



*Paysage et développement durable:
les enjeux de la Convention européenne
du paysage*

Paysage et développement durable

**Les enjeux
de la Convention européenne
du paysage**

Version anglaise:

Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention

ISBN-10: 92-871-5989-0

ISBN-13: 978-92-871-5989-2

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 par quelque moyen que ce soit – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Photo: Jean-François Seguin

«Sur un rivage d'Irlande, The Long Strand, les galets orientent leur diversité comme en hommage à la Convention européenne du paysage»

Couverture réalisée par l'Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
Texte revu, corrigé et mis en page par le Service de la production des documents et des publications (SPDP) du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN-10: 92-871-5988-2

ISBN-13: 978-92-871-5988-5

© Conseil de l'Europe, juillet 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Préface

Adoptée à Florence (Italie) le 20 octobre 2000 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 européens, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Elle représente le premier traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage européen. Elle s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne donc aussi bien les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La convention représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe, qui sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société de l'Europe. En prenant en compte les valeurs paysagères, naturelles et culturelles du paysage, le Conseil de l'Europe cherche à préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens dans une perspective de développement durable.

Le Conseil de l'Europe a entrepris un travail tendant à examiner et illustrer certains aspects essentiels de la convention: le paysage et

- les approches sociale, économique, culturelle et écologique;
- le bien-être individuel et social;
- l'aménagement du territoire;
- les instruments novateurs;
- l'identification, la qualification et les objectifs de qualité;
- la sensibilisation, la formation et l'éducation;
- les politiques, les programmes internationaux et les paysages transfrontaliers;
- la participation du public.

Cet ouvrage a été réalisé grâce à l'élaboration de rapports par des experts du Conseil de l'Europe et grâce aux résultats des réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui ont permis d'illustrer ces mêmes thèmes sur la base d'exemples concrets et de cas pratiques¹. Les différentes publications qui en résultent peuvent donc être examinées ensemble.

Nous remercions MM. Michel Prieur, Yves Luginbühl, Bas Pedroli, Jan Diek Van Mansvelt, Bertrand de Montmollin et Florencio Zoido pour la grande qualité de leur réflexion et de leur apport.

1. Documents T-FLOR 2 (2002) 18 et 18 addendum et T-FLOR 3 (2002) 12. Voir aussi les Editions du Conseil de l'Europe, coll. «Aménagement du territoire et paysage», 72, 2005, et 74, 2006.

Ces rapports ont été présentés à l'occasion de deux conférences des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, organisées avant même son entrée en vigueur, les 22 et 23 novembre 2001 et les 28 et 29 novembre 2002, ainsi que lors de la conférence organisée le 17 juin 2004 à l'occasion de l'entrée en vigueur de la convention². Les représentants des gouvernements et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à ces réunions ont ainsi pu débattre des questions traitées et accomplir les premiers pas pour une mise en œuvre optimale de la convention.

La caractéristique principale de la Convention européenne du paysage, vouée dans sa globalité au paysage et, en même temps, au paysage dans sa globalité, est notamment l'appel à la valorisation du paysage en tant que marque de l'histoire, berceau de l'identité culturelle, patrimoine commun et reflet d'une Europe plurielle.

La tâche, ambitieuse, est d'une importance majeure pour le devenir du territoire, pour le devenir de notre cadre de vie. Nous exprimons nos vœux de grand succès à tous ceux qui s'engagent pour sa mise en œuvre.

Maguelonne Déjeant-Pons
Chef de la Division de l'aménagement
du territoire et du paysage
Conseil de l'Europe

Enrico Buergi
Président des conférences
de la Convention européenne
du paysage, 2001-2004

2. Documents T-FLOR 1 (2001) 19, T-FLOR 2 (2002) 27 et T-FLOR (2004) 15.

Sommaire

1. Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique

Préambule de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	11
1.1. Les finalités de la convention.....	13
1.1.1. Le bien-être de tous.....	14
1.1.2. Le développement durable.....	15
1.2. Les principes de la convention.....	18
1.2.1. Le principe d'intégration.....	18
1.2.2. Le principe de cohérence.....	21
1.3. Les instruments indispensables.....	23
1.3.1. Les instruments institutionnels.....	23
1.3.2. L'information et la participation.....	25

2. Paysage et bien-être individuel et social

Préambule de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	33
2.1. Bien-être individuel, bien-être social.....	34
2.1.1. Bien-être individuel.....	36
2.1.2. Bien-être social.....	37
2.2. Paysage et bien-être.....	38
2.2.1. Paysage et bien-être individuel corporel.....	38
2.2.2. Paysage et bien-être individuel spirituel.....	42
2.2.3. Paysage et bien-être matériel.....	43
2.2.4. Paysage et bien-être social.....	44
2.3. Les paysages contemporains sont-ils producteurs de bien-être individuel et social?.....	46
2.3.1. La rationalisation des activités destinée à permettre des gains de productivité.....	47
2.3.2. La recherche du profit immédiat et/ou la logique de la vitesse.....	48
2.3.3. La disparition des cultures de la nature au profit de cultures techniques ou de cultures du virtuel.....	50
2.3.4. La difficulté de mise en œuvre de la participation citoyenne.....	51
2.3.5. La tendance à la monétarisation des biens non marchands.....	51
2.4. Les apports de la Convention européenne du paysage au bien-être individuel et social.....	53
Conclusion.....	54

3. Paysage et aménagement du territoire

Article 5 de la convention

Florencio Zoido Naranjo, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	59
3.1. La pratique de l'aménagement du territoire.....	61
3.2. Synergies entre paysage et aménagement du territoire.....	68
3.3. Le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire de différentes échelles.....	72
3.3.1. L'échelle européenne.....	73
3.3.2. Les échelles nationale et régionale.....	77
3.3.3. L'échelle locale.....	81

4. Paysage et instruments novateurs

Article 6 de la convention

Bertrand de Montmollin, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	91
4.1. Présentation d'expériences.....	93
4.1.1. L'expérience de la Suisse.....	94
4.1.2. L'expérience de l'Italie.....	95
4.1.3. L'expérience de la Slovénie: aménagement du territoire et développement durable.....	100
4.1.4. L'expérience du Royaume-Uni: aspects de la caractérisation et de la qualification du paysage.....	101
4.2. Vers la mise au point d'instruments novateurs.....	102

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Article 6 de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	109
5.1. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: un cadre politique nouveau.....	109
5.1.1. Identification.....	110
5.1.2. Qualification.....	111
5.1.3. Objectifs de qualité paysagère.....	112
5.1.4. Ressources culturelles et naturelles.....	113
5.2. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: des méthodes efficaces et novatrices.....	115
5.2.1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages.....	115
5.2.2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère.....	123
Conclusion.....	125

6. Paysage et sensibilisation, formation et éducation

Article 6 de la convention

Bas Pedroli et Jan Diek Van Mansvelt, experts auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	129
6.1. Sensibilisation, éducation et formation pour des paysages vivants	131
6.1.1. Rapport au paysage et engagement à son égard.....	131
6.1.2. Education et formation pour valoriser les ressources humaines	133
6.2. Les dimensions multiples du paysage	139
6.2.1. Le paysage, une notion récente pour la connaissance et pour la gestion	139
6.2.2. Le paysage factuel, le paysage juste et le paysage réel.....	140
6.2.3. Le paysage naturel, le paysage social et le paysage culturel.....	141
6.2.4. De l'identité, du caractère, de la culture et de l'apparence physique...	145
6.2.5. Compatibilité des perceptions du paysage	147
6.3. Conséquences pratiques	148
6.3.1. La force des exemples.....	148
6.3.2. Renseignements élémentaires indispensables sur les paramètres pertinents	149
6.4. Vers l'action	150
6.4.1. Questions et réponses préliminaires.....	150
6.4.2. Exécution.....	151
6.5. Synoptique: la Convention européenne du paysage, un paradoxe?	151
Bibliographie complémentaire.....	152

7. Paysage, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers

Articles 7, 9 et 12 de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	155
7.1. L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux.....	156
7.1.1. Les relations avec les autres conventions.....	156
7.1.2. Les modalités de mise en œuvre de l'intégration.....	161
7.2. Les paysages transfrontaliers	166
7.2.1. Les instruments permanents de coopération locale et régionale transfrontalière	166
7.2.2. La coopération transfrontalière ponctuelle.....	169
Conclusion	173

8. Paysage et participation du public

Articles 5 et 6 de la convention

Michel Prieur et Sylvie Durousseau, experts auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	177
8.1. Les exigences de participation du public selon la Convention européenne du paysage	178
8.2. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus	182
8.3. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens.....	185
8.3.1. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage	186
8.3.2. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère.....	192
8.3.3. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5.c	193
8.3.4. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6.D)	203
8.3.5. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire.....	205
8.3.6. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage.....	209
8.3.7. L'influence du public sur la décision finale.....	211
8.3.8. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques	213
8.4. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage	213
8.4.1. La sensibilisation et l'éducation au paysage	213
8.4.2. La formation et la recherche en matière de paysage	216
8.4.3. Les modalités de la participation en matière paysagère.....	217
8.4.4. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles.....	220
Annexes	
Annexe 1: Questionnaire relatif à la mise en œuvre des articles 5.c et 6.D de la convention.....	223
Annexe 2: Article 6 de la loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, <i>Journal officiel de la République française</i> , 75, 29 mars 2003, p. 5568	225
Annexe 3: Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public, <i>JOCE</i> , L 156, 25 juin 2003, annexe II.....	226

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

«C. Identification et qualification

1. En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage:

a.i. à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire;

ii. à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient;

iii. à en suivre les transformations;

b. à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.

2. Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8.

D. Objectifs de qualité paysagère

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.»

Article 6 de la Convention européenne du paysage

Introduction

Ce chapitre propose des éléments de réflexion et de méthode pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Il porte sur l'un des thèmes essentiels que la convention souligne dans son article 6 – les mesures particulières – qui précise les modalités d'identification et de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

Il présente le cadre politique dans lequel la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage est appliquée, fait état des réflexions qui ont pu être avancées à propos des termes d'identification, de qualification des paysages, d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, de ressources naturelles et de ressources culturelles, et rassemble les éléments de méthodes proposées ou existantes pour la mise en œuvre de la convention, à propos de ces objectifs d'identification, de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

5.1. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: un cadre politique nouveau

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

Dès lors, identifier et qualifier les paysages ou élaborer des objectifs de qualité paysagère ne peuvent plus s'effectuer selon les méthodes qui avaient cours lorsque l'on ne considérait que les paysages exceptionnels ou les plus pittoresques. Aujourd'hui, l'enjeu est d'un tout autre ordre: la convention précise bien dans son champ d'application⁸⁹ qu'elle s'applique à «tout le territoire [des Parties] et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés». C'est donc bien l'ensemble des paysages qui est concerné, des paysages exceptionnels ou

89. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

quotidiens, les lieux de vie des populations, leurs lieux de déplacements journaliers ou les endroits qu'elles transforment par leurs activités.

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

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

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

5.1.1. Identification

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

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

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

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

5.1.2. Qualification

La question de la qualification est fortement discutée par la communauté scientifique qui se consacre à l'étude des paysages. Elle repose sur la discutable valeur attribuée à un paysage et qui dépend essentiellement du statut des acteurs qui définissent cette valeur. C'est surtout la valeur esthétique qui est en cause. Elle peut varier selon la position sociale de ces acteurs. Le débat est désormais différent, car comme il a été précisé auparavant, il est admis que la valeur d'un paysage peut dépendre des individus et la question n'est maintenant plus la même: de la valeur intrinsèque d'un paysage, on étudie à présent la valeur relative, liée

aux individus concernés. On admet aujourd'hui le fait que doivent être déterminés les acteurs qui affirment la valeur d'un paysage.

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

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

5.1.3. Objectifs de qualité paysagère

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

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

La définition des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche complexe constituant un moment décisif du passage de la mobilisation des connaissances à l'action. Elle a pour but à la fois de prévenir et d'anticiper sur le long terme en consultant les populations concernées.

Il semble ainsi:

- que la définition des objectifs de qualité paysagère ne peut s'abstraire de la connaissance des faits, c'est-à-dire des dynamiques qui sont en cours et qui transforment les paysages;
- que cette définition ne peut s'opérer sans la volonté et le souci de rendre cohérents l'anticipation sur un paysage futur et le système de valeurs attribuées aux paysages, cela en tenant compte des évolutions que ne manquera pas de subir le système de valeurs;
- que l'action doit s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire dans le respect de l'accès et de l'usage socialement partagé des ressources naturelles et culturelles.

5.1.4. Ressources culturelles et naturelles

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

a. Ressources culturelles

Il est essentiel de rappeler que les ressources culturelles ne sont pas uniquement les éléments du paysage qui font habituellement l'objet d'une reconnaissance sociale partagée et qui ont souvent été protégés au titre de cette valeur, comme les monuments civils, religieux et militaires. En effet, dans les divers Etats européens, le sens attribué à ces ressources comme patrimoine culturel s'est étendu à

d'autres éléments qui constituent les traces tant matérielles qu'immatérielles des cultures nationales ou locales. Il sera donc nécessaire de les noter dans la phase d'identification et de qualification des paysages en tant qu'éléments fondamentaux à intégrer dans les mesures d'action. Les cultures locales auront un intérêt particulier dans la mesure où les objectifs de qualité paysagère intégreront les aspirations des populations concernées.

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

b. Ressources naturelles

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

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

En définitive, c'est bien cet objectif de la contribution au bien-être social, auquel contribue l'ensemble des tâches envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui est visé. Ce n'est pas le paysage en tant qu'objet que la convention cherche à gérer, protéger ou à aménager en vue de son

amélioration, mais le paysage en tant que composante complexe du cadre de vie des populations européennes puisque, à ce titre, il contribue à leur bien-être.

5.2. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: des méthodes efficaces et novatrices

De nombreuses propositions méthodologiques sont avancées en vue de l'identification, de la qualification des paysages et de l'élaboration des objectifs de qualité paysagère. Nous présentons ici, de manière non exhaustive, certaines méthodes développées dans les milieux scientifiques et techniques.

5.2.1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages

On ne distinguera pas ici les méthodes d'identification et les méthodes de qualification, car certains spécialistes considèrent que la qualification et l'identification relèvent d'une même opération. La distinction entre identification et qualification se fera selon les méthodes employées. Les questions qui font débat dans la communauté scientifique et la communauté des praticiens concernent le moment de réalisation de l'identification et de la qualification des paysages, d'une part, et les méthodes utilisées, et notamment les sources de connaissance à mobiliser, d'autre part.

a. Le moment de l'identification et de la qualification des paysages

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

Il semble que l'on pourrait s'orienter vers la réalisation d'état des lieux (assimilables à des atlas) à plusieurs échelles (nationale, régionale, locale), qui constitueraient des bases de données organisées, spatialisées et illustrées, où les différents types de paysages présents et délimités seraient caractérisés par divers critères. Ces «atlas de

paysage» ou bases de données paysagères seraient mis à la disposition des acteurs de l'aménagement et des populations concernées, après un travail de validation ou d'enquêtes publiques destinées à faciliter leur appropriation par ces acteurs.

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

b. Les méthodes

La question de l'échelle

Il y a lieu de mettre en lumière la diversité des échelles: plusieurs pays européens ont réalisé des travaux à l'échelle nationale, comme le Royaume-Uni, la Norvège, l'Espagne, le Portugal, la Slovaquie. D'autres se sont engagés vers des travaux à des échelles plus petites, régionales ou locales, comme la France ou la Belgique. Un travail d'identification et de qualification des paysages réalisé à l'échelle nationale n'empêche pas de mener l'étude à un plus bas niveau, ou de conduire à un état des lieux en combinant plusieurs échelles.

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

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

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

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

Observation du terrain

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

Utilisation des données cartographiques

- La cartographie existante, qu'elle soit topographique, géologique, hydrologique, ou que ce soient des cartes de la végétation, etc.;
- utilisation des photographies aériennes: celles-ci permettent de saisir les continuités, les discontinuités et la composition des paysages, le parcellaire, de localiser les éléments construits ou végétaux. Ces photographies aériennes peuvent être en couleur normale ou en couleur infrarouge de manière à distinguer la végétation feuillue de la végétation de conifères, notamment, et certains éléments de l'occupation du sol qui présentent des températures de couleurs différentes;
- les photographies par satellite et en particulier la couverture issue de la base de données Corine Land Use Cover qui permet de distinguer des ensembles spatiaux homogènes par leur composition.

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

Utilisation des données statistiques et d'indicateurs divers

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

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

Utilisation des données archéologiques

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

Identification et délimitation des espaces protégés

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

Utilisation des critères de visibilité

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

Etat des éléments constitutifs du paysage

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

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

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

Les méthodes dites objectives d'identification des dynamiques des paysages

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

Utilisation des tendances d'évolution des paysages

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

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

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

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

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

Mise à jour des données des projets collectifs et individuels

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

Les méthodes dites «subjectives»

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

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

Ces sources de représentations des paysages constituent un moyen de comprendre la relation d'une partie de la société au paysage, à un moment donné de l'histoire. Certes ces productions iconographiques sont socialement délimitées. Elles ne sont pas censées représenter la pensée esthétique du paysage de la totalité de la population, mais certains groupes d'artistes ont pu être en avance sur l'ensemble de la société à travers leurs œuvres, témoignant parfois d'un changement à venir dans la manière de penser le paysage qui n'était pas encore majoritaire. L'un des exemples les plus éclatants est constitué par le groupe artistique des impressionnistes français qui ont eu une vision prospective de la société française industrialisée au cours du XIX^e siècle. Celle-ci a découvert en effet peu à peu la campagne française et la Côte d'Azur comme moyen de s'évader des contraintes de la vie du travail et de la ville. Ce mouvement s'est accompagné d'une forte recomposition sociale

par la constitution des classes moyennes qui ont pu pratiquer le tourisme et entrer ainsi dans l'ère des loisirs.

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

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

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

*Les données tirées de la perception des paysages par les populations:
la question des valeurs et de l'échelle*

Le système de valeurs: valeurs universelles ou non universelles

Cette question difficile peut être examinée dans le sens de l'existence d'un système de valeurs et non d'une valeur unique pour un paysage. En effet, comme on a pu l'évoquer, il n'existe pas une seule valeur, mais des valeurs, situées à plusieurs niveaux d'une société, qui peuvent appartenir à des registres de sens différents. Ces valeurs sont qualitatives et non quantifiables⁹⁰. Les valeurs sont donc de plusieurs ordres, universelles ou non.

Les valeurs sont universelles car le terme «harmonie» des paysages prend plusieurs sens pour les populations interrogées:

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

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

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

Les valeurs sont également non universelles:

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

La subtile imbrication des divers niveaux de valeurs et leur distinction constituent l'un des premiers problèmes à résoudre.

La question de l'échelle: échelle nationale, locale, européenne ou mondiale

L'autre problème, lié au précédent, est celui de déterminer l'échelle à laquelle ces valeurs doivent être identifiées: nationale, locale, européenne ou mondiale:

- l'échelle nationale ne peut être occultée, d'autant qu'elle est forcément confrontée à la mobilité des populations et aux échanges qu'elle impose. La production des connaissances à cette échelle est sans doute du ressort de la recherche, des sociologues, des géographes ou des anthropologues, dont les travaux doivent être commandés et financés par les institutions nationales;
- l'échelle locale pose un problème d'identification: qui possède la légitimité de comprendre ces valeurs et comment les populations peuvent elles-mêmes contribuer à leur identification? Les scientifiques doivent être en effet mobilisés, mais il est peut-être possible d'envisager une collaboration entre eux et les habitants. Quelle doit être la place respective des divers acteurs qui interviennent à cette échelle: les acteurs institutionnels, les techniciens ou praticiens, les scientifiques et les habitants? Cette question est importante dans la mesure où elle est l'objet d'un enjeu entre la production des connaissances nouvelles et la récupération des savoirs communs ou populaires par les scientifiques qui pourraient être tentés de les considérer comme les leurs. Si ces savoirs communs sont utilisés dans le passage à l'action, il est essentiel de préciser leur provenance afin que les populations puissent se reconnaître ensuite dans la formulation des mesures de l'action et ne pas se sentir frustrées de la pertinence de leurs propres savoirs;

– l'échelle européenne, évidemment, concerne au premier chef la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et qui est donc celle de l'Europe et de la planète: l'on sait à quel point aujourd'hui l'évolution du paysage dépend de décisions prises au niveau européen ou mondial. Il est ainsi primordial que la production des connaissances se fasse également à ces échelles afin que les populations mais également les techniciens, les élus politiques et les scientifiques eux-mêmes intègrent cette dimension dans leurs activités.

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

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

5.2.2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère

Le passage de la connaissance à l'action suppose que toute action, qu'elle soit du registre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement, soit cohérente avec les valeurs attribuées par les populations aux paysages, dans le but de prévenir et d'anticiper sur une longue période, mais également qu'elle prenne en charge les logiques économiques et sociales à l'œuvre et le fonctionnement du biophysique du milieu anthropisé et naturel. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche essentielle du processus de prise de décision qui doit intégrer ces diverses connaissances, tâche évidemment complexe et difficile. Par ailleurs, la diversité de l'organisation institutionnelle et politique des différents Etats membres du Conseil de l'Europe ne permet pas d'édicter des règles uniques.

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

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

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

Le deuxième enjeu est celui du partage de décisions entre les acteurs concernés. Tout objectif doit ainsi s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire faire en sorte que le paysage projeté soit défini par les acteurs politiques de manière à ce que ce paysage défini pour l'avenir corresponde à la vision que ces différents acteurs s'en font. Mais les décisions relèvent de la mission de ceux qui ont été chargés de les exercer, c'est-à-dire les élus, sans qu'ils en abusent et en faisant en sorte qu'ils tiennent compte des aspirations de leurs administrés.

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

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

complexité des transformations du paysage et des solutions envisageables pour que la collectivité les accepte.

Conclusion

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

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

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