

PROGRAMME DE RECHERCHE « POLITIQUES PUBLIQUES ET PAYSAGES » LES ENSEIGNEMENTS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Le programme « Politiques Publiques et Paysages ; analyse, évaluation, comparaisons » ne propose pas une évaluation institutionnelle de l'action publique sur le paysage. C'est un programme de recherche au cours duquel vingt-quatre équipes scientifiques ont pris pour objet de leur recherche des actions publiques variées concernant le paysage (politiques dédiées ou politiques ayant un impact sur le paysage), selon des entrées et des méthodologies différentes. L'approche adoptée a, en règle générale, visé à analyser la manière dont l'action publique est mise en œuvre et comment elle fonctionne plutôt qu'à quantifier strictement ses effets. Les résultats offrent donc un vaste panorama de l'action publique dans ce domaine à partir d'un patchwork de situations.

Le présent texte n'a pas pour objectif de compiler les résultats obtenus pour chaque réglementation, chaque exemple de mise en œuvre. C'est le fruit d'un travail collectif du Conseil Scientifique pour extraire de façon transversale les principales idées générales qui s'appliquent très concrètement à la mise en œuvre de l'action publique relative au paysage. Ce texte a donc trois caractéristiques. Il n'aborde pas les apports théoriques du programme, qui font l'objet d'un autre document. Il est volontairement rédigé de façon très synthétique pour ne retenir qu'un nombre limité de points jugés déterminants pour l'action. Enfin, il ne se réfère pas à tous les projets du programme mais à seulement ceux dont les conclusions appuient le plus significativement l'argumentaire relatif à ces seuls points¹. Cela n'enlève rien à la qualité des autres projets dont les apports peuvent être à d'autres niveaux, concerner un type précis de politique, ou être de portée plus locale.

L'analyse qui suit s'appuie sur une typologie de questions proposée par B. Perret² pour l'évaluation des politiques publiques. Nous aborderons successivement la conception des politiques relatives au paysage, leur mise en œuvre avant d'analyser leurs effets.

1. La conception des politiques et son évolution

Dans ce domaine, les travaux du programme « Politiques Publiques et Paysages » n'ont pas visé à expliciter la manière dont le problème du paysage est qualifié, ni comment il est traduit en objectifs par les politiques publiques dans les différentes sphères. En revanche, l'analyse de l'évolution dans le temps de plusieurs instruments (réglementation sur les sites, politiques agricoles et urbaines...) montre une évolution, dans trois directions, des modèles qui inspirent les politiques traitant du paysage :

- Le passage d'une conception « fixiste » dans laquelle il s'agit de protéger en l'état un patrimoine à une conception gestionnaire dans laquelle l'objectif est d'accompagner les évolutions ;
- Dans le même temps, le statut du paysage évolue de bien public à préserver dans une logique patrimoniale, vers celui d'une ressource qu'il faut valoriser par le marché et qui doit donc être au moins partiellement appropriée par des acteurs ;

¹ La référence au projet de recherche est indiquée par le seul nom du responsable scientifique.

² Perret B., 1996 – *Petit guide de l'évaluation*, La documentation française

- Enfin, les politiques ne traitent plus des seuls éléments extraordinaires mais affrontent le paysage du quotidien.

Ce constat n'est pas réellement nouveau et figure déjà dans la littérature (cf. par exemple Rumpala³). Ce qui peut par contre être remarqué ici c'est que, d'une part, ces modèles ne se remplacent pas mais se superposent et génèrent une diversité de compréhensions par les acteurs lors de la mise en œuvre ; d'autre part, ce passage s'est fait dans la réglementation, mais pas encore complètement sur le terrain où une conception « fixiste » reste dominante.

Les nouveaux instruments des politiques publiques (chartes, plans de paysage..) montrent une évolution impliquant la définition d'un *projet*. Trois remarques peuvent être formulées à ce niveau :

- Les politiques continuent à fonctionner beaucoup plus en termes d'incitations, d'interdictions, de dissuasion que de projets ;
- Le projet ne se situe pas au niveau général, il se construit, quand il existe, au niveau local ;
- La dynamique provient surtout de projets non paysagers, et le projet paysager est rarement intégré dans un projet concerté de territoire. Dès lors le paysage apparaît comme *produit* d'un projet d'aménagement ou comme *facteur* de ce projet.

D'une part, ces évolutions contribuent à faire évoluer la conception même de l'objet paysage dans les politiques publiques : cette notion tend, en effet, à se confondre de plus en plus avec le cadre de vie, voire à se diluer dans le territoire. D'autre part, il faudrait s'interroger sur la manière dont la notion de projet est abordée dans la formation, et notamment dans les écoles du paysage.

2. La mise en application des politiques publiques

2.1 *La perception de l'objectif des politiques par les acteurs*

Les objectifs sont peu explicités dans les textes des politiques qui traitent du paysage et varient selon les institutions qui les ont produits. Dans ces conditions, la mise en œuvre au plan local est guidée par l'interprétation que les acteurs concernés se font de leurs finalités. Cinq préoccupations justifiant cinq catégories d'actions correspondantes ont été identifiées :

- Esthétique : esthétiser le cadre de vie ;
- Patrimonial : conserver un bien commun, muséifier ;
- Social : procurer du bien-être ;
- Economique : valoriser une ressource, contribuer au développement et à l'emploi ;
- Ecologique : gérer la biodiversité à un niveau élevé d'agrégation (habitats, structures écologiques...).

Cette diversité des interprétations peut conduire à opposer des groupes d'acteurs différents, mais elle peut aussi exister au sein même de certaines institutions: entre individus, entre services, entre échelles de responsabilité... Il en découle une grande diversité dans la mise en application des politiques publiques au plan local. Cela pose avec acuité la question de l'état de la culture paysagère des principaux acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques (élus, administrations déconcentrées).

³ Rumpala Y., 1998 – Les ambiguïtés d'une intervention publique dans la préservation des paysages : retour sur les labels « paysages de reconquête » - *Natures, Sciences et Société*, vol. 6 n° 3, 39-44.

S.-E. Van der Leeuw souligne en particulier dans son étude sur l'Argonne les disjonctions qui existent entre le niveau local et les différents niveaux politiques concernés par le paysage. Des visions globales du paysage existent au niveau régional mais sont difficilement transposables au niveau local, d'autant que la fragmentation administrative et l'imbrication des niveaux conduisent à des concurrences entre sites ou aspects différents du patrimoine. Par ailleurs, l'action publique tend à valoriser le paysage uniquement en fonction de ses caractéristiques « typiques » commercialisables, c'est-à-dire celles qui distinguent une région des territoires qui l'entourent. Cette perspective construit le paysage comme un objet à valeur économique et diffère radicalement de l'approche des habitants lorsqu'ils s'emparent du paysage en y associant valeurs et significations dans un processus de construction d'identité locale.

Ce constat pose une double question quant aux limites des évolutions décrites ci-dessus dans la conception des politiques :

- limites du renforcement des logiques économiques ;
- limites d'une prise en compte trop sectorielle du paysage (voir à ce sujet H. Lamarche).

2.2 *La place du paysage dans l'action publique*

Le paysage peut avoir plusieurs statuts distincts dans l'action publique.

Il peut être *l'objet* même de l'action, ce que J. Candau appelle « le paysage autonome ». Dans ce cas, on constate que l'action est pensée en termes paysagers formels et normatifs (F. Papy) : celle-ci s'inscrit dans une conception purement esthétique ou patrimoniale. Si le paysage n'est qu'esthétique, H. Lamarche estime que les applications sont très limitées.

Le paysage peut également être un *moyen* pour atteindre un objectif de développement local ou sectoriel (agricole notamment). Le paysage a une importance sociale par la ressource économique qu'il est susceptible de devenir pour la valorisation d'un produit (le fromage par exemple), d'une activité touristique. C'est alors un attribut du territoire qualifié par Y. Michelin de « paysage-image ». Le paysage devient objet de négociation parce qu'il est enjeu de développement.

Le paysage peut être également un *outil de négociation* dans l'élaboration d'un projet de territoire. C'est le « paysage-support » pour Y. Michelin. Le paysage est alors pensé comme intimement lié à une situation sociale et à des activités humaines. Il est une manière pour les acteurs de se positionner les uns par rapport aux autres afin de construire leur trajectoire de développement (F. Papy). Il renvoie à d'autres objets visés par les politiques : organisation de l'espace, cadre de vie,...

Enfin, le paysage peut devenir un *alibi* dont certains acteurs s'emparent pour atteindre d'autres objectifs, pas toujours clairement explicités, dans d'autres champs. Comme le souligne J.-P. Cheylan, c'était déjà parfois le cas dans certaines actions sectorielles (développement sylvicole, diversification agricole...). Ce l'est d'avantage pour des projets qui peuvent s'apparenter à une ingénierie sociale inavouée (E. Charmes, P. Donadieu).

Ces différents statuts peuvent d'ailleurs être mélangés, comme le montre F. Papy en moyenne Tarentaise où le paysage est à la fois objet et outil de la négociation.

La plupart des auteurs s'accordent pour estimer que la réussite des actions paysagères est subordonnée à leur inscription dans un projet de territoire (F. Papy, J.-P. Cheylan, H. Lamarche, S.-E. Van der Leeuw). Dans ce cas, F. Papy note que l'instrumentation du paysage est rendue difficile à cause des représentations formelles qui ont tendance à relever de la mise en scène, mais que paradoxalement, c'est aussi grâce à ces représentations que le paysage est un outil de dialogue efficace parce que mobilisateur. J.-P. Cheylan soutient ce

point de vue en soulignant le rôle déclencheur du paysage dans le processus de mobilisation des acteurs.

2.3 Le poids des modèles

A défaut d'une vraie réflexion sur le fond et les objectifs, la mise en application tend à se focaliser sur la reproduction de modèles stéréotypés: la reconstitution du bocage, la lutte contre la fermeture du paysage, le fleurissement... Ceux-ci sont véhiculés par certains groupes d'acteurs et plus particulièrement par les experts (paysagistes, techniciens des administrations, scientifiques...) qui jouent à ce niveau un rôle considérable. Or, ce recours à des modèles stéréotypés tend à occulter la prise en compte des particularités du contexte local et des préoccupations des habitants.

Ce constat suggère deux réflexions :

- L'urgence qu'il y a à faire prendre conscience de ce phénomène aux acteurs concernés ;
- La nécessité d'une formation et d'une information adaptées.

2.4 Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre

C'est un point qui a été abordé de façon approfondie et dans plusieurs contextes par ce programme de recherche, ce qui a notamment permis de mettre en évidence la grande diversité des modes d'organisation des acteurs en fonction de la nature des actions et le rôle particulier d'acteurs clés.

2.4.1 Les experts et l'expertise

L'importance du rôle joué par les experts a déjà été évoquée, mais c'est un leitmotiv présent dans différents travaux (cf. F. Papy, B. Fayolle-Lussac, J.-P. Métailié, P. Donadieu). Tout d'abord, il faut rappeler que sont qualifiés « experts » des individus dont la légitimité peut être de diverses natures. Cette catégorie regroupe des professionnels (paysagistes, urbanistes, voire architectes), des ingénieurs et agents de l'administration et des scientifiques. Les experts présentent un certain nombre de points communs mais peuvent agir dans des registres différents.

Le rôle de l'expert varie considérablement selon son statut dans le processus (acteur engagé ou extérieur, porteur d'un savoir ou facilitateur d'une négociation, maître d'œuvre ou pas), la forme et le moment de son intervention (diagnostic préalable, analyse du problème, rédaction ou arbitrage du projet). Toutes les situations peuvent être rencontrées, du médiateur à l'acteur allant jusqu'à imposer ses vues. Or le statut de son intervention reste très généralement dans le flou. D'une façon générale, les travaux ont montré l'intérêt des démarches où l'expert explicite les différentes représentations et aide chacun à prendre conscience des différences d'attentes et de représentations entre les acteurs concernés.

Comme il a été précédemment évoqué, il ressort que les experts tendent à véhiculer des schèmes mentaux convenus (B. Fayolle-Lussac, E. Charmes) et que la question qui se pose est d'une part de les aider à sortir de stéréotypes culturels (B. Fayolle-Lussac) et d'autre part, d'ouvrir leurs compétences hors de leur champ thématique d'origine vers la négociation et le dialogue (P. Donadieu).

Pour S. Briffaud, membre du Conseil scientifique, l'une des questions les plus cruciales pour l'avenir des politiques en ce domaine paraît être celle de la formation de chargés d'études compétents, capables de saisir les enjeux des paysages, à la fois à travers l'analyse de leur matérialité évolutive et à travers les liens symboliques qui unissent les populations à leurs

territoires. Il est essentiel que les méthodes d'expertise mises en œuvre cessent de se référer à des conceptions anciennes et périmées du patrimoine paysager, qu'elles rejoignent aujourd'hui souvent, en se cantonnant à localiser le pittoresque des sites ou à décomposer les paysages en unités formelles, privées de toute épaisseur écologique, sociale et historique. Il est essentiel, enfin, que l'expertise soit désormais comprise comme une contribution essentielle à l'ouverture de débats impliquant les acteurs concernés et conduisant à des projets partagés. Elle doit aborder la question de l'avenir des paysages sur la base d'une action visant les causes qui déterminent l'aspect du cadre de vie, et non la rectification artificielle et sans avenir d'un paysage compris comme simple décor.

Ces considérations soulignent d'abord le besoin d'une réflexion très générale sur les pratiques de l'expertise, sur le positionnement des experts face aux acteurs, sur leur manière de traiter le paysage et sur les conséquences de leur posture. Elles invitent également à attirer l'attention sur la nécessité de mieux préciser le mandat et les conditions d'intervention des experts dans la mise en œuvre de toute action publique.

2.4.2 *Les élus*

Les élus jouent également un rôle central dans nombre de procédures, avec une place beaucoup plus claire qui se situe dans l'initiative du projet et/ou dans l'arbitrage des négociations (J. Candau, J.-P. Métaillé, R. Lifran).

Si cette capacité d'initiative reste déterminante, R. Lifran note qu'elle est dans la pratique limitée par le nécessaire respect d'équilibres sectoriels. De plus, les projets eux-mêmes doivent au moment de leur élaboration entrer dans les cadres rigides du financement, ce qui conduit à un lissage et une perte d'originalité (J. Candau).

Par ailleurs, H. Lamarche montre dans le cas du bocage que d'une part, la politique est mise en œuvre par des acteurs agissant à des échelles distinctes (régionale, départementale, locale), ce qui conduit parfois à des conflits mais surtout à brouiller les modalités d'application sur le terrain. D'autre part, les élus utilisent les moyens mis à disposition par la politique pour les insérer dans leurs propres projets municipaux. Les élus jouent en quelque sorte un rôle clé, mais en se servant de la politique pour atteindre leurs propres objectifs.

Les représentations des élus peuvent être en décalage avec les attentes des habitants. Par exemple à Paris, E. Charmes souligne l'opposition entre les édiles qui pensent le paysage parisien à l'échelle de la capitale et en référence au modèle Haussmannien et les populations qui ont d'autres critères plus divers et moins dépendants des modèles. Dans le même ordre d'idée, N. Blanc montre le décalage entre le projet technique à visée essentiellement commerçante d'aménagement de la rue d'Italie avec les préoccupations des habitants. Ces exemples soulignent parmi d'autres l'absence d'écoute des habitants tant par les experts que par les acteurs de l'aménagement et le besoin de démarches plus participatives.

Enfin, plusieurs auteurs (J.-P. Métaillé, P. Donadieu) ont souligné que les élus avaient une culture paysagère et une connaissance des politiques associées limitées. Il y a donc, comme pour les experts un problème de formation et de mise à disposition d'une information adaptée. Il s'agit à la fois de donner à ces acteurs clés la capacité à saisir les enjeux des paysages, mais aussi de développer un sens critique par rapport à des courants de pensée qui s'imposent par leur pouvoir de séduction.

2.4.3

Les autres acteurs

Les conclusions sur le rôle des autres acteurs sont davantage liées aux cas étudiés. On notera néanmoins trois points.

L'émergence d'acteurs nouveaux comme les nouveaux résidents (P. Donadieu), les naturalistes et les associations. Le milieu associatif constitue, comme pour d'autres politiques d'environnement, un relais pour la mise en œuvre de l'action publique. Il joue un rôle essentiel mais complexe. D'abord, il sert d'intermédiaire entre la société civile, le monde politique et celui des praticiens, et il est souvent le lieu où s'exerce une pédagogie du paysage et des « bonnes pratiques » souvent marquées par une idéologie reposant sur des modèles. Il constitue une courroie de transmission de modèles qui peuvent s'ancrer dans la société civile: les « haies bocagères » en opposition aux talus plantés, par exemple (H. Lamarche).

Pour ce qui est des agriculteurs, le résultat le plus intéressant est d'avoir montré dans l'étude des politiques de rebocagement (H. Lamarche) que d'une part, il existe une diversité forte dans le rapport au bocage qui n'est pas seulement liée au type d'exploitation, et que d'autre part, la sensibilité au paysage joue non seulement sur leur motivation pour adhérer à des actions paysagères mais aussi sur leurs pratiques de gestion.

Quant à la société civile, elle reste finalement peu abordée en tant que telle. Sa réceptivité aux politiques est subordonnée à leur insertion dans un modèle de développement auquel elle adhère plus ou moins et qu'elle ne peut ouvertement critiquer dans la mesure où elle en est partie prenante (H. Lamarche).

2.5 Echelle de l'action paysagère

En cohérence avec ce qui a été dit précédemment, plusieurs auteurs s'accordent à penser que la réussite d'une action paysagère est liée à sa coïncidence avec l'échelle d'un projet de développement. J.-P. Cheylan montre que la mise en œuvre des mesures paysagères est plus délicate quand les limites administratives imposées à ces mesures ne correspondent pas à celles du territoire. *A contrario*, J. Candau montre que dans des situations de construction territoriale d'un projet de développement, le paysage peut être convoqué pour légitimer l'espace d'intervention comme territoire. L'implication des acteurs est cependant plus difficile lorsque le périmètre d'intervention ne correspond pas à un territoire d'action constitué.

Au moins dans le périurbain (G. Géniaux), il y a, par ailleurs, une opposition entre les politiques paysagères à visée patrimoniale qui s'appliquent sur des périmètres limités et les POS qui gèrent partout une ambiance de proximité et un cadre de vie.

Enfin plusieurs auteurs (S.-E. Van der Leeuw, H. Lamarche) ont montré qu'il pouvait exister une distance entre la conception des politiques au niveau national et les attentes des habitants. Cela pose question quant à l'échelle où doit être conçue l'action paysagère.

2.6 Paysage, tourisme et emploi

Dans le lien du paysage au développement local, le tourisme et les emplois induits par son entretien prennent une place de premier ordre. Seuls ces deux aspects ont été abordés dans les recherches du programme.

Les emplois induits par l'entretien des paysages concernent à la fois le secteur public et le secteur privé. Dans le massif central, J. Candau constate l'émergence en zone rurale d'une économie des services pour l'entretien des paysages. Même si les agriculteurs peuvent revendiquer un rôle, les collectivités locales sont à la fois les principaux prestataires et les principaux commanditaires de services environnementaux. En Bretagne, H. Lamarche note

l'instauration d'un marché structuré du paysagisme avec des acteurs bien identifiés. Si des travaux commencent à exister sur l'évaluation économique de ces services (voir notamment O. Aznar⁴), les retombées économiques réelles de l'action paysagère dans son ensemble restent à évaluer.

Les relations entre projet de paysage et tourisme ont plus particulièrement été abordées dans trois projets : F. Papy, S.-E. Leeuw et R. Lifran. La première conclusion à en tirer est que cette articulation ne va pas de soi, tant en raison de divergence de conception entre populations locales et acteurs du tourisme, que de difficultés dans la coordination des structures concernées à différentes échelles. En Argonne, S.-E. Van der Leeuw souligne l'opposition entre une volonté de développement touristique portée par les institutions départementales qui visent la valorisation du patrimoine d'exception par un tourisme de passage et les aspirations locales qui lui préfèrent une valorisation du paysage ordinaire par un tourisme plus résidentiel impliquant la création d'un nouveau « produit touristique ». Ceci renvoie en écho à la question du type de clients souhaités pour asseoir le développement local abordée dans les Alpes par F. Papy. Les modèles dont les touristes sont porteurs sont mieux connus et sont récupérés par les élus mais viennent partiellement en opposition avec les aspirations des agriculteurs. L'apparent consensus entre les élus et les agriculteurs sur les formes à donner au paysage masque en réalité des différences de perception profondes qui, pour les premiers, ont pour objet de répondre aux goûts supposés de la clientèle touristique et pour les seconds, de penser le paysage en cohérence avec les pratiques agricoles. Dans les Causses, R. Lifran s'interroge sur la capacité de l'industrie du tourisme à dégager une conception du paysage recherchée par ses clients. Il note que le poids politique des intérêts du tourisme n'est pas réellement pris en compte dans les projets locaux d'action paysagère, faute d'une coordination des acteurs à une échelle adaptée.

2.7 Le rôle des représentations graphiques dans le processus de prise de décision

Des représentations graphiques sont utilisées dans le processus de décision de nombreuses politiques publiques. Elles prennent une importance particulière quand le paysage est en jeu, ce qui justifie que cet aspect, que l'on pourrait considérer comme secondaire, soit mis ici en avant. Plusieurs travaux ont été confrontés à cette question : J.-P. Cheylan, J. Candau.... Ces auteurs ont néanmoins surtout analysé la manière d'apprécier la dimension matérielle dans le projet de paysage, mais pas réellement le rôle que ces représentations ont eu dans la prise de décision.

Il semble aujourd'hui important de s'interroger sur la manière d'utiliser la cartographie, les SIG, les photos, les blocs diagrammes ou des représentations issues de la pratique scientifique (chorème, simulations...) pour susciter le débat ou formaliser la réflexion.

3. Atteinte des objectifs et mesure des effets propres

3.1 Les difficultés de l'évaluation

L'évaluation était au centre de l'appel à propositions, néanmoins les différents projets de recherche ont davantage souligné les difficultés de l'évaluation (tant du paysage que des politiques paysagères) qu'ils n'ont réellement proposé de réponses.

Pour ce qui concerne l'évaluation des politiques, les résultats du programme ont mis l'accent sur cinq points déterminants :

⁴ Aznar O., 2002 – Une caractérisation des services environnementaux produits dans les espaces ruraux – *Développement durable et territoires*, dossier n° 1, 22 p.

- Ces politiques ne prévoient en général aucun dispositif d'évaluation de leurs effets et de leur efficacité. Cette nécessité de prévoir les conditions de l'évaluation dès la conception des politiques publiques n'est pas propre à la question du paysage, elle est renforcée pour des politiques dont les objectifs sont peu explicités comme le paysage ce qui avait été souligné par P. Duran⁵ (absence d'indicateurs). L'évaluation des actions implique alors de resituer leur genèse, leur mise en œuvre et leurs acteurs dans un contexte précis ;
- Les mesures réglementaires ont une permanence faible en comparaison du pas de temps des dynamiques sociales et naturelles du paysage (J.-P. Cheylan) ;
- Il existe une grande diversité des effets directs ou indirects, immédiats ou différés, temporaires ou permanents (J.-P. Métaillé) ;
- Les politiques du paysage ont souvent un effet limité par rapport à d'autres politiques. P. Donadieu estime qu'il y a une réelle difficulté à évaluer des actions qui n'ont pas été prévues pour l'être et qui, dans le cas étudié, ne font qu'accompagner des évolutions engagées par ailleurs dans le même sens ;
- L'évaluation se heurte à la nature même du paysage qui comprend des dimensions matérielles et immatérielles.

Pour ce qui concerne l'évaluation du paysage dans l'action publique, la matérialité est assez souvent pas ou peu prise en compte. Les méthodes tendent à décomposer le paysage en objet spatiaux (J. Candau) dont la pertinence est justifiée tant par les perspectives qu'ils offrent pour faciliter le dialogue que parce qu'ils sont la principale cible pour l'action des politiques (murets, haies, chemins...). La reconstitution de l'unicité du paysage n'est pas réglée par ce détour, ni la mise en évidence de ce qui est porteur de sens dans l'évolution matérielle du paysage. Plusieurs auteurs (J.-P. Cheylan, F. Papy, J.-P. Métaillé) soulignent que l'évaluation ne peut être seulement quantitative et nécessite plusieurs entrées.

3.2 *Un effet limité des actions à finalité paysagère*

La plupart des auteurs s'accordent à estimer que les politiques qui ont le plus profondément marqué le paysage et les mentalités ne sont pas, et de loin, les politiques strictement paysagères mais sont les politiques de développement qui ont eu une influence importante sur le territoire et les activités (F. Papy, R. Lifran, H. Lamarche). Pour H. Lamarche, par exemple, la politique de reconstitution du bocage n'est qu'une sorte d'agrément qui accompagne, masque parfois, les effets des processus économiques lourds que ne semblent pas remettre en cause les pouvoirs politiques.

A contrario, on constate, par exemple dans le cas des haies en Bretagne, que les replantations excèdent largement les opérations subventionnées. Ce phénomène est bien connu pour nombre de politiques et en particulier la politique forestière. Il convient alors de s'interroger pour déterminer si la politique a un caractère démonstratif et une action d'entraînement sur les pratiques de la société ou si au contraire, cela révèle une inadéquation du cadre réglementaire aux attentes.

⁵ Duran P., 2000 – Connaissances et action publique, l'évaluation comme savoir pratique – *Actes du séminaire « Politiques Publiques et Paysages »* – Albi, 28-30 mars 2000, p 33-43.

3.3 Des politiques insuffisamment coordonnées

La faiblesse de l'effet des actions paysagères est renforcée lorsque les différentes politiques sectorielles, et en particulier la PAC et la politique forestière, ont des effets contradictoires (J.-P. Métaillé) ou au contraire masquée dans certains cas par la synergie avec des actions concomitantes (P. Donadieu). En revanche, tous les auteurs soulignent la très générale absence de cohérence entre ces politiques (R. Lifran, H. Lamarche, J.-P. Métaillé). Pour R. Lifran, la décision collective au niveau local ne peut pas être en mesure de pallier le déficit de coordination entre politiques sectorielles. Ce manque de coordination interroge en retour sur la conception sectorielle du paysage dans les politiques publiques. S.-E. Van der Leeuw estime que l'approche sectorielle est particulièrement inadaptée à la valorisation de l'Argonne : absence de coordination entre niveaux d'organisation, mais aussi concurrence entre sites dans le même bassin local.

3.4 Une difficulté à prendre en compte les préoccupations des habitants

Ce point a déjà été partiellement abordé dans les paragraphes traitant des experts et des élus.

D'une façon générale, il faut noter une difficulté des professionnels (architectes, paysagistes, urbanistes) à percevoir les attentes des habitants. Ceci s'accompagne d'un décalage fréquent entre les représentations des élus avec ces mêmes attentes. Il en découle un risque d'inadaptation des actions paysagères. Les projets qui ont analysé l'aménagement de rues ou de quartiers urbains (E. Charmes, N. Blanc) ont tout particulièrement souligné ce point.

Le cas de l'Argonne étudié par S.-E. Van der Leeuw suggère qu'il y a une disjonction entre les priorités des politiques publiques concernant la valorisation du paysage et les préoccupations locales. Le niveau supérieur de l'Etat-nation impose une certaine manière de construire le niveau local, de localiser par autorité. Les dysfonctionnements pourraient en être imputés à la mise en œuvre encore incomplète des politiques de décentralisation.

3.5 Des effets externes sur la société

Les politiques paysagères peuvent être à l'origine d'une ségrégation socio-spatiale. Cet effet est bien analysé par E. Charmes sur deux rues résidentielles de Paris. Le traitement paysager modifie le regard porté par la population extérieure au quartier et attire une nouvelle population. Ceci favorise une transformation sociale et une perte d'identité du quartier défavorable aux couches populaires.

P. Donadieu note dans un autre cas que, dans ce contexte de contrôle social des paysages par ceux qui en usent, les actions publiques font prévaloir des projets et des groupes sociaux aux dépens d'autres. Ces constats conduisent à s'interroger à la suite de J.-P. Cheylan sur la finalité propre d'actions paysagères : dans quelle mesure n'est-ce pas un simple alibi mobilisé au service d'un autre projet ? Est-ce une forme « d'ingénierie sociale » inavouée au service des pouvoirs publics ?

Ce constat souligne tout particulièrement l'importance d'une réflexion sur l'éthique des projets.

3.6 Le poids du foncier

R. Lifran met en avant l'importance du foncier sur les politiques concernant l'utilisation de l'espace rural. D'une part, il existe un petit nombre de gros propriétaires dont l'action est déterminante sur l'évolution des paysages ruraux. Dès lors, les transformations du paysage émanent beaucoup plus du jeu des intérêts que d'une réflexion collective sur le rôle du paysage dans le développement local et l'aménagement de l'espace. D'autre part, il y a un enjeu majeur dans le maintien d'une propriété collective (les sectionnaux) qui n'est pas suffisamment prise en compte.

G. Géniaux montre par ailleurs qu'en contexte périurbain, le marché du foncier révèle bien une capitalisation du « paysage » et que celui-ci est un déterminant important du choix des acquéreurs. Quatre éléments contribuent à la formation du prix : la dominance, le champ de vision, l'exposition et l'ambiance forestière.

Si les perspectives visuelles sont un élément essentiel du prix, cela confirme la nécessité de mieux prendre en compte ces aspects dans l'élaboration des POS et dans le volet paysager du permis de construire.

Aujourd'hui, les éléments valorisés par le marché ne sont pas pris en compte par les politiques dédiées au paysage. Cela pose en regard le problème de l'appropriation du paysage. L'enjeu des politiques paysagères n'est-il pas de rétablir le paysage comme bien commun ? Comment fixer les limites de l'appropriation ?

3.7 Une interrogation sur l'existence d'un paysage urbain

La politique du paysage reste avant tout pensée pour le rural. N. Blanc comme E. Charmes ont montré la faible place du paysage dans les représentations que les citoyens ont de la ville. Il existe néanmoins des préoccupations des habitants en termes de vues, de présence du végétal qui motivent des pratiques individuelles. Ce constat conduit à deux interrogations :

Y a-t-il réellement l'utilité d'une notion de paysage urbain et en quoi se distingue-t-il du cadre de vie ?

L'approche paysagère peut-elle être la même en ville et dans le rural ?

Paradoxalement, il faut rappeler que les paysagistes interviennent beaucoup plus en milieu urbain qu'en milieu rural. Ils ont acquis leur légitimité par le travail sur l'espace public urbain, viennent sur le rural mais n'en ont pas encore maîtrisé les spécificités. On peut néanmoins faire l'hypothèse que le paysagisme est mieux adapté à la ville car les paysagistes ne sont pas acteurs sur l'espace public mais sur la sphère publique (pas les mêmes acteurs, la même posture...). La transposition du projet urbain au monde rural n'est alors plus adaptée.

3.8 La pérennité de l'action mise en doute

L'évolution des politiques a mis l'accent sur la nécessité d'accompagner les dynamiques naturelles et sociales et de privilégier la gestion. L'analyse de plusieurs actions à visée paysagère conduit à s'interroger sur la capacité à atteindre cet objectif.

H. Lamarche note que les agriculteurs qui ont planté de nouvelles haies ou « haies bocagères » font une distinction très nette entre celles-ci et les talus. D'une part, les nouvelles haies ne sont que très rarement gérées et d'autre part, les agriculteurs n'ont pas réellement de projets pour ces haies. Ce constat met en lumière l'écart qu'il peut y avoir entre une politique incitative et la prise en compte de l'entretien dans le long terme. Or, celui-ci dépend au moins pour partie de la nature du bénéficiaire de la politique: est-ce l'agriculteur lui-même ? le

visiteur ? ou la collectivité dans son ensemble ? Une première réponse est donnée par le basculement de l'entretien vers la collectivité.

4. Conclusions

L'exercice qui précède s'est principalement attaché à cerner les limites de l'action publique, à mettre en évidence les points sur lesquels il serait nécessaire de progresser. Il ne faudrait pas en déduire que les politiques ne soulèvent que des critiques et n'ont pas d'intérêt.

Le programme montre également la multiplicité et la diversité des initiatives qui ont été prises, la motivation et l'implication des acteurs concernés, la richesse des débats engagés au plan local. Le paysage n'est pas un objet dont la traduction en termes juridiques va de soi, et il n'est pas étonnant de constater que la mise en œuvre des politiques apparues encore récemment soulève de multiples questions. A côté de réglementations ancrées dans la durée comme celle sur les sites, l'action publique en termes de paysage reste encore à ce jour dans une phase d'expérimentation.

Les constats formulés sur l'effet de ces politiques sur la société, sur le foncier et sur la capacité à prendre en compte les attentes des habitants attirent en particulier l'attention sur la nécessité d'une grande vigilance sur l'éthique qui doit s'attacher aux actions en matière de paysage.

Daniel TERRASSON
Coordinateur du programme
« Politiques Publiques et Paysages »