens de la première. Les comités sont passés en une dizaine d'années de la protestation à la proposition et leur nombre atteint alors 253. En outre, ils ont pris une assise spatiale plus large, passant à l'échelle supralocale ou s'organisant à l'échelle régionale par des contacts entre eux à travers les réseaux sociaux, formant ainsi des regroupements plus puissants face aux administrations locales et régionales. En s'organisant à une échelle inférieure, ils ont également changé de sens, s'orientant vers des organisations à but civique ou de défense de la démocratie de proximité :

« (...) leur désir de qualité environnementale, de conscience civique, de justice sociale et soutenable des processus de développement économique constitue le défi culturel du nouveau respect de l'environnement civique. » (Varotto et Visentin, 2008).

« Dans de nombreux cas, la protestation des comités se transforme en proposition politique, en la structurant en un projet plus ample de développement territorial alternatif, qui intervient dans les commissions pour orienter l'administration d'aménagement du territoire. » (Varotto et Visentin, 2008:6).

Cette évolution est remarquée également par Pierre Rosanvallon, qui souligne que « dans les années 1960 et 1970, la référence à la démocratie participative était le fait de mouvements sociaux qui revendiquaient une nouvelle répartition des pouvoirs. (...) L'enjeu n'est plus le même au début du xx^e siècle » (Rosanvallon, 2008). Selon lui, les gouvernements ont besoin de ces mouvements alternatifs qui remplissent un rôle de transmission de l'information ou de déblocage de situations controversées. Mais en affirmant qu'ils sont « presque toujours mis en place par les gouvernements eux-mêmes », Rosanvallon omet les mouvements spontanés qui ne sont issus ni du monde politique ni du monde scientifique et en particulier des sciences sociales, mais apparaissent à l'occasion d'une situation de conflit ou d'un problème posé à la société à une échelle donnée, comme les comités vénitiens, innovant ainsi dans la relation entre paysage et démocratie. Ils s'inscrivent dans l'ensemble des associations alternatives qui éclosent un peu partout. Leur particularité réside dans l'usage du paysage comme support de revendications civiques pour l'amélioration du cadre de vie, alliant le désir d'une plus grande justice sociale avec l'exigence d'un développement soutenable et la reconnaissance des valeurs affectives et esthétiques du territoire dans lequel ils émergent.

De nombreux exemples pourraient être encore évoqués. Ce qu'il est possible de retenir de ces enseignements est sans doute la diversité des formes démocratiques de participation liées au paysage. Mais également l'évidente progression du passage de la contestation au projet qui, de plus en plus, prend l'allure d'un processus continu, bien que les conditions politiques et financières de sa mise en œuvre ne le permettent pas toujours. Les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences dont les démarches ont évolué depuis leur apparition sur la scène sociale seront à présent examinés.

5. FACTEURS DE RÉUSSITE OU D'ÉCHEC DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE APPLIQUÉE AU PAYSAGE

La réussite ou l'échec des opérations de participation autour du paysage dépendent de multiples facteurs. Ceux-ci appartiennent à des mondes très divers et certains ont déjà été examinés, comme le jeu politique des élus qui ne voient pas toujours ces expériences d'un bon œil parce qu'elles remettent en cause, à travers le temps de débat nécessaire, leur capacité à prendre des décisions qui leur assure une nouvelle élection ; parce qu'elles sèment la confusion dans leur vision de la démocratie représentative et qu'elles s'appuient sur une définition du paysage qui ne correspond pas à leur conception, plus proche de la protection. Envisager le paysage comme un projet n'est pas encore entré dans les mœurs du monde politique, bien que certaines expériences aient eu un succès certain, comme le plan paysage de Saint-Flour en France mis en œuvre par le paysagiste Alain Marguerit en 1993 et que celui-ci continue à suivre régulièrement, confirmant ainsi le caractère continu du projet de paysage dans le temps.

Aux Pays-Bas, Lifescape est une opération qui s'appuie sur l'engagement de nouvelles pratiques favorables au maintien des paysages et au développement durable. Ce type d'opération soutenue par l'Union européenne a lieu dans plusieurs pays d'Europe. Lifescape procède d'une démarche paysagère qui tente d'influer sur des processus de transformation économique et sociale favorables au cadre et conditions de vie des populations locales :

« Le changement implique une réaction. Nos paysages, les gens et la nature qui en font partie, les échanges économiques qu'ils entretiennent, tout change rapidement. Lifescape – Your Landscape est une réponse à ce changement. Pour relever ce défi, ce programme cherche à rassembler les gens au-delà des frontières nationales afin de susciter l'innovation, d'établir les meilleures pratiques et faire la démonstration d'une approche efficace. Ainsi d'une part Lifescape implique la nature humaine et se concentre sur les liens que les populations ont, ou pourraient avoir, entre elles et avec les paysages qui les entourent. D'autre part il s'agit de se servir de ces liens et de les appliquer à des cas concrets de gestion durable de paysages ruraux. »²²

L'action paysagère négociée ne s'applique plus ainsi directement sur des éléments de paysage, mais sur des processus de transformation des paysages et sur la manière de penser le paysage. Lifescape – Your landscape ne tente pas seulement d'enrayer des évolutions de paysage considérées comme néfastes à la qualité de vie et aux conditions de vie des habitants ou des populations proches, elle a engagé de nombreuses opérations de pédagogie ou des manifestations culturelles susceptibles d'agir également sur les conceptions du paysage. Elle innove en introduisant des pratiques nouvelles de maintien des activités économiques favorables à des paysages de qualité :

« Lifescape – Your Landscape vous guide dans l'exploration de nouvelles façons de profiter du paysage rural, tout en préservant sa beauté et sa valeur culturelle et historique.

22. « Lifescape – Your Landscape », programme Interreg IIIB de l'Union européenne pour l'Europe du Nord-Ouest. www.ecnc.org/uploads/2012/10/lifescape-final-book.pdf, p. 7. Il est présent en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni, avec 14 partenaires institutionnels.

Quatorze partenaires dans cinq pays européens travaillent ensemble et partagent leurs expériences pour parvenir à de nouvelles approches pour la préservation de leurs paysages sur le long terme. »²³

5.1. Le contexte

Le contexte dans lequel les opérations de participation sont réalisées constitue également une question essentielle : les formes de participation peuvent différer selon que le processus se déroule dans un paysage rural, un paysage urbain ou un paysage périurbain. Des expériences existent dans les trois cas dans de nombreux États européens ; elles diffèrent par la forme, ne serait-ce que parce que le partage des connaissances des habitants n'est pas identique. L'anonymat relatif des habitants en milieu urbain n'est pas forcément favorable à l'émergence de processus de participation spontanés, et pourtant des expériences montrent que des mobilisations peuvent apparaître à l'initiative de mouvements associatifs de quartier : à Paris, une association a ainsi provoqué un débat avec la mairie de Paris pour aboutir à la création des Jardins d'Éole, un parc urbain sur un espace délaissé par l'activité ferroviaire. En ville, des comités de quartier auxquels sont invités les habitants ont été également créés. Mais l'initiative venant des élus, des réticences apparaissent de la part d'habitants qui se méfient des actions issues du monde politique²⁴.

Dans l'espace rural, l'interconnaissance des habitants est souvent plus développée et peut contribuer à une situation de meilleure participation ; mais parfois aussi elle est porteuse d'oppositions héritées de l'Histoire, de conflits de voisinage qui entraînent des blocages peu propices au débat public. Les populations sont fréquemment plus âgées et moins enclines à participer à un débat, plus méfiantes qu'en ville où les jeunes sont plus nombreux. Le cas du périurbain où se mêlent populations anciennement établies et populations récentes est peut-être encore différent. Mais d'une manière générale, en l'absence d'évaluation des expériences actuelles, il est encore difficile de tirer des conclusions généralisables. Dans toutes les situations, l'engagement d'un processus de participation est moins aisé qu'il serait possible de le croire et doit être étudié soigneusement, ou bien relever d'une initiative d'un mouvement associatif, d'une communauté d'artistes, d'un collectif local ou autre. Le développement de la participation n'a pas encore atteint un stade de maturité : il faut peut-être attendre que les expériences actuelles aient produit leurs effets positifs ou négatifs pour que les nouvelles puissent se nourrir des leçons des premières.

Afin de concrétiser la multiplicité des expériences de participation autour du paysage, des informations relatives aux travaux du programme « Paysage et développement durable » du ministère français de l'Écologie sont présentées en annexe. Ce programme a permis d'engager au moins six équipes dans des projets de recherche avec une dimension participative. Deux d'entre elles ont réalisé un inventaire analytique de ces expériences à l'échelle européenne.

23. *Ibid.*, p. 1.

24. Voir à cet égard la plaquette publiée par la Conférence permanente du développement territorial, ministère de la Région wallonne (2003) : « La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques ». Voir également : Barret (2003) ; Luginbühl Y. (2009c:59-67) ; Luginbühl Y. (2009b).

5.2. L'apport des connaissances

L'apport des connaissances dans le processus participatif est également une question non résolue : sous quelles formes assurer cet apport ? À quel moment du processus faut-il apporter les connaissances des praticiens ou des scientifiques : au début du processus ou au moment où émergent des questions spécifiques à un thème donné ? Le processus lui-même est producteur de nouvelles connaissances qui contribuent à alimenter le débat et peuvent infléchir les décisions. Les connaissances scientifiques sont souvent difficiles à comprendre par les habitants et cela est un argument que des praticiens du paysage utilisent pour écarter les chercheurs travaillant sur les processus de participation.

Entre connaissances savantes et connaissances empiriques, il existe en effet des décalages qui peuvent troubler le jeu du partage des connaissances entre les acteurs de la participation²⁵. Pourtant, les connaissances empiriques sont souvent utilisées par les scientifiques pour assurer une évaluation des espèces végétales ou animales dans un territoire, comme le font les écologues qui ont recours aux comptages d'oiseaux ou de mammifères dans un territoire donné, de même que les sciences sociales recueillent les témoignages des habitants pour comprendre leurs représentations sociales du paysage ou pour connaître des zones à risques mémorisées par les personnes les plus âgées, ou encore des espaces inondables ou des couloirs à avalanches. Dans le paysage urbain, sociologues, anthropologues ou géographes interrogent les habitants et parviennent à appréhender les conflits d'usage ou ethniques dans un quartier.

Les programmes de recherche conduits par le ministère français de l'Écologie ont porté sur plusieurs expériences de participation dans des milieux divers ; elles révèlent de nombreux facteurs de réussite ou d'échec. Un premier enseignement de l'analyse de ces expériences qui ont été conduites dans diverses régions françaises et qui ont été aussi étudiées dans d'autres États montre que certaines d'entre elles, souvent aux mains de collectifs d'artistes ou d'architectes, ont pour objectif de rassembler des habitants d'un quartier urbain dans des manifestations festives mais ne mènent pas à un projet concret ; elles ne font qu'organiser la convivialité et l'interconnaissance entre des habitants sans les entraîner dans l'aventure de l'élaboration d'un projet collectif. D'une certaine manière, ces collectifs ont du succès auprès des élus précisément parce que les opérations qu'ils proposent n'ont pas de véritable projet d'aménagement et qu'ils leur laissent la liberté d'élaborer ce projet à leur guise sous couvert de participation.

25. Voir à cet égard la définition des savoirs citoyens qu'en donne Héloïse Nez (2011), mise en ligne le 29 février 2012 : « Notre définition de départ des savoirs citoyens est donc relativement large : elle inclut l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs. Nous distinguons ainsi les savoirs citoyens des savoirs institutionnels, portés par les élus (dont la légitimité est fondée sur le suffrage universel) ou les professionnels (considérés comme des experts, c'est-à-dire des individus dotés d'un savoir spécifique et occupant une position reconnue de spécialiste), même si les parcours individuels montrent que les frontières ne sont pas toujours aussi étanches entre les différents types d'acteurs et de savoirs. » Elle distingue a priori divers types de savoirs : les savoirs d'usage, les savoirs professionnels, les savoirs militants, l'expertise associative.

5.3. L'animation et l'aboutissement au projet de paysage

Dans une opération menée dans une commune riveraine de la Loire²⁶, les responsables mettent également l'accent sur le processus de participation, tout en supposant que c'est l'essentiel et que l'aboutissement à un projet d'aménagement est secondaire. Mais ils reconnaissent finalement que ce projet est important, car il a mobilisé une partie de la population qui a créé une association pour l'embellissement de sa commune.

Il s'agit en effet d'un écueil que nous considérons comme un risque : si le processus de participation est crucial, il doit cependant parvenir à un compromis sur un projet qui puisse satisfaire l'ensemble des acteurs. L'objectif de ces opérations de participation est bien de faire aboutir la démarche en vue d'améliorer le cadre de vie des populations et non de les rassembler uniquement pour créer du lien social, même si celui-ci est très important. L'animation du processus de participation est une condition de la réussite et les responsables de ces opérations, pour la plupart praticiens du paysage, tout en étant des médiateurs, ne doivent pas abandonner leur mission de concepteurs. Cette question de l'animation est fondamentale et le statut de l'animateur doit être conçu avec précision : doit-il être partie prenante de l'opération à part entière, être par exemple un praticien ou un scientifique ? Doit-il être indépendant et ne pas avoir de responsabilité dans les mesures envisagées, se contentant du simple rôle d'animation, comme semblent le penser certains responsables de colloques en faisant appel à des journalistes ?

L'opération du Vall de Camprodon qui a eu lieu en Catalogne espagnole a abouti à la charte du paysage négociée par de nombreux partenaires locaux, privés et publics, et conduit à un programme d'actions paysagères signées par l'ensemble des acteurs ayant participé collectivement à son élaboration (Mallarach, 2010). S'inspirant de la Convention européenne du paysage cette charte fixe les objectifs de qualité paysagère partagés entre ces divers acteurs. Elle innove par rapport au processus habituel dans ce type de document qui, partant d'un diagnostic, aboutit à l'élaboration d'un projet de paysage fondé sur une déclinaison d'opérations diverses destinées à « redonner du sens » au paysage, définir une « nouvelle identité ». Si le programme d'actions passe d'abord par la définition des objectifs de qualité paysagère, il n'est pas encore entré totalement dans un processus organisé et permanent de participation des habitants, bien que de nombreuses associations locales aient participé aux réunions organisées par la municipalité de Camprodon.

Se retrouve ici la question du sens donné au paysage, bien que la question de l'identité soit sujette à discussion. La signification que le processus de projet donne au paysage est fondamentale : elle permet de se distancier des problèmes que pose la dimension esthétique difficile à négocier. Il s'agit d'ailleurs de l'un des problèmes auquel les biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial sont confrontés : dans la catégorie des biens naturels, le critère VII qui se réfère à la beauté naturelle exceptionnelle d'une aire de nature est sans doute la question la plus discutée au sein des organisations mondiales liées à l'Unesco, l'Union internationale pour

26. Il s'agit de la commune de Villandry, sur le territoire de laquelle un projet d'aménagement commun a été élaboré par les habitants et une équipe de scientifiques et de praticiens (voir en annexe).

la conservation de la nature (UICN) et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). Afin d'éviter de s'en remettre à une définition de l'esthétique naturelle très complexe et souvent en référence aux canons académiques, l'UICN, dans une étude conjointe avec ICOMOS, insiste en effet sur la signification donnée au paysage naturel (UICN, 2013).

D'autres questions se posent comme celle de la validation des décisions, la diffusion du contenu et des conclusions des débats, les formes de restitution des décisions, l'interaction entre les formes locales de démocratie de proximité et les débats d'échelle régionale, nationale ou internationale et autres ; il s'agit de pistes à explorer qui pourront alimenter les discussions au sein des réunions du Conseil de l'Europe autour de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

5.4. L'évaluation des projets participatifs

Il reste la question de l'évaluation des projets ; la validation des différentes étapes du processus de participation en fait partie et elle est essentielle, car elle permet aux participants de reconnaître le fruit de leur engagement. Mais il est étonnant que de très nombreux projets s'affirmant comme projets de paysage n'aient jamais été soumis à une évaluation de leurs effets réels sur le paysage. Le ministère français responsable des questions de paysage a cependant engagé un programme de recherche sur l'évaluation des politiques publiques sur le paysage²⁷. Si l'on considère que le projet de paysage est assimilable à un processus qui se nourrit des connaissances qu'il produit lui-même, il offre aussi dans son déroulement une phase d'évaluation : les enseignements issus du processus de projet constituent un moyen d'évaluer les effets du projet ; ils informent en continu les acteurs du projet des effets des mesures prises et mises en œuvre et permettent de les infléchir ou de les corriger au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le processus de projet assure une boucle de rétroaction : comme le montre Jean-François Seguin (2008), le projet de paysage constitue un processus territorial qui débute par la connaissance, passe par la définition des objectifs de qualité paysagère puis par l'élaboration des mesures de protection, gestion ou aménagement, que suit la phase de bilan, de suivi et d'évaluation qui, en retour, alimente la connaissance, impulsant à nouveau l'action infléchie par ce que le processus a fourni comme connaissances nouvelles.

CONCLUSIONS

La relation démocratie/paysage est un domaine complexe qui dépend de multiples facteurs appartenant à de nombreux champs de signification. Si des expériences existent partout, tant en Europe que dans d'autres États du monde, elles ne s'appliquent pas de la même manière à l'échelle internationale, européenne, nationale, régionale et locale. Il paraît clair que l'échelle locale est celle qui répond le plus aux souhaits des populations concernées, alors que l'échelle internationale est fortement

27. Politiques publiques et évaluation : analyse, évaluation, comparaisons, 1998-2005, ministère français de l'Écologie.

dépendante de processus difficilement maîtrisables par les peuples. D'ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, proposé en 2004, distinguant la démocratie participative de la démocratie représentative, y voyait un moyen de « dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile ». Même si ce traité n'a pas été retenu parce que plusieurs États s'y sont opposés par un vote défavorable. Le désir de participation n'en est pas moins relativement vif dans les sociétés européennes.

Parmi ces facteurs, le sens même du terme « paysage », qui n'est pas toujours identique dans les États d'Europe, mais qui a été défini avec l'assentiment de la grande majorité des États européens à travers la ratification de la Convention européenne du paysage, intervient en interaction avec les échelles d'action et le statut des acteurs mobilisés. En Europe comme dans d'autres continents, se manifeste le désir des populations d'être écoutées par le monde politique qui, souvent, semble dépassé pour affronter les grands processus mondiaux des échanges commerciaux et financiers. La participation devient un exercice démocratique revendiqué par de nombreux mouvements sociaux, comme les « Indignés » ou le Forum social mondial, qui peinent cependant à faire entendre leurs voix.

Plusieurs pistes de réflexion s'avèrent déjà pertinentes pour poursuivre l'engagement dans la mise en œuvre d'une démocratie qui permette d'aborder la question du cadre de vie, paysage du quotidien des populations. Quelques-unes, qui ne se prétendent pas exhaustives, seront proposées :

- a. À l'échelle européenne, quelle voie suivre pour favoriser la mise en œuvre d'une démocratie permettant d'améliorer le paysage quotidien, cadre de vie des populations ? Agir sur les directives sectorielles européennes et sur la Politique agricole commune, sur les programmes d'infrastructures, sur les normes de santé, d'éducation ? Ouvrir les programmes de recherche de l'Union européenne à la question du paysage, trop marginaux pour le moment ?
- b. À l'échelle nationale, inciter les gouvernements à insérer un objectif paysager dans les politiques sectorielles comme le prône déjà la Convention européenne du paysage, développer des documents d'urbanisme participatifs qui prennent en compte la dimension paysagère. Systématiser les atlas de paysage, ou les inventaires du même type, comme le *Landscape Character Assessment* au Royaume-Uni, avec la participation des populations aux phases d'identification, de caractérisation et de qualification des paysages, aux objectifs de qualité paysagère. Articuler ces atlas et assimilés avec des observatoires photographiques des paysages et les bases de données relatives à la démographie, au logement, à l'agriculture, aux infrastructures...
- c. À l'échelle régionale, engager des programmes d'action participatifs tels que les plans de paysage, les chartes ou les contrats... Renforcer les atlas régionaux et leur volet participatif avec l'usage d'internet pour consulter et faire participer les populations.
- d. À l'échelle locale, inciter les élus à la mise en œuvre d'opérations de participation à l'amélioration du paysage par la protection, la gestion, l'aménagement et développer des actions expérimentales avec l'aide des régions ou des États.

Mais, plus généralement, il est essentiel de développer la réflexion sur la démocratie d'interaction ou délibérative en favorisant la recherche en sciences sociales et écologiques, déjà investies dans ce thème, mais insuffisamment soutenues par les crédits de recherche qui ont subi des diminutions importantes ces dernières années en raison de la crise et de l'exigence de réduire les déficits publics. Les questions suivantes pourraient faire l'objet d'un groupe de réflexion sur les travaux de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe :

- a. Au-delà de la pertinence de la participation, la question des relations entre science et action, à propos desquelles le débat n'est pas clos. D'autant qu'interviennent dans la diffusion des connaissances les médias qui, le fait est connu, transforment et le plus souvent réduisent la complexité des connaissances :

« Le nouveau monde de la démocratie d'interaction ne prendra ainsi forme que si émerge à ses côtés un journalisme rénové, susceptible de lier une fonction d'animation du débat public à une capacité de présence active à la société par l'investigation, et à une entreprise de déchiffrement intellectuel de la complexité du monde. Une telle refondation du journalisme est elle-même indissociable de la capacité des sciences sociales à informer le débat public et à en enrichir la qualité. » (Rosanvallon, 2008:342)

Ici doit être examinée la question de l'apport de la connaissance, que ce soit la connaissance savante ou la connaissance profane et empirique, la forme et le moment de son apport dans les dispositifs de participation autour du paysage.

- b. La question de l'animation paraît également importante : si, souvent, l'animateur des opérations de participation appartient à la communauté des praticiens du paysage ou des architectes, se pose le problème de sa place et de son statut dans ces opérations : médiateur ou concepteur ? Ce qui renvoie à la formation et aux programmes pédagogiques des établissements d'enseignement.
- c. Le projet de paysage : comment faut-il le concevoir ? Il est souvent calqué sur le projet d'architecture ou de jardins, mais la question des échelles d'intervention modifie leur périmètre et leur contenu. Si le projet de paysage comme processus continu et participatif semble s'avérer pertinent désormais, cette continuité pose la question de l'engagement des autorités compétentes dans la mise en place de procédures à moyen ou long terme et de financements appropriés. Quelles équipes mettre en place dans ces projets ? L'interdisciplinarité s'impose mais elle ne va pas de soi et, dans le cas de recherches/actions, il importe de s'interroger sur la place des scientifiques aux côtés des professionnels du paysage et des autres acteurs.
- d. L'évaluation des opérations de participation démocratique : peu souvent évaluées, elles demandent pourtant d'examiner leurs effets concrets sur le paysage quotidien et le bien-être ou le mal-être qu'en retirent les habitants. Si le projet participatif de paysage devient un processus continu, comment mettre en place son évaluation également en continu ?

L'exercice de la démocratie ne peut s'affranchir de la complexité des processus de production et de transformation des paysages pour lesquels une mobilisation sociale à l'échelle européenne est née avec la Convention européenne du paysage.

Le paysage constitue lui-même un « complexe » de significations matérielles et immatérielles que la science a séparées et a ainsi réduites, au point de rendre l'action paysagère difficile, alors qu'elle offre des potentialités à la mesure des espoirs que ses partisans nourrissent à son égard :

« (...) la science est devenue aveugle dans son incapacité à contrôler, prévoir, même concevoir son rôle social, dans son incapacité à intégrer, articuler, réfléchir ses propres connaissances. Si effectivement, l'esprit humain ne peut appréhender l'ensemble énorme du savoir disciplinaire, alors il faut changer, soit l'esprit humain, soit le savoir disciplinarisé. » (Morin, 2005:106)

ANNEXE 1 : RAPPORT DU PROGRAMME « INFORMATION, PARTICIPATION DU PUBLIC, CONCERTATION ET ASSOCIATION DANS LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES »

Rapport réalisé par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) (Lydie Bosc), sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali Pinon-Leconte), avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme (extraits).

Objectifs de la participation et de la concertation :

- 1) répondre aux attentes de la société qui demande de plus en plus à être informée, consultée et associée aux politiques qui concernent son environnement et son cadre de vie ;
- 2) promouvoir la citoyenneté, en donnant aux citoyens un rôle renforcé d'interlocuteur, de force de proposition, d'acteurs de leur environnement, de leur quartier, de leur ville ;
- 3) intéresser les citoyens à la chose publique, en les invitant à s'exprimer sur des enjeux collectifs qui concernent la cité, l'espace public, et à participer aux réflexions politiques ;
- 4) rétablir le lien social, lutter contre l'exclusion, grâce à la création d'espaces publics de dialogue, d'expression, de confrontation publique de points de vue, et à une sensibilisation aux enjeux collectifs ;
- 5) promouvoir une conception renouvelée de l'intérêt général qui, dans une démarche de développement durable, se construit collectivement à partir d'intérêts généraux divers (environnementaux, sociaux, économiques) ;
- 6) rapprocher élus et administrés. La mise en place de démarches participatives favorise une proximité entre représentants et représentés ; proximité physique, avec l'organisation de réunions publiques, et proximité plus intellectuelle, avec le partage et l'échange sur les enjeux des projets ou politiques mis en débat.

Participation et concertation permettent en outre de partager les enjeux :

- 1) responsabiliser les citoyens, en leur donnant l'occasion de prendre part à l'élaboration de la décision publique ;
- 2) mobiliser les citoyens sur des préoccupations ou des enjeux d'intérêt général, notamment en matière environnementale ;
- 3) informer les citoyens. La dimension pédagogique est primordiale dans une démarche de concertation. Engager un processus dit de concertation sans donner aux intéressés les clés pour participer au dialogue serait d'une part inefficace, d'autre part malhonnête (dans le sens où ce n'est pas de la concertation). C'est également la possibilité d'expliquer les enjeux et les contraintes d'un projet, ce qui peut faciliter son acceptation par une meilleure compréhension ;
- 4) par exemple, la sensibilisation aux gestes écocitoyens qui relève des deux points précédents.

La participation et la concertation permettent de transformer l'action publique :

- 1) mener des démarches de concertation encourage les services techniques des administrations publiques à s'ouvrir à des points de vue et des modes de fonctionnement extérieurs différents. L'écoute et la prise en compte de la pluralité de ces points de vue et de ces modes de fonctionnement (qui peuvent être celui de l'habitant, du commerçant, de l'utilisateur, etc.) conduiront à avoir une vision plus large et plus transversale des questions abordées. Il s'agira également d'adapter son langage aux interlocuteurs, de mobiliser des savoirs nouveaux pour engager ces démarches. Ainsi, la concertation peut contribuer à :
 - a. réorganiser l'administration en introduisant davantage de transversalité, en décloisonnant les services, les politiques sectorielles ;
 - b. améliorer l'action publique, par une meilleure prise en compte des besoins et préoccupations des citoyens (une administration à l'écoute, plus proche) et en renforçant la cohérence des politiques ;
 - c. moderniser l'administration publique, par l'émergence dans les services de nouveaux outils et de nouvelles compétences (animation, médiation, communication).

Enfin, participer et se concerter peuvent intervenir utilement dans l'élaboration de projets :

- 2) Faire participer les personnes concernées par un projet, et notamment les bénéficiaires, est une source d'information et de connaissances essentielle pour :
 - a. améliorer le projet, par l'apport de savoirs et de compétences diverses (pratiques et usages quotidiens des espaces par les habitants et les usagers) et par la mise en débat des options possibles ;
 - b. adapter le projet aux attentes des usagers, par une meilleure connaissance des besoins ;
 - c. prévenir, entendre et désamorcer d'éventuels conflits ou contestations autour du projet, en créant un espace d'échanges en amont ;
 - d. favoriser l'appropriation du projet par la population, les usagers, en partageant l'information, expliquant les enjeux, répondant aux interrogations et aux observations ;
 - e. légitimer le projet. Dans un environnement de plus en plus complexe, où les parties prenantes sont toujours plus nombreuses et diverses, une large participation garantit la légitimité de la décision. La procédure elle-même d'élaboration de la décision (notamment quand elle est obligatoire) devient une source de légitimité.

ANNEXE 2 : EXPÉRIENCES DE PARTICIPATION AUTOUR DU PAYSAGE

Pour information, voir les projets de recherche du ministère français de l'Écologie : site web PDD2. <http://paysage-developpement-durable.fr>

- 1) « L'appréhension du paysage urbain, une opportunité pour renouveler les conceptions urbaines environnementales et les démarches participatives », Emeline Bailly, CSTB, France, Rosemary Wakeman, Fordham University, New York. Comparaison des démarches participatives entre la Plaine St-Denis au nord de Paris et le site de Melrose dans le Bronx.
- 2) « Gestion participative des paysages : construction d'une ressource culturelle pour l'appropriation des enjeux de biodiversité ? », Aurélien Allouche, Alain Dervieux, François Mesléard, Alain Sandoz. La recherche développe une démarche participative dans le Parc naturel régional de Camargue en tentant d'évaluer les capacités d'une telle démarche à gérer le risque d'inondation et la biodiversité ou la recréation de la nature.
- 3) « La participation et la médiation paysagère et le renouvellement des pratiques paysagistes », David Montembault, Agrocampus Ouest, Serge Briffaud, Rémi Bercovitz, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Monique Toublanc, École nationale supérieure de paysage de Versailles, Antoine Luginbühl, Association Passeurs, et al. Recherche - action portant sur deux territoires différents, l'un sur l'élaboration d'un projet de paysage dans une commune ligérienne, l'autre sur une approche historique dans les Deux-Sèvres.
- 4) « Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative », Yvette Lazzeri, Hélène Balu, Anne Cadoret, Florent Chiappero, Michel Chiappero, Caroline Giran-Samat, Arina Latz, Béatrice Mésini, Hélène Tudela, Martine Perron, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), Aix-Marseille Université, CNRS, université de Pau, université de Toulon. Recherche qui fait le point sur les démarches participatives en Europe, surtout dans le domaine architectural.
- 5) « Dynamique des modèles paysagers dans les villes nouvelles, cultiver des paysages durables », Marie-Jo Menozzi, ethnosociologue indépendante, Etienne Bertrand, Bureau d'études de Gally, Julien Laborde, Mnémosis. Recherche sur une démarche participative portant sur la ville nouvelle du Val Maubuée.
- 6) « Dynamiques paysagères et perceptions des interfaces arborées, quels enjeux pour la mise en place de la Trame verte et bleue ? », Sylvie Guillerme *et al.*, GEODE, CNRS et université de Toulouse-le-Mirail. Recherche portant sur la participation des acteurs concernés par les arbres hors forêts dans le sud-ouest de la France.

Dans ces recherches, de nombreuses expériences de participation ont été identifiées et analysées. Quelques-unes sont citées ci après.

Estonie

Présélection et désignation des sites Natura 2000 : communes de Otepää et de Konnumaa ; acteur responsable : ministère de l'Environnement, administration locale du Parc national, Conseil environnemental du comté ; deux phases : 1) information : processus *top-down* ne donnant que peu de place à la connaissance locale, informations surtout écologiques, peu socio-économiques ; 2) consultation : la procédure de participation a exclu les préoccupations socio-économiques et a été considérée comme unilatérale.

France

Parcs naturels régionaux de Provence Côte d'Azur : Alpilles, Lubéron, Camargue, Verdon ; opération programmée de requalification paysagère « Ensemble, dessinons nos paysages », comportant trois phases : 1) diagnostic participatif auprès des populations et des entreprises, recueil des perceptions des habitants et acteurs institutionnels sur les « points noirs paysagers », 2) construction avec les habitants d'un projet de requalification paysagère, 3) restitution du projet, tables rondes et ateliers.

Parc national des Calanques de Marseille : de nombreux problèmes de participation évoqués dans l'analyse par l'équipe Lazzeri relatifs à la non-prise en compte des populations urbaines proches, aux usages par divers groupes sociaux marginalisés, au défaut de plan de gestion. Étude pilotée par l'État, avec un groupement d'intérêt public, des associations, les collectivités locales, élus locaux, habitants et usagers divers, professionnels. Déficit de communication, risque de marginalisation de certaines populations, etc.

Le Conservatoire des restanques – « Verger et jardin méditerranéen » : projet porté par l'association Colinéo, créée en 1973, spécialisée dans la préservation, l'éducation et la sensibilisation à l'environnement, en direction des organismes scolaires, notamment en Zone d'éducation prioritaire (ZEP), agréée « protection de l'environnement » au titre du Code de l'environnement, de la Jeunesse et de l'Éducation populaire, et enfin de l'Éducation nationale. Le Conservatoire des restanques se situe au sud du massif de l'Étoile en limite des 13^e et 14^e arrondissements de Marseille, et s'insère dans une zone d'urbanisation intense et relativement paupérisée. Le projet consiste à soustraire à l'urbanisation croissante un espace naturel en friche, riche en biodiversité, et à le valoriser. Les acteurs impliqués sont très divers et comptent notamment des habitants bénévoles des communes environnantes, des copropriétaires de la Zone d'aménagement concertée (ZAC) Batarelle, des universitaires, Aix-Marseille Université (stagiaires, recherche scientifique), la Ville de Marseille (financements, missions...), le Conseil général (financement de chantiers d'insertion), le Conseil régional (partenariat financier), des établissements scolaires (éducation à l'environnement), le Conservatoire national botanique méditerranéen de Porquerolles (plantes anciennes et rares), la Fédération du bâtiment (construction d'un bâtiment bioclimatique de

250 m²), l'Ademe et le Conseil régional (financement d'un architecte). La procédure de participation s'appuie sur Natura 2000 et la politique sociale du Conseil général des Bouches-du-Rhône. Les riverains s'opposent à la constructibilité de la zone. Divers chantiers entrepris, s'inscrivant dans le développement durable : plantations d'arbres fruitiers avec les écoles, sentier pédagogique, chantiers d'insertion (débroussaillage, entretien de plantations, taille des fruitiers...), cueillette des olives collective, conférences d'universitaires, études scientifiques et naturalistes. Le projet a eu pour effets la réhabilitation d'un ancien domaine agricole délaissé (restanques, oliveraie) : embellissement, flore protégée, plantation de fruitiers méditerranéens, la mise en valeur d'herbes méditerranéennes, la construction d'un bâtiment bioclimatique.

Aménagement d'un espace public de proximité, quartier du Blosne à Rennes (juin 2012), « Promenons-nous dans le bois » : projet dans un quartier urbain défavorisé. Réaménagement temporaire d'un espace public de cœur d'îlot peu fréquenté dans un quartier en plein renouvellement urbain de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU. Intervention du Collectif Etc., pour fédérer les habitants du quartier et au-delà. Subvention de la communauté urbaine (12 000 euros, hors honoraires) ; acteurs impliqués : différentes structures associatives, les élus du quartier, l'atelier de concertation, les habitants ; effets du projet : utilisation principalement par les enfants qui en ont fait un terrain de jeux, pris en charge par les services municipaux ; bonne réception et respect du lieu, réflexion sur la reproductibilité du processus sur d'autres cœurs d'îlots du quartier, réactivation de cet espace public.

Opération de participation citoyenne à Mont-de-Marsan : le quartier Saint-Médard, entrée majeure de l'agglomération de Mont-de-Marsan, a fait l'objet de nombreuses propositions de réaménagement de la part de ses habitants. Différentes problématiques se cristallisent dans ce quartier qui dispose néanmoins d'un fort potentiel paysager. Pour y répondre, l'agglomération du Marsan a missionné le collectif Passeurs pour mettre en place une démarche de participation citoyenne afin de concevoir un projet d'aménagement urbain qui corresponde au mieux aux points de vue des usagers. Autour d'une réflexion sur le paysage, un dialogue s'est ouvert sur les transformations du territoire, les évolutions des modes de vie, les représentations, pratiques et attentes des citoyens. La démarche s'est coconstruite entre habitants, élus, techniciens et paysagistes depuis le « Faire connaissances », phase de mobilisation et de production de connaissances, jusqu'à la conception des aménagements paysagers.

Commanditaires : Communauté d'agglomération de Mont-de-Marsan – Ville de Mont-de-Marsan. Budget total études : 27 000 euros. Commande réalisée par le collectif Passeurs (www.passeurs.eu).

Royaume-Uni

Plan d'action participatif pour le bassin-versant de la rivière Dart dans le Devon puis extension aux autres bassins versants, engagé en 2003. L'opérateur est le Devon Wildlife Trust, association responsable de la protection des paysages, associé à d'autres institutions et associations. Le projet s'inscrit dans le cadre de la Directive-cadre européenne sur l'eau et il est soutenu par le programme européen INTERREG.

Il vise à préserver la qualité de l'eau. Les participants ont été sélectionnés selon certains critères comme partager la connaissance, développer les compétences des participants, favoriser les petits groupes. Élaboration participative du plan d'action, organisation de deux festivals, participation active de la population. Le plan a été relayé par les médias.

Les autres expériences sont détaillées dans le rapport de recherche : « Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative », rapport final du programme « Paysage et développement durable » du ministère français de l'Écologie ; responsable scientifique du projet, Yvette Lazzeri, Pôle développement durable et territoires méditerranéens, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), Aix-Marseille Université, CNRS, université de Pau, université de Toulon, CERIC – DICE UMR 7318, 13628, Aix-en-Provence, France. <http://www.pole-developpementdurable.univ-cezanne.fr>.

Suède

Regional landscape strategies and public participation : Le Gouvernement suédois a décidé de développer la mise en œuvre de 16 objectifs environnementaux et de la Convention européenne du paysage. Les Stratégies régionales paysagères ont été testées dans 7 comtés en 2006 et 2007, à travers diverses études pilotes ; la municipalité de Vellinge dans le comté de Scania a été volontaire. Dans ce comté, marqué par une forte urbanisation, une agriculture intensive et un important élevage de chevaux, des conflits sont apparus entre les cavaliers et les propriétaires en raison de l'absence de pistes cavalières adéquates. L'objet de la recherche engagée est de parvenir à un projet de localisation des pistes cavalières en accord avec cavaliers et propriétaires fonciers ; plusieurs réunions ont eu lieu entre les acteurs ; la question de la biodiversité qui était soulevée par les objectifs environnementaux n'a reçu aucun écho ; création d'une association entre cavaliers et propriétaires, au processus descendant (*top-down*) s'est substitué un processus ascendant (*bottom-up*) permettant de résoudre le conflit d'usage.

Expériences de participation autour du paysage analysées par l'équipe Agrocampus Ouest, Passeurs, ENSP

Structure	Discipline	Projet
Gruppe F, Berlin	Paysagiste	Leise-Park (2012) : reconversion d'un ancien cimetière en parc urbain avec jeux pour enfants.
Société publique locale Angers Rives Nouvelles, Angers	Urbaniste	Projet Maine-Rives Nouvelles (2010-2013) : élaboration de la commande et accompagnement du projet de réaménagement des rives de la Maine.
Nomadisch Grün, Berlin	Cinéaste	Prinzessinnengarten (2009) : jardin partagé et lieu de partage, aménagé sur une friche urbaine.

Structure	Discipline	Projet
Collectif Etc, Lyon	Architectes	Au P.O.I.L. – Projets pour l’Ollière et idées locales – commune de Châteldon (Puy-de-Dôme).
Dubois Nathalie, Nantes	Paysagiste et artiste	« Le grand salon » à Béziers (2006) : requalification de l’espace public reliant deux grands ensembles.
Association l’Atelier d’urbanisme, Perpignan	Ingénieure paysagiste	Projet de reconquête de la Têt (2013) : poursuivre le projet amorcé en 2008 sur les rives de la Têt (berges basses, théâtre) à Perpignan.
Die Baupiloten, Berlin	Architecte	Modification et extension de la cantine du collège Heinrich Nordhoff à Wolfsburg.
Institut für Partizipatives Gestalten (IPG), Huntlosen, Allemagne	Paysagiste	Gut Sannum, Freiraum für alle (2010-2012) : conception et aménagement des alentours d’un centre pour personnes adultes handicapées.
Théâtre Foirail Camifolia, Chemillé (49)	Ingénieure paysagiste	Projet de fleurissement participatif sur la commune de Saint-Georges-des-Gardes (49).
Agence Itinéraire-bis, Lyon (69)	Paysagiste	Résidentialisation du quartier de Bel Air avec ses habitants (Lyon).
Phytolab, Nantes	Paysagiste-botaniste	Ville-port 3 (2013-...) : réaménagement du front de mer de St-Nazaire et actions-tests dans le quartier du Petit-Maroc (participation par Respublica et scénographie urbaine par le collectif Etc.).
Agence Campo, Nantes	Paysagiste	Ecosphère (2013) : pratique d’un jardin partagé ouvert sur l’espace public.
Vous êtes d’ici, Aubière (63)	Géographe, ingénieure conseil	Morne-à-l’Eau (2013) : atelier de concertation sur les problématiques environnementales et les paysages de la commune de Morne-à-l’Eau en Guadeloupe, dans le cadre du programme de recherche DIVA.
Les Robins des villes (RDV), Lyon (69)	Architecte-enseignant	Réaménagement participatif de 10 cours d’écoles (Lyon).
Teichmann Landschaftsarchitekten, Berlin	Paysagiste	Columbiadam (2012-2014) : conception et aménagement d’un parc collectif au cœur d’un îlot de 220 logements, près de l’ancien aéroport de Tempelhof.
Weidinger Landschaftsarchitekten, Berlin	Paysagiste, professeur à la Technische Universität	Nöldnerplatz (2006) : conception d’une aire de jeux pour enfants sur une partie de la place (participation assurée par un couple d’artistes).

Autres expériences identifiées

Lectures partagées

- ▶ « Géographie subjective », de Catherine Jourdan (cartographie des villes de Nantes, Rennes, etc. avec les enfants des écoles) ;
- ▶ « Atlas pratique des paysages d'Auvergne », Marie Baret, Victor Miramand (ateliers mobiles) ;
- ▶ « Atlas photographique participatif des paysages de la Brenne », Claire Blouin, PNR Brenne (thèse de doctorat « L'élaboration d'images "paysages" habitantes : un levier participatif d'aménagement du territoire. Le cas du Parc naturel régional de la Brenne » bourse CIFRE) ;
- ▶ « Balades élevages et paysages », David Montebault, Jean-Marc Besse (CNIEL) (lectures croisées de paysages agraires à l'occasion des journées du patrimoine pour rapprocher producteurs et consommateurs ; expérimentées en 2008, ces balades ont maintenant lieu dans une vingtaine de fermes chaque année).

Projets artistiques : révélation / réappropriation d'un lieu

- ▶ Projet « Bancs Publics », collectif l'Infüsoire, parc de la Moutonnerie, Nantes (cocreation et disposition de bancs publics pour permettre la réappropriation d'un parc) ;
- ▶ « Sur le sentier des Lauzes », (regards croisés sur les paysages : parcours artistiques dans les Parcs naturels régionaux du Vercors, des monts d'Ardeche et du Pilat). Intervention d'artistes et projets participatifs ;
- ▶ « Monplaisir, 100 vues et commentaires du quartier » – photographe Marc Legros, Angers (identification et exposition des qualités paysagères perçues d'un quartier « sensible » par ses habitants).

Aménagement du territoire

- ▶ Projet de réouverture des paysages dans la haute vallée de la Bruche, Communauté de Communes de la Haute Bruche, Pierre Grandadam (Prix du paysage 2007) ;
- ▶ Élaboration de la charte paysagère du PNR Armorique, Lise Vauvert (concertation avec les acteurs du territoire pour caractériser les unités paysagères déjà identifiées et soulever les enjeux de territoire ; mobilisation de 20 étudiants d'Agrocampus pour ce projet) ;
- ▶ « La Trame verte et bleue : une approche paysagère et participative » – Sylvain Guerveno, PNR Loire Anjou Touraine (actions de concertation autour de la mise en place de la Trame verte et bleue au sein du Parc).

BIBLIOGRAPHIE

Barret P. (Geyser) (2003), *Guide pratique du dialogue territorial – Concertation et médiation pour l’environnement et le développement local*, Fondation de France, Paris.

Beck C., Luginbühl Y. et Muxart T. (2006), *Temps et espaces des crises environnementales*, ouvrage collectif, coll. « Indisciplines », Quæ, Paris.

Beuret J. E. (2006), *La Conduite de la concertation, pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources*, Paris, l’Harmattan.

Bidima J.-G. (1997), *La Palabre : une juridiction de la parole*, Michalon, Paris.

Conférence permanente du développement territorial, ministère de la Région wallonne (2003), *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, coll. « Plaquettes » CPDT, n° 3, DGATLP, Namur.

Cosgrove E. Denis (1998), *Social formation and symbolic landscape*, University of Wisconsin Press, Madison.

Durham Landscape, UK (2011) “Biodiversity”, available at www.durhamlandscape.info/Pages/Biodiversity.aspx.

Frugoni C. (1995), *Pietro et Ambrogio Lorenzetti*, Scala ed., Florence.

Harou R., Fontaine P., Rosinski Z. (2003) Ministry for the Walloon Region, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux and pratiques*, Conférence permanente du développement territorial, Institut de gestion de l’environnement et d’aménagement du territoire, Université Libre de Bruxelles.

Lebecq S. (1980), « De la protohistoire au Haut Moyen âge : le paysage des “terpen”, le long des côtes de la mer du Nord, spécialement dans l’ancienne Frise », in « Le paysage rural, réalités et représentations, x^e colloque des Historiens médiévistes », *Revue du Nord*, Lille, 1979.

Luginbühl Y., Plekhoff K. et Sigg K. (1995), « Plan de paysage de la vallée de la Dordogne », STRATES – SEGESA, pour EPIDOR, Ministère de l’Environnement DGAD/SRAE : SEGESA, LADYSS, Sensibilités Paysagères Modèles Paysagers, pp. 118, Paris.

Luginbühl Y. (2009a), « Biodiversité, changement climatique et paysage », in *Humanité et biodiversité – Manifeste pour une nouvelle alliance*, « Ligue ROC », Descartes & Cie, Paris, p. 212-237.

Luginbühl Y. (2009b), « Participer au paysage de demain », in Castiglioni B. et De Marchi M. (dir.), *Di chi è il paesaggio ? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padoue.

Luginbühl Y. (2009c), “Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale”, in Castiglioni B. et De Marchi M. (dir.), *Di chi è il paesaggio ? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padoue.

Luginbühl Y. (2012), *La mise en scène du monde – Construction du paysage européen*, CNRS Éditions, Paris.

- Luginbühl Y., Bontron J.-C. et Cros S. (1994), *Méthode pour des Atlas de paysages : identification et qualification*, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'équipement et des Transports, Paris.
- Mallarach J.-M. (2010), La Carta del Paisatge de la Mancomunitat de la Vall de Camprodon, available at http://ichn.iec.cat/pdf/Cap%C3%BEaleresTerFreser_presentacions/Mallarach_CartaPaisatge.pdf, Ripoll, 19 décembre 2010.
- Mandela N. (1995), *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie de Nelson Mandela, Fayard, Paris.
- Marx K. H. (1867), *Le Capital. Critique de l'économie politique* [titre original allemand *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*], Otto Meisner, Hambourg.
- Michelin Y. (2013), Fiche technique « Participation et paysage », programme Paysage et développement durable, 2005-2010, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Bureau des paysages, Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.
- Modélisations à l'interface Natures et Sociétés (2005), colloque NSS Cirad IRD, Montpellier.
- Morin E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, « Points Essais », Paris, p. 106.
- Morisi M. (2008), "Partecipazione e governo del territorio", Biennale Toscana del Paesaggio, 13-15 novembre 2008.
- Nez H. (2011), « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie*, n° 4, vol. 2, mis en ligne le 29 février 2012. <http://sociologie.revues.org/1127> et <http://sociologie.revues.org/1098>.
- Olwig K. R. (2002), *Landscape, nature and the body politic : from Britain's Renaissance to America's New World*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Ricardo D. (1817), *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, John Murray, Londres.
- Ricœur P. (1997a), *Amour et justice*, PUF, Paris.
- Ricœur P. (1997b), *L'idéologie et l'utopie*, Seuil, « Essais », Paris.
- Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil, Paris.
- Rousseau J.-J. (1762), *Du contrat social*, Marc Michel Rey, Amsterdam.
- Seguin J.-F. (2008), « Le projet de paysage comme processus territorial », exposé présenté lors d'un atelier Inter-DIREN dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'information sur la nature et les paysages, 16-17 octobre, Vichy.
- Smith A. (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, PUF, coll. « Pratiques théoriques », Paris, 1995.
- Union internationale pour la conservation de la nature - UICN (2013), « Étude sur l'application du critère VII. Réflexion sur les phénomènes naturels remarquables et la beauté naturelle exceptionnelle dans le cadre de la Convention du patrimoine mondial », UICN, Gland, Suisse.

Varotto M. (2000), "In difesa dei luoghi dell'abitare : il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto", *Quaderno 3 Osservatorio Veneto*, Vérone.

Varotto M. et Visentin L. F. (2008), "Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni", *A.R.S. n° 116*, genaiο/marzo 2008.

Sites web :

Site web du programme de recherche Paysage et développement durable : <http://paysage-developpement-durable.fr>.

Collectif Passeurs : www.passeurs.eu.

www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/09/glossaire_terme_participation.pdf (Glossaire autour des termes de la participation et de la concentration)

<http://bibliothèques.ucam.ca>

<http://bibliothèques.uquebec.ca>

Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe

www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage

www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaflet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG cedex
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kléber

1 rue des Francs-Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kléber.com>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correios 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E-mail: apoio.cientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon Information Inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES AND CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: +1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe

FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Adoptée sous les auspices du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages et d'organiser la coopération internationale dans ce domaine. Elle s'applique à tout le territoire des Parties contractantes et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne les paysages pouvant être considérés comme remarquables, ordinaires ou dégradés. Certaines «dimensions» du paysage sont présentées dans cette publication qui traite de questions essentielles liées à son devenir: la démocratie, l'éducation, l'économie, les loisirs, la publicité... Les processus de gestion des paysages ainsi que le terme même de paysage sont également analysés. Cet ouvrage s'inscrit dans un processus de réflexion sur des thématiques majeures concernant l'espace de la vie.

PREMS 003017

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



9 789287 181022

<http://book.coe.int>
ISBN 978-92-871-8102-2
29€/58\$US

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE