



Les notes de

La Fabrique Ecologique

FONDATION PLURALISTE DE L'ÉCOLOGIE



Note définitive n° 50

Avril 2024

Réussir la transition écologique par l'approche paysagère

SYNTHÈSE

En dépit d'un a priori sympathique, rassembleur et positif, le paysage semble **frappé d'invisibilité** dans le cadre des **politiques d'aménagement et de gestion du territoire**. Il est caricaturalement réduit soit à une image de **carte postale** dont il s'agit d'assurer la protection, soit à l'ajout de quelques **éléments décoratifs** –le plus souvent végétaux– à un aménagement ou à un équipement, soit encore à une simple appréciation subjective "de goûts et de couleurs", qui devrait s'effacer. Il s'est de fait effacé au cours des dernières décennies devant des politiques publiques plus "sérieuses" car plus quantifiables. Au premier rang de celles-ci, les politiques sectorielles supposées répondre aux défis écologiques majeurs contemporains : climat, énergie, biodiversité, gestion de l'eau et des risques naturels, sécurité alimentaire, etc.

Or, les réponses à tous ces défis sont à décliner et à intégrer entre elles **à l'échelle de chaque territoire**, chacun possédant une singularité sociale, économique et environnementale qui rend inadaptées des solutions nationalement formatées. Ces déclinaisons doivent partir du paysage c'est-à-dire de la géographie, de l'histoire et de la perception du territoire par les citoyens. Une telle démarche fournirait les éléments d'une transition écologique globale plus compréhensible, plus cohérente, plus harmonieuse, et surtout **plus démocratique**.

Le paysage ne nécessite pas de pré-requis techniques compliqués : il suffit de le parcourir ensemble, d'échanger sur ses valeurs, de confronter les regards et les disciplines qui concourent à son aménagement (écologie, agronomie, urbanisme, architecture, ingénieries diverses...), de révéler les processus qui le transforment et les enjeux qui lui sont liés, pour dégager ainsi un consensus sur la manière dont on va y aborder les différentes dimensions de la transition écologique, puis s'engager collectivement dans celle-ci en solidarité avec ses voisins et au bénéfice de la planète.

Cette méthode intégrative et démocratique s'appuie sur le passé pour imaginer le futur, distingue ce qui doit rester de ce qui peut ou devrait changer.

Elle fait des citoyens les acteurs et non plus les spectateurs d'**une transition écologique qui cesse d'être fortuite et/ou imposée, ou même "acceptable" pour devenir ce qu'elle nécessite d'être : désirable**.

Faute d'avoir recours à une telle méthode, les politiques publiques techniques qui tentent de conduire la transition écologique d'en haut se heurtent à des incompréhensions sociales croissantes qui a minima freinent leur efficacité, voire alimentent des visions politiques irrationnelles, alors même que l'urgence invite à allier accélération du changement, efficacité des résultats, cohésion territoriale et justice sociale.

Ainsi, l'artificialisation des sols (étalement urbain par les lotissements, zones d'activités, infrastructures), les ouvrages de défense qui traduisent la réponse ordinaire des établissements humains aux aléas climatiques appelés à s'aggraver considérablement (digues ou enrochements le long des rivières ou des rivages marins), ou encore les conséquences spatiales de l'intensification agricole (équipements hydrauliques, arasement de haies, déprise et enfrichement en montagne) sont également mises en cause dans leurs manifestations concrètes ou dans leur traduction juridique (le plus souvent quantitatives et mécanistes comme le "ZAN").

Or la déclinaison territoriale des réponses est une affaire de nuances appropriées et non de superposition. Dans plusieurs cas, que décrit la note, **les communautés locales** sont parvenues à établir des **contre-projets territoriaux qualitatifs** qui suscitent **l'adhésion et la participation collectives** et non la crispation sur un passé plus ou moins mythifié, dans des conflits nourris de fausses bonnes solutions.

De même, face à l'érosion de la biodiversité, aux conséquences potentiellement dramatiques pour notre survie humaine (pollinisation, santé publique...), les politiques menées peinent, par leur abstraction, à mobiliser l'opinion, alors que la promotion des structures paysagères permettant sa résilience (bocages, marais, forêts aux essences diversifiées, nature en ville, etc.) assurerait **une mobilisation bien plus large**.

Enfin des populations ou des collectivités locales avancent “le paysage” (celui de la carte postale) comme principal argument à opposer aux aménagements nécessaires en matière de transition énergétique : les contestations croissantes envers l’implantation d’éoliennes et autres dispositifs de production d’énergie renouvelable, pour le coup, appelés à se massifier, en sont les signes les plus évidents. Là encore, **des contre-projets issus du territoire et de ses différents acteurs** (dont la note analyse les succès) parviennent, à l’opposé du cadre national qui favorise l’opportuniste foncier des opérateurs privés, l’anarchie et l’inégalité territoriale, à dépasser ces oppositions et à produire une contribution inventive et efficace au processus de transition énergétique.

Parmi eux, certains Territoires à énergie positive (TEPOS), des parcs naturels régionaux, des Grands Sites de France et des porteurs de “plans de paysage”, procédure trentenaire dont certains des plus récents sont explicitement orientés vers la transition énergétique.

Il s’agit donc de mettre les moyens d’agir à la disposition des territoires désireux de s’approprier par le paysage les différentes dimensions de la transition écologique, mais aussi des instances régionales ou nationales qui conçoivent et mettent en œuvre des politiques sectorielles se matérialisant dans le paysage. Autrement dit, les compétences, le cadre de travail, et les moyens financiers appropriés.

PROPOSITIONS

Dans cette perspective le groupe de travail porte trois propositions :

1 Un renforcement significatif du **nombre de paysagistes concepteurs**, mais aussi **un socle commun de sensibilisation à l’approche paysagère**, pour les différents intervenants – publics comme privés – dans le processus de l’aménagement : ingénierie des transports, de l’eau et de l’énergie, architectes, urbanistes, écologues, agronomes, forestiers, etc.

2 Une **refondation** et une **dynamisation** des “**plans de paysage**” devenant “**plans de paysage pour la transition écologique**” (PSTE). Ils comporteraient notamment un plan d’action et une ingénierie pérenne, convenablement financés, ainsi qu’une “stratégie de paysage” élaborée de manière participative comme référence obligatoire des plans et programmes ultérieurs affectant le territoire. Les démarches seraient confortées par une mise en réseau formalisée des collectivités porteuses. Aux échelles régionale et nationale, le même type d’approche gagnerait à être employé pour y éclairer les politiques publiques sectorielles grâce à la mise en récit du paysage avec, dans un premier temps, des expériences à mener dans une ou deux régions volontaires.

3 Une **mise à niveau des financements**, d’une part en leur affectant une partie de la taxe d’aménagement et, d’autre part en créant une « contribution au paysage » pour tout équipement ou aménagement ayant une incidence notable sur le cadre de vie (une part de ces investissements consacrée à des opérations de valorisation paysagère hors de l’emprise de ceux-ci).

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de **La Fabrique Écologique** entre décembre 2022 et septembre 2023.

Signataires

- **Bertrand Folléa**, paysagiste-concepteur, cofondateur de l'Agence Folléa-Gautier, directeur de la chaire Paysage et énergie de l'École nationale supérieure du paysage de Versailles – Marseille, paysagiste-conseil de l'État. Grand prix national du paysage 2016
- **Cyril Gomel**, agronome, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, ancien auditeur de l'IHEDATE, cadre dirigeant du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires en disponibilité, ancien élu municipal, consultant indépendant
- **Jean-Michel Parrouffe**, docteur, ancien consultant spécialisé dans les technologies de l'énergie, expert national systèmes énergétiques au sein de la direction Bioéconomie et énergies renouvelables de l'ADEME
- **Nicolas Richard**, Ingénieur Supélec, ingénieur civil du génie rural des eaux et des forêts, consultant indépendant, Vice-Président de France Nature Environnement et membre du Conseil économique, social et environnemental
- **Lucile Schmid**, ancien élève de l'ENA, administratrice de l'État au ministère de l'économie, ancienne élue régionale, Vice-Présidente de La Fabrique Écologique, ex co-présidente de la fondation verte européenne (Green European Foundation)
- **Jean-Pierre Thibault**, ancien élève de l'ENA, ancien directeur de services au sein du ministère chargé de la transition écologique, inspecteur général de l'environnement et du développement durable honoraire, Président du collectif Paysages de l'après-pétrole

Autres membres du groupe de travail

- **Anne-Sophie Leclère**, Ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, ancienne déléguée générale de l'Association nationale des élus du littoral, Directrice générale adjointe d'Eaux de Paris

Conformément aux règles de la Fabrique Écologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Personnes auditionnées et personnes ressources

Les auteurs tiennent à remercier, pour leurs contributions sous forme d'auditions ou leur participation aux travaux, les personnes suivantes :

- **Jean-Pierre Buche**, maire de Pérignat-ès-Allier (Puy de Dôme)
- **Philippe Clergeau**, écologue, professeur émérite au Muséum national d'histoire naturelle
- **Jean-Pierre Ferrand**, juriste et écologue, conseil en environnement et urbanisme
- **Sedji Gbaguidi**, étudiant AgroParisTech - EHESS, chargé de mission à La Fabrique Écologique
- **Philippe Pointereau**, agronome, ancien directeur-associé de SOLAGRO



- **Guillaume Sainteny**, juriste et économiste, ancien directeur au ministère de l'environnement, Président du Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée

Grands Témoins

Lors de l'Atelier Co-Ecologique relatif à cette Note sont intervenus **Jean-Pierre Thibault et Bertrand Folléa**, initiateurs du groupe de travail, les autres membres du groupe présents, ainsi que les grands témoins :

- **Baptiste Perrissin-Fabert**, ancien élève de l'École Normale Supérieure, docteur en économie, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, directeur exécutif de l'expertise et des programmes de l'ADEME
- **Magali Reghezza-Zitt**, Agrégée de géographie, ancienne élève de l'École Normale Supérieure, docteure en géographie et aménagement HDR

Relecture et contributions

Cette note a été discutée par le Comité de lecture de La Fabrique Écologique, composé de **Nicolas Blanc, Gildas Bonnel, Elyne Etienne, Géraud Guibert, Sandrine Maisano, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid**.

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Écologique.

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, la note a été ouverte jusqu'au mois de février 2024 aux commentaires, propositions d'amendements et de modifications, soit sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr), soit par mail adressé à l'association.

La version définitive, présentée ci-dessous, prend en compte en outre, les remarques formulées lors de l'atelier co-écologique organisé le 9 octobre 2023. La Fabrique Ecologique tient à remercier l'ensemble des contributeurs, pour leurs remarques et commentaires avisés qui ont permis d'améliorer et d'amender cette publication, notamment :

- **Régis Ambroise**, ingénieur agronome et urbaniste
- **Soline Archambault**, directrice du Réseau des Grands Sites de France (RGSF)
- **Eric Brua**, directeur de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- **Auréline Doreau**, Responsable de projets Énergie et Territoires au CLER
- **Sébastien Giorgis**, Paysagiste-conseil de l'Etat, urbaniste, adjoint à la maire d'Avignon
- **Yves Gorgeu**, Ingénieur agronome, spécialiste en développement local
- **Alain Guglielmetti**, Paysagiste, chargé de mission à la DREAL Occitanie



Sommaire

Introduction	5
I. Pourquoi le paysage, pourtant omniprésent aux yeux de tous, est-il invisibilisé dans le monde de l'aménagement ?	6
I. La force du paysage	6
A. Accessible et holistique.....	6
B. Relationnel	6
C. Rassembleur	7
D. Positif.....	7
II. Les trois réductions qui marginalisent le paysage	7
A. Territoire à équiper.....	7
B. Carte postale à protéger.....	8
C. Décor à planter	8
III. La « décapitalisation paysagère »	8
II. Qu'entend-on par démarche paysagère et quels avantages pour la transition ?	12
I. La démarche paysagère	12
II. La dimension intégratrice de la démarche paysagère dans l'espace et dans le temps	15
A. Intégration spatiale : de l'analyse des territoires à l'émergence des visions et des projets	15
B. Intégration temporelle : l'établissement de passerelles entre les temps de l'aménagement	17
III. La dimension intrinsèquement démocratique de l'approche paysagère	18
A. Un outil de portage, de partage et de médiation, sans prérequis, au service de la participation citoyenne	18
B. Un vecteur de justice au sein du corps social	20
C. De l'acceptable au désirable	20
III. Comment la méthode paysagère permet de relever les défis contemporains de la transition	25
I. La préservation des sols agricoles et naturels par le paysage	26
A. Les risques d'une approche comptable de l'urbanisme par le ZAN.....	26
B. L'approche par le paysage pour accompagner et qualifier la mise en œuvre du ZAN	26
II. L'adaptation aux changements climatiques par le paysage	29
A. Le paysage des risques littoraux et fluviaux.....	29
B. Construire par le paysage une « forêt durable et résiliente »	32
C. Adapter les activités humaines en montagne grâce à l'approche paysagère.....	33
D. Introduire la « nature en ville » et le paysage dans un cadre global de ville résiliente.....	34
III. La préservation de la biodiversité par le paysage	35
A. Biodiversité et qualité des paysages : Passer du ponctuel au fonctionnel, des espèces aux espaces.....	35
B. L'approche paysagère conforte la préservation des sols et la biodiversité.....	36
IV. La transition des systèmes agricoles par le paysage	37
A. Crise de « durabilité » et divergence des modèles agricoles	37
B. L'approche par le paysage pour faciliter la transition agro-écologique.....	39



V. Le déploiement territorial des ENR à grande échelle et la sobriété par le paysage	41
A. Un développement chaotique des ENR, aujourd'hui dans une forme d'impasse	41
B. Des approches paysagères abouties pour les énergies renouvelables	42
IV. Que faire pour mettre la démarche paysagère au cœur d'une transition écologique réussie ?	47
I. Former massivement les décideurs locaux et les professionnels publics et privés de l'aménagement à la transition écologique par le paysage.....	47
A. Sensibiliser les élus et l'ingénierie territoriale à tous niveaux hiérarchiques.....	47
B. Renforcer et coordonner les compétences chez les professionnels.....	49
II. Généraliser aux différentes échelles territoriales les démarches de transition écologique et de médiation par le paysage	50
A. A l'échelle locale : refonder les « plans de paysage » comme démarches pérennes d'adhésion à la transition écologique.....	50
B. L'échelle régionale et nationale : des instances de concertation sur les enjeux de la transition écologique par le paysage.....	53
III. Instaurer des instruments financiers pour faciliter et accélérer la transition écologique par le paysage	54
A. Première piste : solliciter une ressource fiscale spécifique à assiette large et taux faible ...	54
B. Seconde piste : instaurer une « contribution au paysage » pour les opérations d'aménagement qui transforment le cadre de vie	55
Conclusion	57
Annexe I : Mise en œuvre des propositions.....	58
I. Formation des élus et des professionnels.....	58
II. Démarches de transition écologique et de médiation par le paysage.....	59
III. Ressources financières à mobiliser	61
Annexe 2 : Glossaire	63
Bibliographie et sites internet à consulter	65



Introduction

La présente note de la Fabrique écologique appelle à une profonde évolution conceptuelle, méthodologique et politique de ce que l'on appelle « le paysage »¹.

Plutôt que de le réduire à un support passif d'aménagement techniciste, de contemplation nostalgique ou de décoration alibi, elle propose de le placer au centre des attentions en l'envisageant comme le prisme essentiel par lequel penser et décider l'évolution des territoires et de notre cadre de vie : un bien commun culturel, évolutif et vivant. Le paysage peut alors être considéré comme une méthode singulière d'accompagnement des transformations, que l'on appelle démarche paysagère.

Cette méthode, bien qu'enseignée, promue et pratiquée trop discrètement jusqu'à présent², fait déjà ses preuves dans un contexte général pourtant défavorable. Elle se révèle être un allié puissant de la transition écologique, en la rendant concrète, capable d'intégrer la complexité, compréhensible, accessible au débat et finalement désirable.

Des encarts évoquent quelques expériences françaises dans les pages qui suivent. Il faut désormais comprendre la puissance et les atouts d'une telle approche, la sortir de la marginalité et l'implémenter comme un processus majeur de conception, d'intégration et de mise en œuvre des politiques publiques aux différentes échelles : autrement dit dépasser une politique mineure « de » paysage (de protection ou de prise en compte du paysage existant) à une politique majeure « par » le paysage. Trois propositions sont faites en ce sens en fin de note.

Mais reprenons le fil complet du raisonnement. Qu'est-ce que le paysage et pourquoi ce concept est-il invisibilisé dans le monde actuel de l'aménagement et de la gestion des territoires ? Qu'entend-on par démarche paysagère et quels sont ses atouts ? Comment cette méthode peut-elle permettre à la fois de relever les défis contemporains de la transition et d'alimenter efficacement la démocratie à tous niveaux ? Que faire pour la promouvoir et la mettre en œuvre ?

Ce sont ces quatre questions qui structurent la présente note.

¹ Celle-ci fait suite à deux initiatives récentes en ce sens : les « 30 propositions pour une politique nationale du paysage en faveur de la transition écologique et solidaire », faites par l'association des paysagistes-conseils de l'Etat (APCE) à l'issue de leur séminaire 2021 de Biscarrosse, et « l'Appel pour le Bon Gouvernement de la transition écologique, énergétique et solidaire », lancé en mars 2022 par les principales organisations chargées de la mise en œuvre des politiques de paysage en France, à l'initiative du collectif Paysages de l'après-pétrole (PAP).

² Essentiellement par des paysagistes concepteurs, au nombre trop faible (environ 2500 en France), issus de cinq écoles nationales, avec pour cœur d'enseignement la démarche paysagère, appelé « projet de paysage » : à Versailles-Marseille (ENSP), Angers (Institut Agro, Pôle Paysage), Blois (INSA CVL-DENP), Bordeaux (ENSAPBX) et Lille (ENSAPL). S'ajoute l'ESAJ à Paris, école privée des paysages de la transition écologique. Voir le site de la Fédération Française du Paysage qui rassemble les paysagistes : <https://www.f-f-p.org/>



I. Pourquoi le paysage, pourtant omniprésent aux yeux de tous, est-il invisibilisé dans le monde de l'aménagement ?

I. La force du paysage

Le paysage est un concept riche, inépuisable, et c'est bien sa complexité (au sens étymologique de *complexus* : ce qui est tissé ensemble) qui en fait son intérêt. Mais c'est aussi un défi que de le mettre au clair si l'on veut en faire un levier solide et partagé de la transition écologique.

A. Accessible et holistique

A la base, **le paysage est simple à appréhender** par tout un chacun. Il recouvre facilement la globalité de ce qui le constitue, en même temps que sa diversité : le paysage que j'ai sous les yeux peut facilement rassembler un champ, un jardin, un bois, un village ancien, un quartier récent et une route ; mais il peut aussi être constitué d'une rue, d'immeubles, de commerces, d'une piste cyclable et d'un arrêt de bus ; ou il peut être fait de mer, de sable et de rocher ; ou associer des implantations industrielles et des marais. Perçu à travers l'expérience vécue, **il mobilise en réalité les cinq sens** : on admet facilement que chacun de ces paysages est aussi fait de lumières, de couleurs, de températures, d'air, de sons, de textures, d'odeurs et de goûts. Pratiqué et usité, chaque paysage est également chargé de familiarités ou d'étrangetés, d'habitudes et de nouveautés, d'usages et d'appropriations, d'évocations et de représentations, de souvenirs et de mémoire. La merveilleuse diversité et complexité du réel sensible est accessible à tous, sans prérequis ou discrimination d'aucune sorte. Elle stimule, parfois très profondément, **nos émotions comme nos réflexions**. Elle incarne parfaitement la mobilisation du tryptique « tête, cœur, corps ». Elle tient dans un mot simple, évocateur et compréhensible par tous : paysage. C'est la force de ce commun.

B. Relationnel

En tant que « 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 », définition internationale issue de longs débats entre pays du Conseil de l'Europe³, on comprend bien que **le paysage est doublement relationnel** : tissé par les **relations écologiques** qui font « le territoire » (relations entre géologie, climat, relief, eau, sol, animaux, végétaux et occupations du sol de toutes natures, dans une mise en perspective historique), mais aussi par les **relations sociologiques**, qui font la perception des populations vivant ou passant dans ce territoire (relations d'affects, d'usages et de représentations).

Cette double trame tient solidement l'écologie et la sociologie, l'humain et le non humain, la nature et la culture, mais aussi la science et la sensibilité, l'objectivité et la subjectivité, sans jamais les séparer. Voilà qui nous intéresse. Mieux encore pour la transition écologique : en assemblant le territoire aux

³ La Convention Européenne du paysage, ratifiée par la France en 2006, a été signée le 20 octobre 2000 à Florence. Elle compte aujourd'hui 46 parties signataires et est désormais ouverte à la signature de pays d'autres continents.



perceptions, le paysage se révèle à la fois comme **cadre de vie (territoire) et mode de vie (usages)**. Or c'est bien à la fois l'un et l'autre, voire l'un par l'autre, qu'il s'agit de faire évoluer pour sortir des impasses sociétales symbolisées par le « tout-pétrole ».

C. Rassembleur

Le paysage est un point de ralliement sociétal majeur : un bien véritablement commun. Subi ou choisi, apprécié ou non, **il existe à tout moment pour toutes et tous**. Il concerne tous les champs sectoriels et les acteurs qui contribuent à transformer le territoire ; car **tous font (ou défont) le paysage, consciemment ou non** : l'agriculteur qui cultive son champ, l'ingénieur en mobilités qui trace sa route ou sa piste cyclable, l'hydraulicien qui aménage son bassin de rétention, l'écologue qui gère son espace naturel, le fabricant de matériaux ou le pépiniériste, qui mettent à la mode tel produit ou tel végétal, l' élu qui ouvre un terrain à l'urbanisation, l'aménageur qui construit son lotissement, le forestier qui replante sa parcelle, l'entreprise qui agrandit son atelier ou son commerce, le développeur qui installe ses éoliennes, ...

Mais il concerne aussi **le simple habitant** (vous, moi, nous), également acteur du paysage qui construit sa maison, repeint ses volets ou tout simplement pratique et use des lieux dans ses déplacements ou ses loisirs.⁴

D. Positif

Enfin le paysage est un terme étroitement lié à l'idée de qualité, à une **vision positive du monde**. Une enquête en ligne réalisée en 2020 auprès des maires diligentée par l'inspection générale du ministère de la transition écologique avec le concours de l'Association des maires de France (AMF) confirme cette proximité conceptuelle spontanée entre le paysage et « l'agréable » : La première question posée aux élus : « *Qu'évoque pour vous le mot "paysage" ?* » comportait 17 propositions de réponses allant de la « *contrainte* » à l'« *attractivité* » en passant par l'« *identité* ». Parmi elles le « *cadre de vie agréable* » arrive très nettement en tête, choisi par près de deux tiers des 1376 répondants.⁵

Accessible à tous, global, holistique, transversal, porteur de vision positive : tout est là pour en faire un excellent **vecteur de dialogue, de réflexion et d'action** en matière d'aménagement et gestion du territoire.

Malheureusement, jusqu'à présent, le paysage comme *discipline transdisciplinaire* n'a jamais été pris au sérieux. Et il importe de comprendre pourquoi afin d'y apporter des réponses efficaces.

II. Les trois réductions qui marginalisent le paysage

Le paysage souffre de trois réductions qui expliquent sa quasi-inexistence politique et opérationnelle.

A. Territoire à équiper

La première réduction est technocratique et aménagiste. Elle consiste à **déconsidérer totalement l'enjeu du paysage du fait de son caractère subjectif**. « Des goûts et des couleurs, on ne discute pas » ; ce ne peut donc être qu'une préoccupation mineure des politiques publiques, venant après les équations et les statistiques, qui sont les deux piliers contemporains des politiques d'aménagement ou de développement, fût-il durable. Les politiques aménagistes du XX^e siècle, dopées

⁴ A une toute autre échelle de solidarité, il concerne même l'humanité, car chacun d'entre nous, loin de sa propre vue, fait le paysage des autres, dès lors que par ses activités ou modes de consommation, il contribue, dans des contrées proches ou lointaines, à le transformer. Les plantations de palmiers à huile en Indonésie ou les décharges à ciel ouvert qui accueillent en Afrique certains déchets de nos pays, en sont de fâcheux exemples.

⁵ Les résultats complets de l'enquête sont annexés au rapport « sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère » N° 013812-01 établi par Brigitte Baccaini, Serge Brentup et Jean-Pierre Thibault. Février 2021. Lien de téléchargement : https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012357/013812-01_rapport-publie.pdf;jsessionid=8349B605119FDE23B78367A47FB56073



par l'accès en masse aux puissantes énergies fossiles et fissiles⁶ et nourries de pensée moderniste (« du passé faisons table rase »), ont ainsi largement évacué la dimension sensible du paysage, au profit de l'équipement du territoire. Ce dernier ne s'appuyait que sur l'aspect technique des choses (on disposait d'un ministère « de l'Équipement ») et visait sa simplification en secteurs monofonctionnels juxtaposés, induite par le zonage ou la destination. Ces politiques ont violemment marqué des pans entiers du territoire, dont on ne sait que faire dès lors qu'ils ne sont plus adaptés aux enjeux d'avenir : grands ensembles des banlieues, stations en bord de mer et en montagne, etc. Cette disqualification s'étend **au sein même des politiques publiques d'environnement**, puisque les politiques du paysage se trouvent désormais largement minorées par rapport à des politiques « techniques » traitant de l'eau, des sols, de la biodiversité, des risques, du climat ou encore de l'énergie.

B. Carte postale à protéger

La deuxième réduction, à l'opposé de la première, est conservatrice. Il s'agit de faire exclusivement du paysage **une figure de carte postale**, une notion fixiste, figée, conservatrice : le paysage est en lui-même un patrimoine. Il doit être « préservé », « protégé », « pérennisé » : c'est trop souvent à ces adjectifs qu'il est associé dans les textes de loi qui gèrent le territoire sur l'urbanisme, l'agriculture, la forêt, etc. Et c'est bien sûr de cette façon que le considèrent les franges les plus réactionnaires de notre société, prêtes à mettre en avant la « France éternelle » ou « la Terre qui ne ment pas » pour s'opposer à ce que le paysage soit « dénaturé » (à l'exemple des éoliennes, qu'un programme électoral prévoit même de démonter en masse...). Or, **c'est une évidence : le paysage bouge, évolue**, vit à toutes les échelles de temps et d'espace, au rythme des marées, des saisons, de la pousse des arbres et de celui des activités humaines qui ont, au fil des siècles, façonné volontairement ou non son actuelle apparence. Nous apprécions ainsi les somptueuses terrasses de cultures cévenoles, l'élégant bocage arboré du Limousin, les villages nichés au creux de la côte viticole champenoise, ou bien encore le viaduc ferroviaire de Garabit – qui annonce la Tour Eiffel – ou, un peu plus loin, le viaduc de Millau, contribution majeure de notre temps à la lecture du relief de la vallée du Tarn, en contrebas. En 2011, l'Unesco classait au patrimoine mondial les 120 000 ha du Bassin Minier du Nord et du Pas-de-Calais comme « paysage culturel évolutif vivant ». Venus de la plus haute instance internationale en matière de culture, ces deux adjectifs associés devraient suffire à démonter la réduction conservatrice qui s'attache au terme de « paysage ».

C. Décor à planter

La troisième réduction, par mauvais compromis entre les deux premières, est de réduire le paysage à un décor, ou plutôt à une décoration. Le paysage serait un élément ajouté aux aménagements de toute nature pour « faire joli » et « rendre acceptable », au moyen, en général, d'éléments végétaux, fleurs ou arbres. Cette approche corrobore en passant la confusion courante entre concepteur et jardinier paysagiste voire pépiniériste, jusque dans les enseignes qui annoncent au bord des routes la présence d'un professionnel du végétal. Le paysage-décoration, ou paysagement, sera alors traité comme le papier peint d'une maison : après le gros-œuvre, les huisseries et les réseaux, et, bien sûr, s'il reste un budget à cet effet... sans aucune influence sur la conception même de la maison, de son aménagement intérieur et *in fine*, sans lien avec son usage. On se rend bien compte que la réduction à une qualité esthétique déconnectée de la durabilité d'un aménagement ne sera qu'un leurre vite démasqué : on peut concevoir de très beaux golfs ou même de beaux jardins bien irrigués et traités régulièrement aux pesticides...

III. La « décapitalisation paysagère »

Notre incapacité à prendre la pleine mesure du paysage, de ses enjeux et de sa force active potentielle, atteint aujourd'hui son paroxysme et génère une forme de paralysie de l'action publique devant le mur grandissant de la transition écologique. Elle met en danger notre démocratie, ballottée entre deux pôles

⁶ Sources d'énergie provenant de la fission d'un ou de plusieurs éléments radioactifs.



extrêmes : l'inaction populiste d'un côté et l'action autoritaire et technocratique de l'autre. Après plus d'un siècle d'utilisation massive d'énergies fossiles, autorisée par une pensée moderniste dominante à l'opposé de la démarche paysagère, le paysage, à la ville comme à la campagne, se présente comme une résultante : **accumulation passablement chaotique de diverses structures** (infrastructures de transport, urbanisations accélérées, remembrement et équipements agricoles, forêts de production intensive...), **de multiples objets** (centres commerciaux et leurs enseignes, pylônes, châteaux d'eau, parkings...) et **de divers usages, exploitations ou modes d'occupation**, stratifiés sans trop de cohérence et au gré de la loi du marché.

Rien d'étonnant à ce que l'intrusion récente de nouveaux équipements, – même emblématiques de la transition énergétique et présentés comme à « finalité environnementale positive » (méthaniseurs, éoliennes, panneaux solaires, ...) –, produise des réactions de rejet. Imposés dans des espaces ruraux jusque-là peu marqués par les industrialisations successives, ils sont accueillis comme une « dénaturation du paysage » des uns (à la campagne) au profit de la décarbonation de l'énergie des autres (en ville).

La puissance publique dispose de quelques outils constituant une « politique du paysage », qui s'est surtout développée au cours des années 1980-90, en réaction aux bouleversements spatiaux engendrés par la croissance économique à deux chiffres des années 1950-70. Un bref historique de ces outils permet d'évaluer leur degré d'adaptation à la période actuelle.

Passer des politiques “du paysage” à des politiques “par le paysage” : troisième acte ?

Premier acte : une politique de protection des espaces emblématiques contre les effets de la révolution industrielle

Dans la seconde moitié du 19^e siècle, sur le modèle de la protection des monuments historiques mise en place par Prosper Mérimée dès les années 1840, un certain nombre de professionnels des lettres et des arts s'émeuvent des dégâts occasionnés aux « monuments naturels » par l'exploitation forestière, l'industrie naissante ou encore les chemins de fer. Les peintres de l'école de Barbizon obtiennent ainsi de Napoléon III la protection des chaos de grès de Fontainebleau. En 1906, le député radical Camille Beauquier, alerté par le projet d'implantation d'une centrale hydroélectrique sur la source du Lison (Jura), fait voter la première loi de protection des sites ; réduite à ce moment à des curiosités naturelles, celle-ci s'élargira dès 1930, aux sites « à caractère pittoresque », dans une acception territoriale de plus en plus vaste (à partir des années 1960, on protège des espaces dépassant la dizaine de milliers d'hectares en créant les premiers parcs nationaux).

Deuxième acte : une politique de prise en compte du paysage face aux bouleversements économiques et démographiques des « trente-glorieuses »

L'époque est aux grands ensembles, puis aux lotissements tentaculaires des périphéries urbaines, aux zones industrielles, artisanales et commerciales qui marquent notamment les entrées de villes mais aussi aux grands équipements mis en place par l'État ou ses opérateurs : lignes à haute tension arachnéennes, barrages héroïques, programmes autoroutiers ambitieux, aménagements volontaristes des littoraux et de la montagne, remembrements destructeurs de haies, etc. En 1984, un inventaire commandé par la DATAR aux plus grands photographes français révèle au public une France qui revêt des airs d'Ouest américain.

Les premières initiatives pour tenter d'accompagner ou d'infléchir ces évolutions de nos paysages du quotidien datent de cette époque : création en 1967 des parcs naturels régionaux, en 1972 d'un secrétariat d'État de l'environnement compétent sur la question paysagère, création du Conservatoire du Littoral en 1975, de l'école nationale supérieure de paysage de Versailles en 1976, travaux du CNERP (centre national d'études et de recherches sur le paysage), lois Littoral et loi Montagne de 1985-86, ... Cette prise de conscience et ce bouillonnement intellectuel et académique aboutiront à la Loi Paysage de 1993.



Dans la suite de cette loi et avec elle seront développées les principaux outils d'une politique de l'Etat dédiée au paysage « ordinaire » : sensibilisation avec les « **observatoires photographiques** » et les « **grands prix** », connaissance et analyse avec les « **atlas de paysages** », actions opérationnelles avec les « **chartes** » et « **plans de paysage** ». Ces derniers outils se sont développés discrètement au cours des 20 années qui ont suivi la promulgation de la loi, invisibilisés par le renforcement de la sectorisation des politiques de l'environnement conçues et désormais largement portées par de puissantes administrations centrales : biodiversité, sols, changement climatique, risques naturels et technologiques, gestion de l'eau... Fondées sur des approches techniques et quantitatives au sein d'un grand « ministère d'ingénieurs », appuyées sur des avancées spécifiques du droit européen, conçues le plus souvent sans recherche de coordination entre elles du fait même de la concurrence entre administrations et de l'accélération du temps politique, elles effacent rapidement les approches transversales historiques comme celles du paysage, plus largement les approches territoriales intégrées (à l'instar des lois Montagne et Littoral), plus qualitatives.

Il subsiste donc au début des années 2010 une « politique du paysage » autonome parmi les politiques d'environnement, mais marginale dans la mesure où elle n'est pas couplée de manière significative aux grandes politiques publiques (énergie, agriculture, urbanisme, transport, mais aussi les politiques environnementales susmentionnées...) ayant un effet direct ou indirect sur le paysage lui-même.

Vers un nécessaire « 3e acte » : une politique par le paysage, pour conduire les transformations spatiales résultant notamment du changement climatique, visant à atténuer celui-ci ou à s'y adapter

Le changement climatique entraîne des bouleversements spatiaux directs souvent considérables sur nos paysages du quotidien : érosion côtière, dépérissement de forêts... Ces transformations seront plus fortes encore quand elles résulteront des politiques menées pour atténuer ces effets ou pour s'y adapter.

Elles s'opèrent par ailleurs au sein d'un système territorial dont les dynamiques socio-économiques sont en perpétuelle évolution et structurent les contraintes de manière hétérogène : poursuite de la concentration économique dans les métropoles, fuite résidentielle des ménages aux plus hauts revenus, télétravail généralisé pour ces derniers, souvent multipropriétaires et appartenant désormais à plusieurs territoires, attractivité continue des littoraux et du sillon rhônalpin, effondrement démographique des territoires ruraux à l'écart des infrastructures de transport ...

Ces transformations irrépessibles et subies sont rejetées par la fraction de la population qui en tire le moins profit, au risque de menacer la cohésion sociale et territoriale, plus largement la démocratie. Ils risquent dès lors de faire échec à la nécessaire transition écologique, si la méthode d'ingénierie moderniste continue à être employée seule, en cantonnant la démarche paysagère dans les marges invisibles de l'aménagement.

Dans un contexte où ne s'exprime plus de vision nationale d'aménagement du territoire, l'État laisse actuellement aux collectivités territoriales, sous couvert de décentralisation, la responsabilité de résoudre sur le terrain **l'équation additionnant les politiques aux injonctions croissantes et parfois contradictoires** qu'il promet⁷. Il en résulte des retards à l'application, des contestations plus ou moins légitimes, des instabilités réglementaires et juridiques, et de fausses bonnes solutions. Le territoire, comme le paysage, devient alors la résultante de ces processus erratiques, évidemment illisible, chaotique. Il est alors générateur du mal-être de celui qui subit passivement – ou sporadiquement se révolte contre – les politiques en cause, confusément conscient du fait que son bien-être comme l'efficacité de l'action n'ont pas nécessairement guidé les changements qu'on lui impose.

⁷ On note aujourd'hui des tentatives de passer la main aux élus locaux, par exemple, dans la loi d'accélération des énergies renouvelables (10 mars 2023) avec l'intégration l'identification des zones d'accélération des EnR.



Une autre conséquence de ce chaos est **la perte d'attractivité des territoires concernés**, tant pour de potentiels nouveaux habitants (facteur de dynamisation de ces territoires) que pour les visiteurs de passage. La France, première destination touristique par nombre d'habitants, ne peut ignorer le lien intime entre le cachet qu'on lui recherche (terroirs, gastronomie et art de vivre, culture...) et les paysages, dès lors **la valeur économique** de ce dernier. Lors des journées annuelles du Réseau des grands sites tenues en 2013, Pascal Schmid, directeur de l'agence de développement touristique de l'Hérault, déclarait ainsi : « *Nous sommes dans une période de « décapitalisation paysagère » massive, de banalisation de l'espace. C'est plus particulier à la France qu'aux autres pays d'Europe [...] : uniformisation croissante de lieux « copiés-collés », espaces pavillonnaires sans âme, zones commerciales stéréotypées... »*⁸.

Il ne semble pas que les pouvoirs publics aient pris la mesure de l'importance physique, sociale et économique des transformations spatiales, qu'ils traitent comme toujours « en silo », et des réactions ou « récupérations » (nostalgiques voire identitaires) qu'elles peuvent susciter.

⁸ Actes des 15^e rencontres des Grands Sites, « Quel tourisme dans les Grands Sites ? » 2013. P 18
Téléchargement : https://grandsitedefrance.com/images/stories/publications_actes/ACTES-RGSF_2013.pdf



II. Qu'entend-on par démarche paysagère et quels avantages pour la transition ?

I. La démarche paysagère

Ni territoire à équiper, ni carte postale à protéger, ni décor à planter : il faut, une fois le paysage dégagé des trois réductions dénoncées ci-dessus, lui donner **une définition active et positive : or, cette définition existe depuis plus de 20 ans**. Elle résulte de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe déjà évoquée, Cette convention concerne « les paysages remarquables comme ceux du quotidien » ; elle fait de ceux-ci « un élément essentiel du bien-être individuel et social » et indique qu'ils doivent être « préservés, gérés et aménagés » et ce « dans une perspective de développement durable ». Il n'est pas inutile de rappeler cette définition à ce stade :

« Partie de territoire telle que perçue par les populations, et dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »

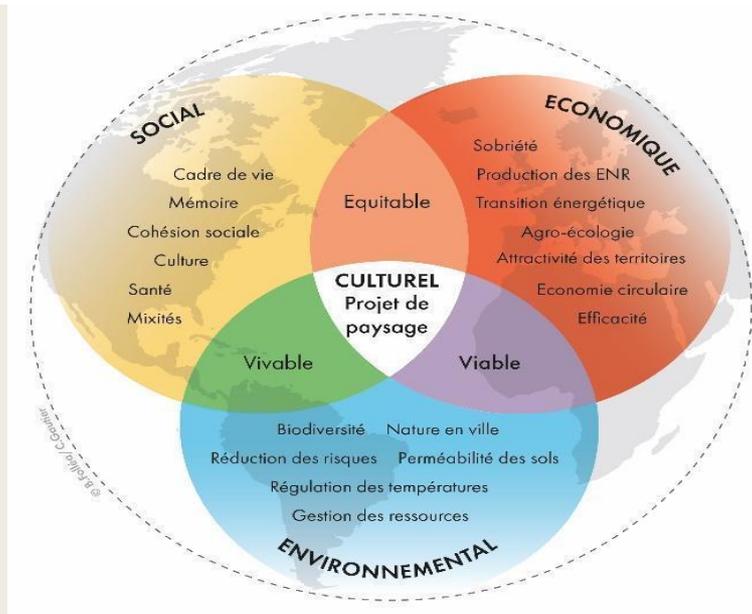
La richesse de cette convention tient notamment à ce qu'elle fait du paysage non seulement un objectif en lui-même (concevoir un espace porteur de « bien-être individuel et social ») mais aussi **une démarche, une méthode pour accompagner ou plutôt fonder les aménagements et la gestion de l'espace et ce « dans une perspective de développement durable » précise l'article 1^{er}-e de la Convention** : il s'agit d'inscrire la programmation, la conception, la réalisation et la gestion de tout aménagement dans une démarche paysagère qui se définit selon les cinq principes suivants.

Les cinq principes de la démarche paysagère

Qu'est-ce que la démarche de paysage ? Certains parlent de projet de paysage, d'autres d'approches paysagères. Quelle que soit la formule, l'idée est la même : il s'agit d'une méthode de l'aménagement et de l'urbanisme qui va largement à l'encontre des façons de faire dominantes, et que l'on peut résumer en cinq points :

- **1. Prise en compte de la réalité sensible du territoire en jeu, « tel que vécu et perçu par les populations »** : le territoire est conçu comme paysage, il ne se réduit pas à une somme de données objectives dénuée de toute sensibilité, que l'on peut aménager et équiper : il est perçu et vécu par les populations. Ainsi, la démarche de paysage porte l'expression des perceptions, usages et représentations ;
- **2. Prise en compte du vivant dans sa globalité** : les vivants humains ne sont pas séparés des vivants non humains dans la réflexion : les usages des habitants sont intégrés à la démarche, tout comme le fonctionnement écologique du vivant non humain (animal et végétal) et des éléments ou phénomènes naturels ;
- **3. Approche transversale** : la démarche de paysage place le paysage comme bien commun au cœur des intérêts, croisant de ce fait l'ensemble des champs sectoriels de l'aménagement : économique (attractivité des territoires, tourisme, qualité du cadre de travail...), social (liens sociaux, santé physique et mentale, loisirs...) et environnemental. Le triptyque du développement durable y trouve son rouage central selon le schéma ci-dessous :





- **4. Démarche participative** : la démarche de paysage, non technique et parlante pour tous, donne toute sa place à l'expression des sensibilités des populations dans leur diversité : élus, techniciens, entreprises, associations, professionnels, « simples » citoyens ;
- **5. Créativité** : la conception de paysage identifie et reconnaît le caractère irrépensible des transformations des cadres et modes de vie, mais propose de les choisir plutôt que de les subir, ceci de façon à la fois exigeante, créative et opérationnelle, à travers la transformation voire l'invention effective des espaces, lieux et milieux de vie.

Extrait de « La démarche paysagère au service de la transition écologique et solidaire, perspectives pour l'Etat et les collectivités », Actes du séminaire de Biscarrosse 2021, Association des Paysagistes-conseils de l'Etat

Les atouts de la démarche paysagère : mise en cohérence des politiques, promotion de la participation, adhésion à la transition.

Trois dimensions essentielles à la méthode paysagère en font un outil efficace pour accélérer la transition écologique :

- Dimension **intégratrice** : à la fois **des problématiques, du temps et de l'espace** : de l'analyse des territoires et des tendances à l'émergence des visions et des projets ;
- Dimension **démocratique** : Un outil de portage, de partage et de médiation, sans prérequis, au service de la participation citoyenne ;
- Dimension **sociétale** : une démarche tendant à la « bonne santé » du corps social, en termes de relations entre les gens, au vivre ensemble, à l'attention portée aux plus démunis, à la recherche de plus de justice et d'égalité, au bien être pour tous.

Ces trois dimensions peuvent apporter à la transition écologique un caractère désirable, en permettant à chacun d'en saisir la globalité et d'y apporter sa contribution personnelle dans son territoire de vie, et en offrant une représentation tangible du récit collectif de la transition écologique réussie.

C'est d'ailleurs ce que préconisent les instances scientifiques internationales de la transition écologique comme méthode de résolution des conflits climat/biodiversité et de mobilisation des énergies (voir encadré ci-dessous).



GIEC et IPBES⁹ préconisent l'approche paysagère

pour atteindre plus rapidement et efficacement les objectifs fixés par les traités internationaux en matière de transition écologique.

Un atelier conjoint aux deux instances internationales s'est réuni en décembre 2020. Le rapport de cet atelier a été publié le 24 juin 2021.

Pour le consulter : <https://zenodo.org/record/5101125#.ZBXqeYSZNPY> « 2021 IPCC-IPBES_scientific outcome_V10_SINGLE.pdf »

Le rapport introduit, en vis-à-vis des deux objectifs « Climat (atténuation et adaptation) » et « Biodiversité (lutte contre son érosion) », un troisième élément majeur intitulé « qualité de vie pour tous » qui inscrit ces thématiques, territoire par territoire, au service du bien-être des populations.

Il dresse les deux constats suivants :

- « Des mesures étroitement centrées sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique peuvent avoir des impacts négatifs, directs ou indirects, sur la nature et sur les services qu'elle rend aux populations ». [Les implantations de dispositifs de production d'énergies renouvelables ont des effets négatifs bien connus sur les oiseaux migrateurs ou les chiroptères].
- « Des mesures étroitement centrées sur la protection ou la restauration de la biodiversité ont en général d'importantes répercussions positives sur l'atténuation du changement climatique, mais ces répercussions pourraient être plus importantes encore si elles prenaient en compte à la fois le climat et la biodiversité. "La restauration de la « continuité écologique » des cours d'eau peut être réalisée tout en produisant de l'énergie hydraulique.]

En se fondant sur une « *scape approach* », le terme 'scape étant défini (dans le glossaire du rapport) comme un amalgame des termes « *landscape* » (paysage terrestre), « *freshwaterscape* » (paysage aquatique) et « *seascape* » (paysage marin), le rapport estime qu'une approche paysagère intégrée et déclinée en fonction des spécificités de chaque territoire serait nécessaire et efficace. A cet effet, le GIEC et l'IPBES soulignent les points suivants :

- « Un nouveau concept de conservation devrait avoir pour objectifs conjoints un climat supportable, une biodiversité durablement auto-portante et une qualité de vie optimale pour tous ({2.2.6}) ;
- « Par exemple, la recherche d'interventions durables et à avantages multiples devrait viser la préservation de paysages (terrestres, aquatiques et marins) multifonctionnels au lieu de se limiter à la préservation de quelques composantes de la Nature considérées de manière isolée, qu'il s'agisse d'habitats menacés ou encore intacts ou d'espèces emblématiques » ;
- « L'approche par le paysage intègre la préservation d'une biodiversité fonctionnellement intacte et la production d'avantages matériels, immatériels et réglementaires, de l'échelle locale à une échelle plus vaste tout en intégrant les notions de partage et de sobriété. Elle peut combiner réseaux d'aires protégées et de corridors, paysages productifs et gérés, modifiés pour et par l'utilisation humaine, et écosystèmes profondément transformés par la main de l'homme, comme les villes ou les territoires d'agriculture intensive » {2.2.6} ;
- « Pour que cette approche soit efficace et durable, une participation équitable, itérative et dûment planifiée des communautés locales et des habitants concernés est une nécessité, à la fois au stade du projet et de sa mise en œuvre, afin de fonder les solutions sur les économies, les besoins, les modes de vie et les modes de gouvernance locaux, qui affectent aussi bien la biodiversité que le climat ».

Ainsi, le rapport conclut :

« La construction appropriée de paysages terrestres et marins multi-usages au moyen d'une approche englobante, intégratrice, concertée, et adaptative des territoires peut maximiser les avantages associés à la conservation de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique et à l'amélioration de la qualité de la vie » {7.3}

⁹ Intergovernmental platform on biodiversity and ecosystems services. L'équivalent « Nature » du GIEC



De manière globale, **l'approche ensemblière et intégratrice** par le paysage peut aussi être un moyen de promouvoir la cohérence en luttant efficacement contre la compartimentation des politiques publiques en matière de développement économique, énergétique et touristique, d'urbanisme, de mobilités, d'environnement, de patrimoine ou d'agriculture ... et de dynamiser ainsi la démocratie participative. Elle nécessite toutefois la participation non seulement des habitants des territoires mais également des porteurs d'expertise – notamment associatifs – en environnement, mobilités, solidarité, santé-environnement... permettant d'acculturer les participants et les élus en même temps que recueillir leurs craintes et attentes.

II. La dimension intégratrice de la démarche paysagère dans l'espace et dans le temps

A. Intégration spatiale : de l'analyse des territoires à l'émergence des visions et des projets

Quelles que soient les méthodologies précisément employées, la démarche paysagère agit comme un **révélateur de la composition spatiale des territoires, de l'histoire de cette composition et des tendances à l'œuvre**. Elle identifie les harmonies et les dysharmonies, les cohérences et les contradictions. Elle rend lisible et accessible au plus grand nombre ce qui n'est pas vu ou compris, parfois oublié, et pourtant bien présent au quotidien sous les yeux de chacun.

Par son contenu centré sur le perceptif et l'observation, la démarche paysagère résout graphiquement des questions complexes, à l'image de la géométrie pour les problèmes mathématiques.

Dans la période actuelle, elle exprime particulièrement bien les tendances au long cours à la simplification des territoires. Celles-ci font écho paradoxalement à une **banalisation/standardisation des paysages** parfois accompagnée, voire suscitée par l'action publique elle-même. Les normes juxtaposées régissant, habitat, voirie, zones touristiques et commerciales... ont abouti au pitoyable spectacle des entrées de villes et à la spécialisation des territoires (industriels, résidentiels, céréaliers, touristiques...) entre lesquels prolifère l'agitation des déplacements carbonés.

De même, dans les territoires ruraux, **le diagnostic par le prisme du paysage retrace efficacement l'évolution des modèles agricoles** (types de production, gestion des couverts, de l'eau, de l'arbre, des bâtiments d'exploitation...) et leur inflexion possible aujourd'hui. Face aux dynamiques à l'œuvre dans les territoires, le paysage est parfois le **seul moyen d'appréhender cette complexité** dans un tout. Comme constat et analyse, il est le révélateur de l'expression superposée/juxtaposée et souvent peu cohérente des aménagements de toute nature sur un territoire. Comme démarche ou méthode il est aussi **le support possible d'une vision intégrée**, au sens premier du terme « vision ».

Ainsi, la démarche de paysage est une manière efficace d'agir dans la complexité en luttant contre la pensée simplificatrice dénoncée par Edgar Morin, celle qui sépare ce qui est lié (c'est la disjonction) et unifie ce qui est divers (la réduction)¹⁰.

« Notre éducation nous a inculqué un mode de pensée incapable de relier les connaissances pour affronter les complexités de nos vies, de nos sociétés, de notre histoire, de notre temps ».
Edgar Morin (« Réveillons-nous », Denoël, Février 2022)

La démarche paysagère permet ainsi de **projeter un état futur et de le rendre palpable**. La capacité d'intégration de l'approche paysagère dans le projet d'aménagement est analogue à celle présente à l'étape du diagnostic. Si le paysage est la résultante des actions successives et peu

¹⁰ In « L'Archipel des métamorphoses – la transition par le paysage » page 89.



coordonnées sur un territoire, alors dessiner le futur, souhaitable ou non, dans et par le projet de paysage, permet une vision intégrée. Cette vision sera ensuite déclinée domaine par domaine, gagnant ainsi en harmonie.

Dans la plupart des cas, la méthode paysagère ne projette pas qu'une image photographique ou dessinée. Elle intègre aussi par la nature pluri-sensorielle de sa description, à la fois des aménagements et des usages, de l'investissement et du fonctionnement, de l'humain et du non humain, du matériel et de l'immatériel, de l'objectif et du subjectif. Elle offre ainsi une série de clés pour s'interroger non seulement sur la transformation en jeu mais aussi sur « **comment sera la vie qui va accompagner cette transformation** ».

*“Quand vous faites de l'analyse, vous découpez. (...) Or si vous essayez de gérer un problème systémique en découpant, ça ne marche pas. Parce qu'un système, c'est la somme des parties plus les interactions entre ces parties. Un problème systémique, c'est un tapis au tissage complexe : si vous découpez le tapis ... il n'y a plus de tapis”.*¹¹

Là où les approches technicistes auront une fois de plus tendance à décomposer, l'approche paysagère pourra réunir dans des représentations intégrées des éléments qui, sur des plans différents, interagissent sans pouvoir être hiérarchisés sur une seule et même échelle. Dans le projet comme dans le diagnostic, le paysage est un atout pour appréhender la complexité sans la réduire.

De la même façon, la démarche paysagère permet **d'articuler naturellement les échelles** : du grand paysage au détail du projet, de la stratégie de territoire à la déclinaison fine de principes d'usage. Les principes et lignes directrices d'un projet de et par le paysage, soit se colportent à travers les changements d'échelle (par exemple, des principes guidant la gestion de l'eau de surface sur un territoire marqué par la présence de zones humides), soit au contraire permettent de se décliner de manière différenciée et d'exprimer la diversité dans un ensemble harmonieux plus vaste. Derrière les principes directeurs d'un plan de paysage, on pourra travailler plus finement sur des sites ou entités locales qui feront l'objets d'approches parfois très différentes.

Ce passage de la grande échelle, nécessairement abstraite (un SCoT), à un aménagement concret d'échelle plus réduite (la recomposition d'une place de village) a aussi pour mérite de susciter davantage l'adhésion sociale, de pérenniser la participation au projet d'ensemble. On y reviendra ci-dessous quand on abordera la dimension démocratique de la méthode paysagère.

Contrairement aux approches purement techniques qui séquentent de manière linéaire un diagnostic puis des propositions, le travail du concepteur paysagiste opère **un passage souvent continu de l'analyse au projet** (Bernard Lassus parle d'« analyse inventive »). Il est facilité par les outils de représentation qu'utilise le paysagiste : le croquis, le dessin, le schéma, l'esquisse, le photomontage... Ces choix révèlent le fait qu'un état des lieux, aussi complet soit-il, n'est jamais neutre et oriente d'une manière ou d'une autre la réflexion sur l'avenir.

Paradoxalement, cette influence des choix d'analyse initiale sur les scénarios futurs est tout aussi présente mais beaucoup moins assumée dans d'autres approches. Même dans les domaines les plus techniques ou experts (écologie, géotechnique, construction, mobilité, sciences climatiques...), les choix techniques et méthodologiques et les moyens qu'on y consacre orientent nécessairement la vision du champ des possibles et des solutions, de manière intentionnelle ou non. Reconnaissons ici à la démarche paysagère **d'assumer la subjectivité partielle de l'analyse pour la mettre au service de l'expression de chacun**, ainsi que d'une forme d'efficacité qui n'est pas le monopole de l'expert. Son principe n'est pas de prétendre à une objectivité qui n'existe pas, mais de construire une subjectivité partagée, en invitant à passer de l'impression à l'expression¹². On aborde ici à nouveau la dimension démocratique de l'approche paysagère sur laquelle on reviendra ci-après.

¹¹ Magali Reghezza-Zitt, Revue Urbanisme n° 430, mars-avril 2023 PROSPECTIVE – Au défi des utopies et du réel.

¹² In « L'Archipel des métamorphoses – la transition par le paysage » page 69.



B. Intégration temporelle : l'établissement de passerelles entre les temps de l'aménagement

Cette dimension intégratrice du paysage est d'autant plus essentielle de nos jours qu'elle est profondément **en lien avec l'évolution de notre société** : à travers le facteur temps et celui des moyens dont les humains disposent pour leurs besoins, moyens qui transforment les paysages. Pour une grande part, les structures paysagères des territoires que nous connaissons, à la ville comme à la campagne, et dont nous considérons aujourd'hui l'harmonie et la valeur patrimoniale ou identitaire, sont **un héritage de « l'Histoire du progrès humain »** comme le disait Michel Corajoud.

L'armature urbaine de la France, l'organisation de l'habitat, les structures et la diversité des paysages agricoles, des bâtis religieux, militaires ou civils..., tout ce qui fait aujourd'hui le charme ou l'harmonie des paysages, mais aussi leur attractivité résidentielle ou touristique, ne sont pas autre chose qu'une rencontre. Rencontre de la géographie, de la nature et de l'optimisation que nos sociétés humaines ont cultivées pendant des siècles pour vivre – ou parfois survivre – avec les moyens dont elles disposaient. Comme le démontre le collectif « Paysages de l'après-pétrole », l'avènement de l'ère thermo-industrielle au XIX^e siècle a bouleversé cette donne : **l'accès à de nouvelles énergies abondantes et bon marché et à de nouveaux moyens de production nous a brutalement extraits, au moins en partie, de la loi du temps long et des contraintes naturelles.**

A l'heure où cette époque « moderne » semble arriver à son terme, tant par le tarissement progressif de l'énergie fossile que par les conséquences planétaires que son usage massif a déjà engendrées, la question des paysages de l'après-pétrole prend effectivement un relief singulier.

En matière d'aménagement, la pensée relationnelle du paysage pourrait avantageusement se substituer à la pensée moderniste et équipementière. Dans cette optique, toutes les questions précédemment listées (neutralité carbone, artificialisation des sols, gestion du trait de côte, agriculture intensive, biodiversité, énergies renouvelables, ...) peuvent être revisitées grâce au paysage. En définitive, une approche paysagère de l'ensemble peut offrir une clé pour relier une certaine harmonie paysagère pré-industrielle – l'alliance de *l'utile et de l'agréable* préconisée par les hommes des Lumières –, les transformations de l'époque moderne et celles aujourd'hui à inventer pour **changer à nouveau d'époque vers un futur désirable**. Celui-ci ne sera évidemment pas un retour au passé, mais rien n'interdit de puiser dans ce dernier quelques inspirations utiles :

- les circuits courts des matériaux donnent de la personnalité à un territoire : le tuffeau caractérise le Val-de-Loire, la brique la région toulousaine
- l'implantation des constructions dans une vallée à la rupture de pente préserve les terres fertiles alluvionnaires et met les habitations hors de portée des débordements de la rivière...

Dit autrement : le paysage peut donner une **lecture de l'espace pour réconcilier le temps long de l'histoire (y compris son accélération/emballement à partir des années 1950) et celui de l'urgence climatique et écologique d'aujourd'hui, qui est aussi celui de la sobriété**. Pour arbitrer aujourd'hui et demain, entre ce qui doit être conservé voire restauré et ce qui peut et doit évoluer voire disparaître, entre ce qui relève de la permanence souhaitable et du changement désirable.

Le paysage peut aider à **hiérarchiser les enjeux et réussir la concordance des temps** pour vivre les changements tout en mettant les approches technicistes au service de l'harmonie.

Des questions aussi concrètes et actuelles que la présence d'énergies renouvelables aux abords de monuments historiques ou encore la densité de la maille bocagère minimale permettant de fixer les sols et d'infiltrer l'eau peuvent trouver un éclairage solide grâce à **ces « passerelles temporelles » qu'établit l'approche paysagère**. On est aux antipodes du combat binaire qu'on voudrait nous imposer entre les tenants de la « start up nation » et les zéloteurs de la France Éternelle !



III. La dimension intrinsèquement démocratique de l'approche paysagère

Jointe à la **parcellisation de l'action** qu'on vient de décrire, l'accélération contemporaine du temps politique et une fréquente confusion entre communication et action conduisent à une action publique qui entasse les mesures ponctuelles en série pour répondre à court terme à certains groupes d'intérêt. Dans ce temps accéléré, les administrations sectorielles, concurrentes entre elles, se considèrent au fond de moins en moins responsables des contradictions possibles qu'elles génèrent avec les politiques voisines¹³.

Un déficit de démocratie est la conséquence directe de cette compartimentation et accélération : la concertation est perçue comme un frein à « l'action », tout au mieux une contrainte nécessaire ou une case réglementaire à cocher. Les problématiques ne sont pas soumises au public dans leur globalité et ne font généralement pas l'objet d'un effort d'explication suffisant, ce qui ne permet pas d'éclairer celui-ci sur la complexité et l'imbrication des enjeux, ni de lui permettre de s'exprimer valablement dans le cadre d'une concertation ancrée territorialement.

Ici, l'approche paysagère aiderait à conduire des concertations de qualité, ouvertes à tous sans expertise préalablement requise, permettant de s'attacher davantage au résultat systémique qu'à l'approche sectorielle du projet concerné, à la vision d'ensemble et à la capacité à dialoguer autour de cette vision.

A. Un outil de portage, de partage et de médiation, sans prérequis, au service de la participation citoyenne

Parce qu'elle ne repose pas uniquement sur de l'écrit et sur des mots, parce qu'elle fait appel à des représentations et au sensible présent intimement chez chacun d'entre nous, sans prérequis de connaissance experte, et autour desquelles il est possible de débattre, la démarche de paysage est fondamentalement un outil démocratique. Certes la lecture du paysage, la mise en projet et le suivi de ce dernier requièrent un savoir-faire spécifique, mais l'appréciation de sa qualité actuelle ou la prise de décision sur son devenir sont bel et bien une question de sensibilité qui ne dépend pas du niveau d'instruction de chacun et encore moins de sa fortune...

Dire « j'aime » ou « je n'aime pas », ce que l'on trouve beau ou harmonieux dans un paysage actuel ou futur, parler d'un paysage à portée universelle ou associé à un vécu ou à une connaissance personnels, ne nécessite ni diplôme, ni expertise technique, ni statut particulier, chaque voix étant de même portée que toute autre. Dans les démarches participatives, on part en effet des ressentis **et** des savoirs de tous. Cela permet de faire évoluer les appréciations de chacun lorsqu'il entend des choses différentes qui vont faire évoluer ses perceptions. **Le paysage perturbe ainsi les habitudes du technocrate mais conforte les valeurs du démocrate.**

Chantal Jouanno, ancienne présidente de la Commission Nationale du Débat Public avait fait profiter La Fabrique Ecologique de son expertise sur le sujet il y a quelques mois : *« La prise de conscience de l'urgence d'agir sur les questions écologiques (climat, biodiversité...) s'est fortement développée ces dernières années. Il faut donc supposer que si on a une information de meilleure qualité, plus accessible sur les enjeux de soutenabilité, la participation permettra aux gens de faire les bonnes propositions. La question de la soutenabilité est effectivement première, aussi il s'agit de se donner toutes les garanties d'un approfondissement démocratique pour faire les choix auxquels nous confrontent ces urgences¹⁴. »*

¹³ Un exemple en est donné avec la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023 avec l'exigence, pour chaque commune, de se doter de « zones d'accélération » qui se rajouteront aux multiples demandes déjà formulées sur Natura 2000, la préservation des sites et du patrimoine, la protection contre les risques naturels, etc.

¹⁴ Extrait de l'entretien de Chantal Jouanno avec La Fabrique Ecologique "Affirmer les droits attachés à la démocratie participative" publiée en Mars 2023 : <https://www.lafabriqueecologique.fr/entretien-exclusif-avec-chantal-jouanno-affirmer-les-droits-attaches-a-la-democratie-participative/>



Plus remarquable encore, en faisant explicitement appel au sensible, la démarche de paysage autorise les expressions d'affects qui sont mécaniquement minorées par les processus technicistes. Trop souvent les passions qui nous gouvernent ne vont en effet chercher dans le raisonnement et la technique que des éléments d'habillage voire de communication pour emporter plus facilement la conviction (« il n'y a pas d'alternative » !). Dans de tels cas, la démarche de paysage apporte indéniablement une valeur ajoutée au débat démocratique puisqu'elle fait **directement appel à la sensibilité de chacun**. Il va de soi que l'expression de cette sensibilité doit être suffisamment formalisée pour ne pas donner prise à la démagogie qui se nourrit trop souvent des émotions maladroitement ou spontanément exprimées : c'est là toute l'utilité des professionnels du paysage, à la fois **concepteurs et médiateurs**.

Formé à l'analyse, à la révélation du réel comme à l'expression du projet, le paysagiste-concepteur, – mais aussi tout professionnel de l'aménagement dûment formé à la démarche paysagère – doit être ou devenir un médiateur et un facilitateur du débat et du dialogue : dialogue entre entités du paysage, dialogue entre individus, entre expertises.

La démarche de paysage rejoint ainsi l'article 7 de la charte de l'Environnement, qui est adossée à la Constitution et qui reprend les engagements liés à la ratification de la Convention d'Aarhus par la France : « Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ».

Comme le rappelle encore Chantal Jouanno, dans l'entretien susmentionné avec La Fabrique Écologique « *la participation sert à asseoir la légitimité des décisions, à en améliorer la qualité en intégrant les préoccupations environnementales et sanitaires dans la décision* ». Elle précise également que transition écologique, prise en compte de l'environnement, développement de projets et justice sociale doivent aller de pair « *Le débat sur la priorisation des intérêts – qu'avait soulevée la Convention citoyenne pour le climat en souhaitant inscrire l'environnement dans le préambule de la constitution, ce que le Président a refusé parce que c'était le mettre au-dessus des intérêts économiques – serait plus profond si l'arbitrage était entre environnement et justice sociale, portait sur des questions environnementales et sociales, comme l'a montré le rejet de la taxe carbone. Le sujet difficile est de savoir si l'environnement l'emporte sur la démocratie, surtout si la démocratie vise la justice sociale parce qu'elle se veut inclusive* ». De récents travaux conduits par France Stratégie et portant sur la notion de soutenabilité abordent également ces questions¹⁵.

La démarche paysagère, en étant sensible (en partant de ce que l'on vit et perçoit), est une manière de ne pas « dé-réaliser » le monde. Elle oppose une autre réalité à la rationalité technique et focalisée : celle qui est vécue¹⁶. La « dé-réalisation » du territoire au profit de certaines rationalités ciblées sur certains intérêts est une manière de masquer les déséquilibres. En matière d'intensification agricole par exemple, l'évacuation de la relation sensible au réel a conduit à une forme d'abstraction porteuse d'une grande violence et d'impasses écologiques ou sociales qui ne peuvent plus être dissimulées : chute vertigineuse du nombre d'agriculteurs, épuisement des sols, réduction des animaux à des machines, ... Au-delà de la focalisation actuelle sur les conditions d'élevage et le bien-être animal, ou sur la rareté de la ressource en eau, c'est le formatage de la vie des territoires au service d'une production technique spécialisée qui interpelle. **La démarche paysagère requiert une attention large au vivant qui ne sépare pas les humains des non humains et les met en interrelation dans un même espace**. Écologie et sociologie s'y rejoignent, montrant que paysage et biodiversité peuvent être de puissants alliés objectifs, au-delà de préjugés encore parfois tenaces.

En outre, en permettant une expression libre et sans prérequis de tous les participants sur une problématique commune (le paysage), elle favorise l'expression de problématiques sociales qui auraient eu moins d'espace pour émerger dans une concertation sectorielle.

¹⁵ Voir le rapport paru en mai 2022 « Soutenabilités, orchestrer et planifier l'action publique » : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-soutenabilites-mai_0.pdf

¹⁶ In « L'Archipel des métamorphoses – la transition par le paysage » pages 83-88



Elle permet par exemple de verbaliser, donc de commencer à résoudre les conflits latents entre ceux qui, à la campagne, ont « acheté » un paysage de carte postale (retraités, résidents secondaires, ...) et les natifs qui y développent leur activité productive : agriculteurs, mais aussi artisans, garagistes etc.

B. Un vecteur de justice au sein du corps social

Les paysages ne sont pas seulement constitués des espaces naturels, des espaces agricoles, forestiers, bâtis ou touristiques. Ils sont aussi ceux du quotidien des gens. Les paysages de la vie quotidienne sont ceux des conditions de déplacements, de travail, d'habitation, de loisirs, d'accès aux soins, à une qualité d'alimentation, à l'école, à la culture, ceux de la vie collective. Ce sont aussi ceux des difficultés liées à la solitude, aux privations, à la pauvreté, à l'exclusion, aux inégalités... On peut ainsi parler de « biodiversité humaine » qui est propre chaque territoire et qu'il convient de caractériser. On sait combien la composition des populations et leurs conditions de vie ont bougé depuis plusieurs décennies reflétant une très grande diversité de situations et de difficultés.

C'est donc à la fois en caractérisant tout ce qui façonne le paysage naturel, bâti, patrimonial, et toutes les perceptions sociales qu'on peut caractériser le vrai visage d'un territoire.

Il convient donc aux côtés des images de lieux d'associer des images de vie. Ne peut-on pas dire que le plus beau paysage est celui des visages humains qui expriment toutes ces réalités ?

On sait combien, à l'ère du pétrole et du réchauffement climatique, des territoires, à des degrés divers, ont subi à la fois des formes de défiguration et de dénaturations, ainsi que **des dégradations sociales marquées par exemple par des situations d'inégalités flagrantes**, par des cloisonnements, des replis sur soi, par des diversités de situations de vie.

Les dégradations sociales peuvent aller de pair avec l'incohérence et l'anarchie des lieux. Le territoire chaotique se révèle souvent être un facteur de mal être et de terreau à la violence.

La bonne santé d'un corps territorial tient à un agencement équilibré et harmonieux de toutes les caractéristiques et les ressources propres à la morphologie des lieux, aux richesses naturelles, environnementales, aux écosystèmes, à la capacité d'échanges équilibrés et équitables avec les autres territoires.

En réintroduisant des approches sociales, culturelles, économiques à partir du vécu des gens et des organisations qui lui sont liées, en travaillant sur **la diversité des situations et des catégories de population**, en faisant apparaître à la fois les situations du bien vivre et celles du mal être, et en offrant à chaque citoyen la possibilité d'être lui-même acteur des transformations, la démarche paysagère introduit la notion de **paysage humain**, c'est-à-dire celui qui reflète les vécus des lieux et tend à une plus grande équité en termes de bien-être.

C. De l'acceptable au désirable

Finalement et à l'image de nombreuses infrastructures (dont celles de production d'énergies renouvelables ne sont que les plus récemment survenues dans le débat public), il n'est pas étonnant que la notion « d'acceptabilité » émerge depuis peu pour **souligner la nature de l'écueil démocratique sur lequel échouent les processus techniques et les projets qui les accompagnent**, quelle que soit d'ailleurs leur pertinence.

Derrière ce terme d'« acceptable », le maître d'ouvrage ou l'ingénieur voit volontiers l'enjeu des moyens par lesquels il obtiendra l'assentiment, tout au moins la non-opposition du public au projet, plan ou politique qu'il a conçu, sans nécessairement considérer que les oppositions puissent traduire autre chose qu'une incompréhension de la validité de son « œuvre ». L'acceptabilité est en fait **le processus de démocratie participative par lequel le projet, plan ou programme obtient l'acceptation ou le rejet** de la population concernée. Dans la démarche de paysage, dans laquelle la technique n'est pas en première ligne, l'acceptation (notion passive) peut laisser place à **la**



« **désirabilité** » (notion active), sans écarter l'idée que celle-ci puisse être soutenue par des éléments rationnels et des gains objectifs.

Un avis marquant du Conseil économique, social et environnemental publié en mars 2022

Celui-ci est précisément intitulé « *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* »¹⁷. Cet avis, publié au Journal officiel, s'affranchit très vite de l'étroitesse de l'« acceptable » ; il y est en effet affirmé que :

« la transition énergétique n'est pas spontanément « désirable », car elle implique des changements profonds de nos imaginaires et de nos modes de vie. Manquent enfin un récit collectif global de ce que seront nos modes de vie (habitat, mobilité, alimentation, travail, loisirs, liens sociaux, etc.), avec une répartition équitable des efforts qui tienne compte des inégalités sociales actuelles, et des références culturelles ou artistiques pour le rendre plus lisible ».

Dès lors :

« Le CESE préconise de favoriser le développement des concertations locales volontaires climat-énergie, avec une attention particulière aux impacts sur le paysage et la biodiversité, en anticipation des projets, associant les élus et élus, la population et les parties prenantes ».

La présente note, tout en reprenant cet impératif d'association des acteurs du territoire, propose en outre de passer **de l'« impact sur le paysage » au « projet de paysage »**. Plus l'urgence (climatique, écologique...) à agir va pousser à des transformations du paysage et à des changements de mode de vie, plus la pression pour faire aboutir ces transformations augmentera et plus **l'adhésion sociétale deviendra** – au-delà de quelques compensations économiques – **une difficulté majeure**. Agissant en amont des projets, plans ou programmes, assujettis à l'évaluation environnementale et aux études d'impacts, le projet de paysage développé par et pour les acteurs du territoire peut apporter une vision contextualisée, débattue, partagée, inclusive et exhaustive du champ des possibles qui prépare la venue de projets susceptibles d'emporter l'adhésion sociétale. Ainsi, le projet de paysage vient naturellement s'articuler et enrichir la dimension intégratrice de l'évaluation environnementale¹⁸ depuis l'échelle de la planification jusqu'à la mise en œuvre des projets.

Elle aide ainsi à remettre à sa juste place ce qu'il est désormais convenu d'appeler la “séquence éviter, réduire, compenser” (ERC), historiquement née autour de la question précise de devoir justifier la limitation des effets négatifs des projets sur la biodiversité. Dans la mise en œuvre des procédures, cette doctrine ERC s'est généralisée comme un mantra, en oubliant qu'elle est attachée à la définition du champ large des possibles, que permet d'explicitier la démarche paysagère. Il en résulte un exercice de style commode, consacré par les textes réglementaires et derrière lequel se dissimulent volontiers les raisons du choix retenu, donc l'exercice des responsabilités réelles des décideurs à l'égard des effets, positifs ou négatifs, qui accompagneront la réalisation du plan, programme ou projet.

Notons plus largement qu'en l'absence de contextualisation, le terme d'impact est aujourd'hui source de confusion. D'un côté, emprunté par un droit de l'environnement qui s'est historiquement construit dans une logique défensive, d'une manière générale “*Il renforce la perception fixiste du paysage, comme un tableau sur lequel on ne pourrait provoquer que des accrocs. Il sous-entend que toute nouveauté ne peut être qu'une agression et ne peut provoquer que des dommages.*”¹⁹. A l'inverse et beaucoup plus récemment, il est désormais très largement emprunté par le monde économique pour signifier de manière plus ou moins fiable les effets positifs sur la société, notamment sur l'environnement, d'un produit, d'un service ou plus largement d'une entreprise dit “à impact”.

¹⁷ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

¹⁸ “L'évaluation environnementale : un paradoxe au cœur de la modernisation du droit de l'environnement”, Cyril Gomel et Xavier Loubert-Davaine, extrait de l'ouvrage “Les futurs du droit de l'environnement” (2016).

¹⁹ L'Archipel des métamorphoses – La transition par le paysage, Bertrand Folléa, éditions Parenthèses, 2019



Si les mesures de facilitation destinées à « accélérer » transitoirement le développement des énergies renouvelables (ENR) ne dépassent pas dans le même temps la simple acceptabilité pour aller vers une adhésion active, elles seront vues comme un passage en force déguisé et produiront, sur la longue durée, des freins puissants qui annihileront probablement les gains attendus à court terme. Le besoin d'approche de concertation et de médiation par le paysage est donc d'autant plus grand que les mesures d'urgence commencent à s'imposer par la procédure et la technique, dans le cadre d'une approche qui reste essentiellement "top down".

Encore faudra-t-il interroger le paysage dans différentes échelles territoriales. Par exemple, on peut considérer que les ENR installées dans les zones par définition peu denses, serviront en majeure partie à répondre à la consommation des zones denses peu susceptibles d'installer de tels équipements. Dès lors, les projets d'ENR peuvent être vus comme des extensions des métropoles dans les campagnes et posent la question des réciprocitys et des solidarités territoriales face à ce **nouveau déséquilibre induit par la transition énergétique**²⁰. Ce rapport d'échelle permettra d'impliquer les urbains dans des démarches paysagères régionales, et faire émerger des « contrats de réciprocity » entre usagers et habitants des paysages.

Faire paysage, c'est faire société dans la transition écologique. C'est approfondir la démocratie par la participation sans pré-requis technique de tous ceux qui sont, pour reprendre une expression de Bernard Lassus, non seulement « de là », mais qui aspirent à être « bien là ».

Cette dimension participative est en parfaite résonance avec l'évolution maintes fois analysée de nos démocraties vers une intervention citoyenne "en continu" qui ne s'oppose qu'en apparence à la représentation du peuple par les élus: depuis la mise en place des "zones d'aménagement concerté" dès les années 1980, jusqu'aux démarches de co-construction instituées dans certaines collectivités (budgets participatifs, conseils citoyens tirés au sort²¹, etc.), ce mouvement ne cesse de s'amplifier : le paysage lui fournit dans ce contexte une assise solide.

N'oublions pas cependant que mobiliser une population importante et représentative de la diversité demande des approches spécifiques trop rarement mises en œuvre (car elles sont coûteuses et prennent beaucoup de temps.) Faute de tels moyens très peu de monde participera et, en général « toujours les mêmes ».

L'exemple du « quartier sensible » de la Duchère à Lyon, montre que, dans une situation particulièrement délicate en termes de lien social, la dimension participative de l'approche paysagère a permis de relever le défi de la requalification d'un quartier de plus de 10 000 habitants.

²⁰ Ce déséquilibre est toutefois à nuancer : la ville est un territoire potentiellement plus riche en énergie qu'on ne le croit : chaleur fatale, surfaces potentiellement captatrices de solaire, etc

²¹ La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite "loi Lamy".



Un projet participatif pour requalifier « La Duchère »

Le quartier de la Duchère à Lyon était un « grand ensemble » typique des années 1960 comportant sept grandes barres d'immeubles de treize étages. Ces barres comportaient 2 300 logements chacune. Le quartier a compté jusqu'à 23 000 habitants avec 80 % de logements sociaux. Il a connu les problèmes d'appauvrissement et d'inadaptation de tous les autres quartiers de ce type : sa population était tombée à 12 500 habitants en 1999, dont 22 % de chômeurs et une délinquance endémique.

La « grand projet de ville » lancé en 2001 a permis la démolition-reconstruction de 1 800 logements et la disparition des fameuses barres, la première étant démolie en 2005 et la dernière concernée par le programme dix ans plus tard.

Le projet, coordonné par le concepteur paysagiste Alain Marguerit et l'urbaniste Bernard Paris visait à la fois à en faire un quartier socialement mixte (un maximum de 55 % de logements sociaux) et un espace urbain comportant des îlots à taille plus raisonnable (3 à 7 étages maximum pour les nouveaux immeubles), une présence marquée du végétal « privé » (cœurs d'îlots) comme public, et des espaces urbains dont la conception favorisait la vocation de rencontres et d'échanges comme le Parc du Vallon, espace linéaire de 11 hectares descendant vers la vallée de la Saône.

L'approche paysagère, vecteur de participation citoyenne

Mais ce qui caractérise le plus l'opération de La Duchère, c'est une participation réelle des habitants qui, contrairement aux populations concernées par de nombreuses réalisations de ce genre, sont bel et bien restés sur place, garants de la mémoire des lieux et du lien social.

Une des clés de la réussite du projet fut la mise en place dès 2003 d'un « programme d'investissements à court terme » doté de 3,5 millions d'euros. Il s'agissait à la fois de « donner le ton » de l'opération future, tout en répondant aux besoins immédiats des habitants par une cinquantaine de chantiers (réhabilitation de la principale école, réfection d'éclairages, premières réhabilitations d'espaces publics). Ainsi était maintenu un niveau de confiance et surtout d'engagement chez les habitants en illustrant les intentions du projet.

Dès le début de l'opération, un « comité de suivi participatif » a été mis en place avec à chaque étape des outils adaptés (ateliers de concertation, enquêtes, focus-groupes, etc.). Ce comité a grandement facilité la mise en œuvre des phases délicates de relogement suite aux démolitions et a pris une part importante dans la conception des équipements et des espaces publics. Cinq réunions publiques en présence du maire de Lyon en personne, ont permis la formalisation de 252 propositions transmises aux élus.



La maquette du quartier, régulièrement mise à jour dans la « maison du projet » à La Duchère, Photo © JP THIBAUT

Loin d'être de simples « concepteurs » au sens étroit du terme, dessinant un plan technico-esthétique de ce qui leur paraissait l'opération idéale de requalification du quartier, les coordinateurs, en place depuis 20 ans, ont été de véritables médiateurs au service des habitants, faisant de la transition de ce quartier vers la « ville durable » un processus désirable.

Ce qui précède montre bien que pour la mise en œuvre de politiques de préservation des sols, de reconquête significative de la biodiversité, de mutation agricole, mais aussi d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets d'ores et déjà inévitables, l'approche paysagère de l'aménagement possède d'indéniables atouts. Elle peut en effet **accélérer la transition écologique en la rendant plus cohérente dans sa traduction spatiale et dans sa continuité temporelle**. Elle peut tout particulièrement en faire, par sa dimension démocratique, **un processus mobilisateur** donc désirable.

De manière plus large, elle peut permettre à des citoyens qui se sentent laissés pour compte par les institutions, de **s'impliquer davantage dans la vie politique de leurs territoires**, dans un contexte d'abstention de plus en plus forte et de remise en question de la démocratie représentative. Cet aspect mobilisateur qui ne peut pas être guidé par la technique est explicité dans la note « Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme » de La Fabrique Ecologique. *“Au-delà des aspects techniques, la démocratie suppose une vie politique continue entre les élections, avec des débats publics permanents, sinon réguliers, animés par des groupes de citoyens organisés en partis politiques, en syndicats et en associations qui interviennent dans ces débats, y compris par des actions légales (grèves, manifestations, pétitions, initiatives concrètes...)”*²²

Les avantages et intérêts potentiels de la démarche paysagère étant ainsi exposés, examinons à présent, en quoi cette démarche se révèle d'ores et déjà efficace pour faciliter, accélérer et rendre désirables – donc réussir – les politiques de transition écologique, ne serait-ce qu'à travers différentes dimensions d'actualité, et ceci dans plusieurs territoires qui en font ou en ont fait l'expérience.

²² Extrait de la note “Gouverner la transition écologique : démocratie ou autoritarisme” de la Fabrique écologique publiée en Avril 2021 : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2020/02/Note-38-Ecologie-Democratie-VD-I.pdf>



III. Comment la méthode paysagère permet de relever les défis contemporains de la transition

Certains sujets majeurs d'actualité traduisent les défis de la transition écologique et croisent la question posée par cette note²³. Nous retiendrons ici :

- la **préservation des sols agricoles et naturels**, engagée par la loi SRU de 2000 et désormais consacrée par le principe de **Zéro Artificialisation Nette (ZAN)** porté par la loi Climat et résilience (22 août 2021 complétée et précisée par la loi du 20 juillet 2023) ;
- **l'adaptation au changement climatique** : l'aménagement du littoral avec le recul du trait de côte, la prise en compte du risque d'inondations fluviales, l'évolution de la gestion forestière, l'évolution des territoires de montagne et bien sûr les défis posés à l'aménagement des villes ;
- la **lutte contre l'érosion de la biodiversité**, engagée par les politiques de la nature (1976) et ayant fait l'objet d'une récente loi (2016) et d'une nouvelle stratégie nationale (2022-2030) ;
- la nécessaire **mutation des pratiques agricoles** pour tenir pleinement compte des enjeux écologiques, climatiques et sanitaires, en particulier à travers la transition agro-écologique promue par la précédente loi d'orientation agricole (2014) ;
- enfin, le **déploiement territorial des énergies renouvelables (ENR)** engagé depuis 20 ans, dont l'urgence a été rappelée par la crise énergétique et a conduit récemment à la loi d'accélération du déploiement des énergies renouvelables (loi dite APER du 10 mars 2023). Cet enjeu emblématique des mesures d'atténuation des changements climatiques ne doit pas cacher les autres enjeux de transition écologique associés à l'aménagement, la mobilité, l'industrie, et de maintien de stocks et puits de carbone, déterminants pour les paysages.

Autant de sujets qui renvoient à la territorialisation de la transition écologique. A cette caractéristique s'ajoute un enjeu de justice sociale, et même plus largement de cohésion sociétale, alors que certains déséquilibres démographiques et socio-économiques territoriaux s'accroissent.

Rappelons qu'il ne s'agit pas ici de promouvoir une politique supplémentaire, dont on regretterait le relatif délaissement en termes de priorités et de moyens au profit d'autres politiques, notamment les politiques environnementales sectorielles (climat, eau, risques, biodiversité...). Certes, les moyens conventionnels consacrés à la connaissance (les atlas) ou à la sensibilisation au paysage (comme les observatoires photographiques) doivent être largement confortés, mais on va avant tout décrire ci-

²³ Outre les quelques encarts glissés dans cette partie, trois publications récentes illustrent comment la méthode paysagère permet de réussir la transition écologique :

- A l'occasion des 30 ans de la Loi Paysage et de l'APCE (association des paysagistes conseil de l'Etat), la FFP a publié en juin 2023 un livre proposant une rétrospective de ces 30 dernières années par 30 projets de paysagistes concepteurs, offrant une vision large de la démarche paysagère au service de la transition écologique. Le livre est en réédition. « 30 ans de la loi Paysage 1993-2023 : Rétrospective en 30 projets » : <https://www.f-f-p.org/actualite/30-ans-de-la-loi-paysage/>

- Le Landscape Institute (Royaume-Uni) a publié en 2021 une plaquette résumant l'intérêt de l'approche des architectes-paysagistes pour répondre à la crise climatique, assortie d'exemples : « Landscape for 2030 – How landscape practice can respond to the climate crisis », Landscape Institute, 2021 https://landscapewpstorage01.blob.core.windows.net/www-landscapeinstitute-org/2021/04/12510-LANDSCAPE-2030_v6.pdf

- L'ouvrage « Aménager les territoires du bien-être » de Jean-Pierre Thibault (voir la bibliographie) développe une cinquantaine d'exemples constituant autant de preuves que cette approche permet de joindre l'utile (la transition écologique des territoires) et l'agréable (la beauté du cadre de vie de ses habitants).



après l'intégration d'une dimension paysagère dans les autres politiques publiques de transition écologique, autrement dit le réexamen de ces politiques par le paysage.

I. La préservation des sols agricoles et naturels par le paysage

A. Les risques d'une approche comptable de l'urbanisme par le ZAN

Présentée comme une rupture conceptuelle, la dernière réforme de l'urbanisme « **Zéro artificialisation nette (ZAN)** » mise en place en 2021 se justifie par la nécessité d'aboutir de manière programmée à la fin de l'artificialisation irréversible des sols naturels et agricoles qu'entraînent les formes d'urbanisation issues des énergies fossiles depuis les années 1950 au moins (pour l'habitat, les activités économiques, les infrastructures et équipements).

Elle s'inscrit en réalité dans la **continuité du renforcement des textes successivement adoptés depuis la loi SRU en 2000**. Celle-ci, la première, formulait déjà pour la planification en urbanisme une exigence nouvelle d'équilibre « *entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable.* » Aussi imprécise que soit cette formule générique, elle contenait en substance comme en droit la nécessaire décroissance de la consommation d'espace jusqu'à l'équilibre, mais aussi l'idée, développée par la suite du texte, d'un espace urbain plus compact, fonctionnel et organisé. Ces notions juridiques ne sont pas quantitatives mais qualitatives : elles font appel à l'**appréciation collective de ces notions et à l'argumentation au cas par cas**, au besoin régulée par le juge.

Dans la pratique c'est plutôt une forme d'inertie qui l'a emporté par rapport aux tendances de fond existantes en matière d'aménagement : étalement urbain, logiques de promotion immobilière, difficultés à donner une valeur à la nature. Certaines collectivités locales ont joué le jeu, la grande majorité restant dans des logiques de court terme et des habitudes héritées des trente glorieuses, tandis que l'Etat s'est révélé largement défaillant dans son rôle régalien, ne souhaitant pas toujours entraver les projets des élus et surtout culturellement inadapté au fait de devoir argumenter en droit ses positions autrement que par des normes quantitatives.

La réforme du ZAN va essentiellement dans ce sens, puisqu'en fixant comme priorité de suivre de manière contraignante **un seul indicateur quantitatif** (la réduction de l'artificialisation nouvelle, dont la comptabilité même relève d'un exercice théorique) elle fait passer au second plan la nature essentiellement qualitative des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Si elle présente de vrais mérites en termes d'inscription des préoccupations écologiques dans l'aménagement, elle nécessite des déclinaisons locales adaptées pour une mise en œuvre effective qui ne vienne pas ruiner le sens même des démarches d'urbanisme.

B. L'approche par le paysage pour accompagner et qualifier la mise en œuvre du ZAN²⁴

Les personnes et les institutions qui conçoivent les politiques publiques et les mesures qui concernent la mise en œuvre du ZAN sont parfois **très éloignées des réalités du terrain**, ce qui peut créer des incohérences entre la théorie et la pratique sur ce sujet. En prenant en charge les multiples dimensions qualitatives et l'intégration de l'ensemble des préoccupations sectorielles, toujours présentes, l'approche par **le paysage devient incontournable pour éviter ces incohérences** dans l'élaboration de la planification en urbanisme, comme d'ailleurs de l'urbanisme opérationnel, dans le contexte du ZAN. Dans bon nombre de territoires, passée la question quantitative vite débattue de savoir « *à combien d'hectares à artificialiser (officiellement) ai-je encore droit ?* », viendront toutes les

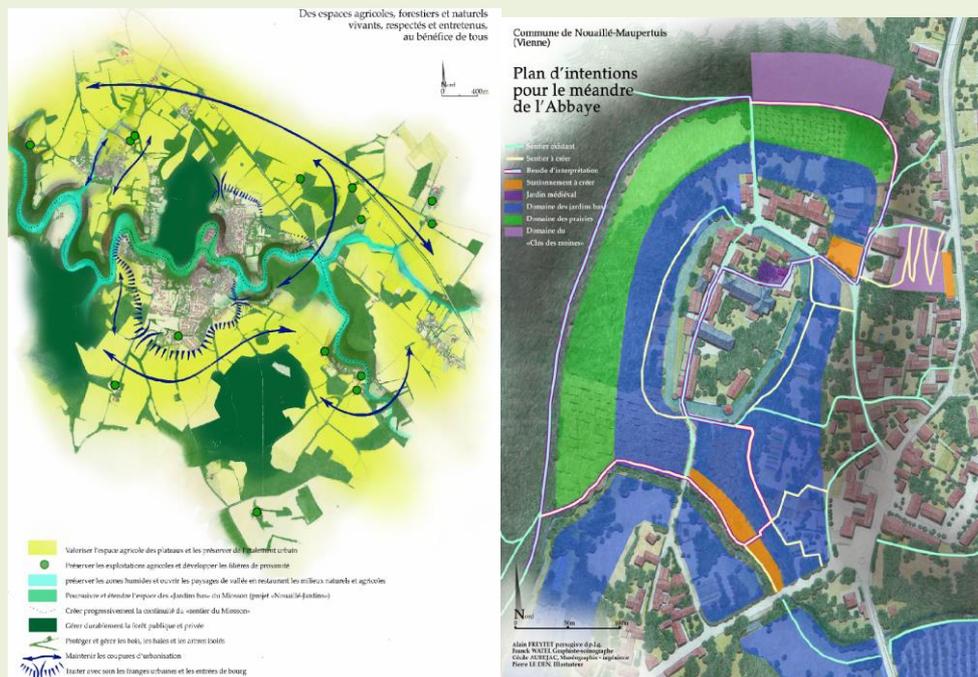
²⁴ Voir sur ce point la note de la Fabrique écologique publiée en octobre 2021 qui préconise notamment « d'éviter l'augmentation de l'imperméabilisation et/ou de la consommation d'ENAF (espace naturel, agricole ou forestier) et/ou l'étalement urbain et/ou la perte de services écosystémiques » : https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2021/10/note-artificialisation-LFE-VP_13.10.21.pdf



questions qualitatives essentielles qu'un élu ne peut ignorer dans son projet de territoire : « où dois-je les positionner ? A quelle fin ? Quelle interaction avec le reste de l'ensemble urbain ? Comment puis-je rendre plus qualitatifs et attractifs des espaces existants que je dois désormais réinvestir ? Mon aménagement produit-il du « vivre ensemble » ou de la ségrégation ? etc. »

Face à des démarches d'élaboration de documents d'urbanisme de plus en plus procédurales, techniques et complexes, **il est essentiel que les approches par le paysage viennent, en amont, nourrir et construire une réflexion de fond** qui, dans les faits, ne peut être industrialisée sur la base d'un seul indicateur et ce, quelles que soient les échelles de travail.

Le plan de paysage de Nouaillé-Maupertuis, au cœur du projet de territoire et en amont des procédures réglementaires



source : plan de paysage de Nouaillé-Maupertuis – Voir également le guide « Le plan de paysage, agir pour le cadre de vie » publié en 2016 par le ministère chargé de l'écologie

Située à proximité de Poitiers, la commune de Nouaillé-Maupertuis (3000 hab aujourd'hui) est née de la fondation au VII^e siècle d'un site abbatial remarquable, au creux du méandre d'une rivière, et doit sa célébrité au fait d'avoir été le théâtre de la "bataille de Poitiers" défaite du Roi de France face à l'armée anglaise en 1356, en pleine guerre de cent ans. Des reconstitutions médiévales d'ampleur sont un des marqueurs du village.

Réélue en 2008, l'équipe municipale, engagée sur un programme ambitieux en matière de développement durable, entreprend la réalisation d'un agenda 21 communal comportant :

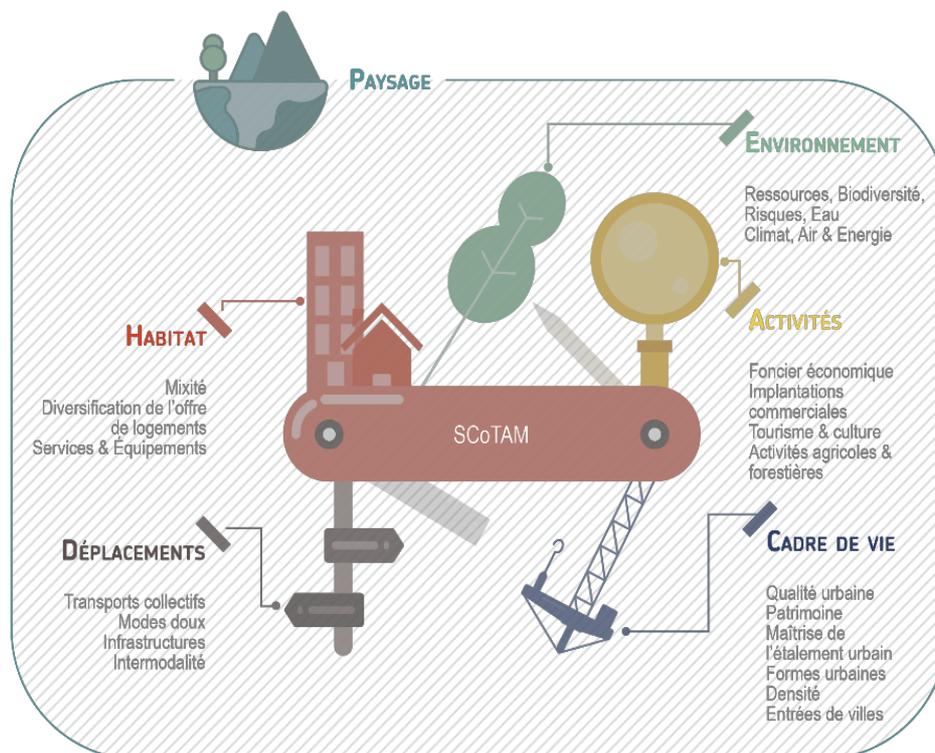
- la révision générale du plan local d'urbanisme qui, en avant-garde de 10 ans sur la mise en œuvre du ZAN, a divisé par 5 les zones constructibles, préservé quasi-intégralement les zones agricoles et les sièges d'exploitation, introduit des règles innovantes en matière de densification douce du tissu bâti...
- et, au cœur de l'ensemble, un « plan de paysage et d'interprétation des patrimoines ». Ce plan remplace les logiques d'urbanisation successives, parfois contradictoires, dans leurs époques respectives, et révèle le caractère à la fois confus et inachevé de la politique de valorisation des différents patrimoines (naturel, historique, culturel...) qui *in fine*, définit l'identité spécifique de la commune.



Ce plan de paysage inclut plusieurs traductions opérationnelles cohérentes :

- une formalisation des documents opposables qui place le paysage au centre (notamment la carte de zonage du PLU qui utilise la carte des paysages en toile de fonds, dans le SPR/AVAP pour les règles de paysage et la gestion des plantations, etc.) ainsi que dans les cahiers de recommandations ;
- des esquisses d'aménagement pour des espaces publics stratégiques actuels ou futurs intégrant la résolution de problématiques locales, comme l'intégration de jeux pour enfants, ainsi qu'un ensemble de propositions qui articulent l'aménagement de l'espace et la mise en valeur des patrimoines (espaces d'accueil, signalétique, aménagement, animations...) autour d'une vision très cohérente, riche et structurée, adaptée aux moyens locaux ;
- la réalisation accélérée de projets qualitatifs, par exemple, la mise en place de jeux pour enfants en proximité du site abbatial par des artisans locaux, dessinés à la fois pour servir de support de jeu et d'élément d'interprétation du patrimoine médiéval (une marelle sur la base d'un plan d'église abbatiale, un jeu de grimpe conçu à partir des échafaudages de voûtes romanes...). Malgré les changements politiques intervenus depuis 2014 et le passage au PLU intercommunal, les recommandations les plus symboliques et porteuses de sens (l'effacement des peupleraies autour de l'abbaye, la réalisation de cheminements doux pour boucler certains parcours de visite...) ont finalement été reprises par la nouvelle équipe municipale, signe que l'approche paysagère peut conduire à dépasser certaines oppositions de vision.

Dans ce contexte, il faut noter que **le recours au paysage n'est pas absent des évolutions récentes** : la loi du 10 mars 2023 sur l'accélération des énergies renouvelables a fortement renforcé, dans son article 1er, la place du paysage comme fondement des SCoT repositionnés comme documents de projet intégrateur à une échelle intéressante autour de l'approche paysagère. Certaines structures porteuses de schémas se sont emparées de cette opportunité pour mettre en place des documents appropriés par tous, comme le montre le schéma ci-dessous, émanant du syndicat mixte pour le SCoT de l'agglomération de Metz, dans lequel le paysage est l'élément englobant les divers items symbolisés par ce « couteau suisse » dont il constitue ainsi une sorte d'étui...



II. L'adaptation aux changements climatiques par le paysage

A. Le paysage des risques littoraux et fluviaux

La prévention des risques naturels accentués par le réchauffement climatique (récurrence des phénomènes météo extrêmes) est un domaine particulièrement adapté à un traitement par l'approche paysagère, notamment pour en faciliter l'acceptabilité sociale. La note sur *L'adaptation au changement climatique sur le littoral* de La Fabrique Écologique rappelle le contexte : *“Le principal outil de prévention (ou non-aggravation) du risque sur les territoires littoraux est le Plan de Prévention des Risques (PPR). [...] L'opposition aux PPR a parfois été très forte de la part des habitants et des élus. Le spectre des mobilisations est large. Il peut s'agir d'une association de propriétaires craignant une dévalorisation de leurs terrains comme d'une mobilisation plus générale”*²⁵.

Par exemple la **montée des eaux littorales et des crues dans les vallées** est actuellement abordée par l'État **de manière techniciste et segmentée**, loin de l'approche ensemble territoriale qui serait nécessaire. Reconnu comme un risque en tant que tel, le phénomène de submersion est vu comme un sujet technique normé et pris en charge par la Direction générale de la prévention des risques... et le Fonds Barnier (le Fonds de prévention des risques naturels majeurs).

A contrario, le phénomène plus continu d'érosion est renvoyé à une **composante ordinaire de l'aménagement** peu finançable par les fonds publics nationaux, relevant de la responsabilité des collectivités territoriales. L'approche paysagère peut ici contribuer à donner sens aux projets territoriaux « post-recul du trait de côte », ou de déconstructions dans les vallées alluviales.

Ces projets, y compris dans leurs dimensions normatives, sont à conduire pour **(re)trouver une cohérence perdue** (règles d'urbanisme, fiscales, foncières...), le tout dans un contexte moins anxiogène : on arrête le repli obligé des activités humaines pour bâtir *ensemble* un projet inventif sur le littoral ou dans les vallées. Deux exemples peuvent être présentés de telles démarches fondées sur le paysage.

²⁵ Extrait de la note “L'adaptation au changement climatique sur le littoral” de la Fabrique écologique publiée en Juillet 2019 : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2020/05/Note-39-Adaptation-littoral-VP.pdf>



Cicatriser le territoire et les mémoires grâce au paysage : l'atelier littoral Charente-Maritime post Xynthia



Source : Zones de solidarité en Charente-Maritime, étude des sites de 3 communes après déconstruction pour leur aménagement environnemental - Synthèse générale

Quelques jours seulement après le passage de la tempête meurtrière Xynthia (fin février 2010) qui a engendré une submersion marine sans précédent sur les littoraux de Charente-Maritime et de Vendée, l'Etat engage un processus, inédit par son ampleur, de rachat et déconstruction des habitations dans les îlots bâtis les plus touchés par la catastrophe.

Rapidement contestées dans leur délimitation par les élus locaux, ces « zones de solidarités », définies dans l'urgence, ajoutent au traumatisme post-crise et aux travaux d'urgence **un sujet de tension majeur au niveau local, entre l'État, les collectivités et de nombreux acteurs**, dont des habitants qui, pour certains, sont déjà partis, et pour d'autres refusent de vendre. Souhaitant en céder rapidement la gestion aux collectivités, l'Etat ne s'est pas interrogé sur leur usage futur et entreprend les démolitions d'habitation sans autre perspective que de laisser des « dents creuses » au cœur des villages du littoral.

Dans ce contexte à la fois conflictuel et confus, la DREAL Poitou-Charentes, en partenariat avec la DDTM de Charente-Maritime, a mis en place **un « atelier littoral » partenarial** chargé de produire, pour chacune des communes volontaires et concernée par une zone de solidarité, un travail d'étude préalable à maîtrise d'œuvre proposant un destin pour le site, dans le cadre d'une vision globale et partagée de recomposition territoriale.

Pour ce faire, des équipes projets d'experts (hydrauliciens des risques, géographes, juristes urbanistes...) ont été recrutées, mises à disposition des communes et coordonnées par la DREAL qui participait au processus avec les autres services de l'Etat. Leur point commun, prévu par le cahier des charges co-construit, était de disposer d'un **paysagiste concepteur comme mandataire**.

Chargés de **mettre en récit graphique une vision du territoire passé, présent et futur intégrant les différentes composantes d'expertise**, les paysagistes ont, grâce à leur savoir-faire spécifique, réussi à rendre lisible le territoire et les risques aux acteurs locaux comme aux experts, sans aucune distinction ou aucun prérequis. Ils ont réussi à faire adhérer les acteurs locaux à des **projets parfois audacieux de recomposition du territoire** allant bien au-delà de la seule prise en charge des secteurs de déconstruction.

Ce faisant, la démarche de paysage a permis de construire, par un travail de médiation et de vision, un **récit positif de l'après-crise et d'en faire le socle d'opportunité** pour un projet de résilience territorial, qui a marqué les esprits comme une véritable démarche de projet partenariale, à l'opposé de l'identification des zones de solidarité.



L'approche paysagère au service de la gestion du risque : l'exemple du déversoir de la Loire à Blois (quartier de la Bouillie)



Source : Chorème

Le déversoir a été aménagé au XVIII^e siècle à l'emplacement d'un bras de la Loire juste en amont de Blois, afin de préserver la ville des inondations.

La mémoire du risque s'estompant au fil du temps, des constructions et équipements y ont été édifiés dans la seconde moitié du XX^e siècle, formant le quartier de la Bouillie. Cette urbanisation représentait un danger pour les habitants du quartier, mais également pour ceux situés dans la ville endiguée, les levées s'en trouvant fragilisées.

Devant cet enjeu de sécurité civile, la Communauté d'agglomération de Blois (Agglopolys), s'est engagée en 2004, à acquérir les biens en vente pour les déconstruire (135 habitations et 30 activités) et redonner au déversoir sa fonction première.

Dès le démarrage de cette entreprise de longue haleine (presque 20 ans ont été nécessaires), la communauté d'agglomération a souhaité anticiper le devenir du quartier en engageant une démarche paysagère continue :

- **L'étude de prospective paysagère**, en 2009, pour déterminer la ou les vocations, et le mode de gestion à donner à la Bouillie, compatible(s) avec le risque d'inondation. Elle aboutit à un ambitieux projet de territoire où l'agriculture maraîchère peut constituer une antichambre productive, source de biodiversité et de développement local.
- Le **plan de paysage d'Agglopolys**, en 2013, mené sur les 43 communes de l'agglomération, a proposé d'y faire un vaste parc agricole, naturel et urbain (le PANU).
- Le **programme de paysage**, en 2020-2021, a organisé ce parc en dix secteurs.

Avec les concertations, menées en ligne et sous forme d'ateliers participatifs, le programme a précisé les objectifs et les principes d'aménagement compatibles avec la résilience aux inondations (aménagements paysagers permettant le libre écoulement des eaux, espace de loisirs récréatifs et pédagogiques, activités d'élevage et de maraîchage, valorisation de milieux humides, itinéraires de promenades pédestres et cyclables).

Les premiers travaux d'aménagement ont commencé en juillet 2023.



B. Construire par le paysage une « forêt durable et résiliente »

Sans avoir heureusement l'ampleur de leurs homologues australiens ou canadiens, **les feux de forêt qui ont marqué l'été 2022** en France ont alerté douloureusement l'opinion publique sur cette conséquence directe du changement climatique qu'est la fréquence palpable des épisodes de sécheresse. Ces événements ont été d'autant plus traumatisants qu'ils ont affecté l'un des paysages les plus prisés des Français. Plus récemment, les dernières études conduites sur le rôle de la forêt française dans la séquestration du carbone ont révélé que dans la plupart des régions, les modifications du climat subies par les peuplements forestiers présents aujourd'hui leur avait fait **perdre leur capacité à stocker le carbone** voire les avait transformés en nouvelles sources d'émissions...

Les opérateurs forestiers (ONF mais aussi propriétaires privés) avaient déjà noté les **impasses du modèle fondé sur la mono-spécificité et les coupes rases** des parcelles avant replantation. Ils avaient subi les attaques de parasites qui mettaient à bas des massifs entiers : les scolytes qui s'attaquent aux épicéas dans le Grand Est, tout comme la graphiose a eu raison de l'orme, quelques décennies plus tôt. Ils remarquent à présent les cimes dépourvues de feuilles, symptôme évident du stress hydrique du hêtre, en Normandie comme dans le Bassin Parisien, et jusqu'au chêne dans les bocages. Ils commencent en conséquence à expérimenter des espèces mieux adaptées à l'évolution climatique des régions, et, dans les « aménagements forestiers » de l'ONF, la diversification des essences et la conduite en futaie irrégulière sont des tendances qui gagnent progressivement du terrain.

La démarche paysagère doit toutefois s'affirmer davantage au service de ces évolutions inéluctables dans la gestion de ces espaces (qui représentent globalement 30 % du territoire national). Il faut pour cela **que les forêts sortent d'un « entre soi » de leurs acteurs** ; dans un pays largement dépourvu de « culture forestière », nos concitoyens conçoivent encore difficilement :

- que la forêt, pour être exploitée pour sa ressource en bois, doive être gérée –donc régénérée par des coupes ou éclaircies– à cet effet !
- qu'elle doive même être transformée pour s'adapter au changement climatique et continuer à prodiguer ses bienfaits, y compris la captation de carbone à travers le bois et les sols.

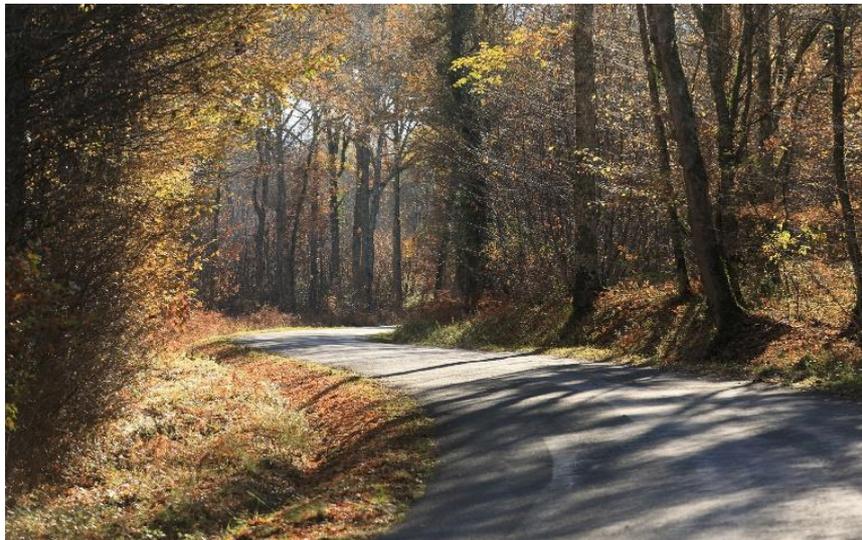


Image idyllique d'une forêt en Dordogne, qui omet les risques qu'elle court et la nécessité de sa gestion.

Photo © Mireille Tenant

Certaines procédures vont dans le sens **d'une participation de tous** (élus locaux, associations et acteurs non forestiers en général) à la définition du devenir des forêts. Pour les forêts privées certaines « **chartes forestières territoriales** » instituées par la Loi d'Orientation forestière de 2001 amorcent des co-constructions (Basse Seine autour de Rouen, Morvan, etc.). En forêts publiques, le



label « Forêt d'exception » (FODEX) porté par l'ONF sur les forêts domaniales (et désormais communales) les plus emblématiques expérimente des co-pilotages de projets avec les élus locaux et des participations associatives et citoyennes de plus en plus actives : le récent renouvellement du label FODEX de la forêt de Fontainebleau fait ainsi de l'adaptation du massif au réchauffement climatique un axe stratégique majeur dans un projet fondé tout entier sur son paysage prestigieux (candidat en outre au patrimoine mondial à ce titre).

Forêt de Fontainebleau : évolutions paysagère et prévention des incendies

L'Office national des forêts (ONF) a entrepris depuis une quinzaine d'années la mise en place sur une vingtaine de massifs forestiers emblématiques de pratiques de gestion durable en partenariat avec les collectivités locales riveraines. Cette gestion est sanctionnée par l'attribution par le directeur général d'un label national « **forêt d'exception** » pour une durée de cinq ans renouvelables, après avis d'un comité d'experts indépendants de l'Office. La première forêt labellisée a été celle de Fontainebleau, dont le label vient d'être renouvelé cette année pour la seconde fois.

Le projet de territoire arrêté par contrat entre l'ONF et ses partenaires à l'appui de ce second renouvellement présente deux caractéristiques importantes :

- *Le paysage en est le fil directeur* et tout particulièrement l'évolution de celui-ci face au changement climatique : il est ainsi question d'« accompagner le renouvellement naturel de la forêt avec des plantations d'essences adaptées aux conditions climatiques futures »²⁶ notamment la disparition attendue du hêtre dans les forêts de plaine du Bassin Parisien ;
- L'aménagement de cette forêt particulièrement fréquentée (10 Millions de visiteurs par an, avec un accroissement significatif post-COVID) face à *l'augmentation du risque d'incendie* : en coopération avec le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Seine et Marne, l'ONF mène une politique de mise au gabarit des routes forestières, d'implantation de citernes enterrées (sur un massif au sol sablonneux dépourvu de points d'eau naturels), ainsi qu'une politique de prévention auprès du public et d'exercices réguliers d'interventions²⁷

C. Adapter les activités humaines en montagne grâce à l'approche paysagère

Nos montagnes subissent un réchauffement climatique plus rapide encore qu'en plaine. Des problèmes multiples se posent, que la démarche paysagère doit permettre d'aborder de façon cohérente, apaisée et dans la durée : risques d'écroulement de falaises, de glissement de terrain et d'érosion, risques d'incendie, dépérissement des forêts lié aux sécheresses et attaques parasitaires corrélées, disparition d'espèces végétales et animales, fermeture de stations de ski faute d'enneigement et bouleversement économique, surfréquentations saisonnières, tensions sur la ressource en eau pour des usages concurrentiels (neige de culture, hydroélectricité, eau potable).

Dès les années 1980, les premiers plans de paysage en France s'étaient portés sur les territoires de montagne des Vosges pour réouvrir des paysages de vallées (cf ci-dessous cas de la Bruche) gagnées par les boisements et l'enfrichement. Désormais ces mêmes territoires, dans les Vosges comme dans l'Ariège, innovent en mobilisant la démarche de paysage au service de l'adaptation au changement climatique.

²⁶ Dossier de demande de renouvellement, p 51

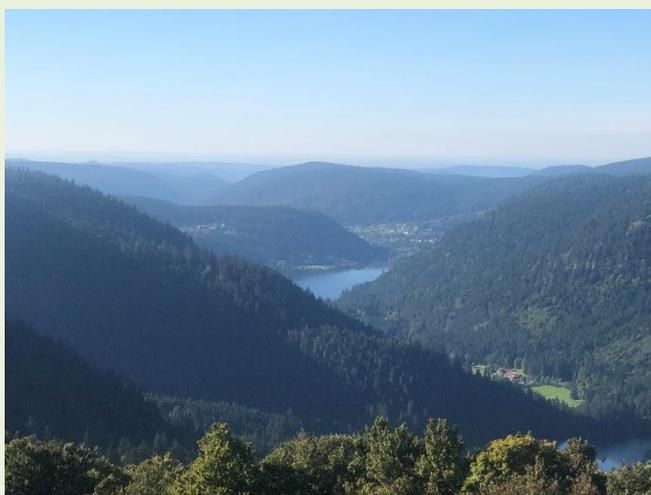
²⁷ Dossier de demande de renouvellement, p 31



Le Plan de paysage des Hautes Vosges

Dans les Hautes Vosges, le dérèglement du climat remet en cause l'économie industrielle (ressource en eau), l'économie touristique (ressource en neige et en eau), l'économie sylvicole et agricole (ressource en bois, en eau, en herbe et foin), la qualité de la vie et de la santé (pollution, chaleur, coût de l'énergie carbonée, risques incendies), l'environnement et la biodiversité (disparition d'espèces et de milieux), les mobilités (coûts des transports et déplacements.) Le Plan de paysage de lutte et d'adaptation au changement climatique, réalisé en 2021, est le premier du genre en France. Il couvre les 22 communes des Communautés de communes Gérardmer Hautes Vosges et des Hautes Vosges.

A partir d'un diagnostic fondé sur l'expression de sept valeurs paysagères, l'exposé du récit climat-paysage-énergie sur le long terme et l'identification critique des processus de transformation des paysages en cours, le plan s'organise en six orientations et identifie une centaine d'actions. 19 actions prioritaires sont détaillées pour les prochaines années, centrées sur l'adaptation de l'urbanisme, de l'agriculture, du tourisme et des loisirs, de la forêt, des énergies renouvelables et sur la pédagogie. La concertation a pris de multiples formes pour mobiliser largement les publics : en visites sur le terrain, en ateliers thématiques, en jeux, en spectacles culturels, en entretiens individuels.



Vallées et lacs vosgiens depuis la route des crêtes. Photo © Nicolas Sanaa

D. Introduire la « nature en ville » et le paysage dans un cadre global de ville résiliente

L'étalement urbain émetteur de gaz à effet de serre ne sera pas arrêté, ou même fortement ralenti, par la seule vertu d'une planification réglementaire, fût-elle paysagèrement fondée. Une telle action doit être accompagnée par un certain tarissement de l'attractivité de « la campagne » en introduisant dans la ville déjà plus ou moins constituée (le centre et les périphéries...) **des éléments paysagers ou des structures paysagères de nature à amoindrir les nuisances urbaines actuelles** (pollution, bruit...) et tout particulièrement l'îlot de chaleur. Cette approche comporte aussi une **dimension sociale majeure**, notamment si l'on considère que la mobilité résidentielle ou touristique ne concerne que la fraction la plus aisée de la population française et que pour les classes sociales les plus modestes, l'impossibilité d'échapper à l'environnement urbain dans un contexte de changement climatique relève d'une inégalité supplémentaire susceptible à l'avenir d'exacerber les tensions sociales.

C'est à ce type d'enjeu que répond **l'appel au végétal en ville**, l'évapotranspiration des arbres étant évidemment moins coûteuse écologiquement et financièrement, que les climatiseurs ! A cet égard l'approche paysagère va permettre d'éviter une « politique de l'arbre » qui ne serait que l'affaire des « espaces verts » (les techniques de plantation, l'adaptabilité des essences...) et au bout du compte se réduirait à un affichage quantitatif dépourvu d'efficacité réelle, de pérennité et de sens en termes de



« continuité inventive » de l'histoire particulière de chaque cité. Elle évitera aussi les innombrables fausses bonnes idées comme les transplantations d'arbres adultes, les arbres hors sols en pots et bacs sur trottoirs, balcons, façades, toits et même pièces d'eau, les murs végétalisés, les forêts urbaines, les tailles et élagages excessifs, etc²⁸.

La Ville de Bordeaux a ainsi tout récemment recruté une **paysagiste-conseil** pour l'aider à mener une **politique de « quartiers apaisés »** qui englobe l'ensemble des dimensions sensorielles, le lien bâti-non bâti, les principes d'aménagement des cœurs d'îlots (parmi lesquels les cours d'écoles qui cessent d'être des espaces imperméables...). Le tout selon un mode participatif mené à l'échelle de la vie quotidienne des habitants.

III. La préservation de la biodiversité par le paysage

Pour la biodiversité, l'enjeu est de même nature que le changement climatique, en termes de causes (l'activité anthropique) et de conséquences (une Terre où les conditions de vie deviendraient problématiques), les deux phénomènes s'aggravant mutuellement. Or, l'érosion de la biodiversité ne ralentit pas, comme en témoignent les alertes les plus récentes formulées lors de la **COP 15 de la Convention pour la Diversité Biologique à Montréal** en décembre 2022.

A. Biodiversité et qualité des paysages : Passer du ponctuel au fonctionnel, des espèces aux espaces

Les politiques de « protection de la nature » fondées à la fois sur les **aires protégées** et la préservation-restauration des **espèces menacées** se sont enrichies au début des années 2000 de mesures touchant à la **fonctionnalité des écosystèmes** avec la même logique qui a conduit à passer de la *protection* des paysages exceptionnels à la *gestion* et à l'*aménagement* des paysages du quotidien. Les interrelations entre les enjeux de qualité paysagère et ceux de la diversité biologique préservée s'en sont trouvées mécaniquement accrues : les trames (vertes, bleues, noires...), leur conservation, leur restauration, leur adaptation, l'interface sauvage/anthropisé (lien avec les initiatives européennes de « ré-ensauvagement de l'Europe ») et la cohabitation des usages doivent donc pour être efficaces faire appel de manière concomitante au scientifique et au sensible, à la beauté et à l'écologie, dans une perspective de mise en œuvre des expertises complémentaires de paysagistes, écologues, pédologues.

Dans « L'Archipel des métamorphoses – La transition par le paysage », (Parenthèses 2019, pages 57-58), Bertrand Folléa va encore plus loin dans ce lien fonctionnel : c'est **par leur absence commune de fixité que les deux notions se confortent l'une-l'autre**.

« L'approche du vivant par le paysage ouvre une voie alternative pour mieux contrer l'érosion de la biodiversité. (...) Elle part du principe que la biodiversité n'est pas le fruit d'un héritage génétique, mais celui des variations de son contexte de développement. (...) Travailler au bénéfice de la biodiversité consiste alors non seulement à préserver une variété de milieux et d'espèces, mais aussi à susciter des variations de milieux et de paysages. (...) En matière d'environnement, c'est à l'aune de la capacité d'un projet à créer de la vie qu'il doit être évalué. (...). Percevoir l'environnement comme une œuvre que l'on doit continuer à construire, et non comme un chef-d'œuvre que l'on va forcément détruire ou altérer par des impacts, est un profond changement de paradigme. C'est la voie que propose le paysage comme relation pour réaliser la transition. Le projet de paysage relationnel, épaulé par le génie écologique, crée les conditions pour davantage de biodiversité. »

²⁸ Lire à ce sujet « A l'ombre des arbres – Planter la ville pour demain », de Caroline Mollie, Delachaux et Niestlé, 2023.



B. L'approche paysagère conforte la préservation des sols et la biodiversité

Il est évident que les auxiliaires des cultures, dont la reconnaissance du rôle est un des fondements de l'agro-écologie (voir ci-dessous) ne sont qu'une partie minime de la biodiversité rurale ; en revanche leurs *refuges* ponctuels (arbres, bosquets) et surtout linéaires (haies, ruisseaux ou canaux), sont un élément essentiel de la trame verte et bleue, elle-même pierre angulaire de cette approche écosystémique de la biodiversité mise en place, on vient de le voir, à partir des années 2000 (Lois « Grenelle » après le Pacte écologique de Nicolas Hulot). D'un autre côté, les sols, substrats essentiels des paysages, représenteraient au moins 25 % de la biodiversité terrestre, et contribuent de manière importante au fonctionnement des écosystèmes, et de leur gestion et sont aussi un des leviers de la transition agro-écologique, notamment dans le cadre de l'adaptation des systèmes agricoles au changements climatiques.

La pérennité/restauration de la **continuité écologique ainsi territorialisée**, cartographiée et rendue opérationnelle s'appuie donc sur un double fondement :

- *Agronomique et économique* via le rôle reconnu des sols et auxiliaires des cultures et de leurs habitats dans la transition agro-écologique ;
- *Paysager et sociétal* via les aménités ainsi reconquises dans le paysage rural.

Les deux légitimités doivent être développées en parallèle, mais **la légitimation paysagère présente l'avantage de faire lien**, comme on l'a vu précédemment, **entre les populations agricoles et non agricoles de la campagne**, ces dernières étant peu sensibles aux raisonnements purement agronomiques ou écologiques.

Sur le plan national, on doit d'ailleurs noter que le déploiement effectif de ces maillages locaux et régionaux baptisés « SRCE » (schémas régionaux de cohérence écologique) n'est intervenu qu'après l'élargissement pour leur pilotage de la stricte notion de « biodiversité pour la biodiversité » (qui avait prévalu lors du lancement de ce chantier), à **une vision plus multifonctionnelle de ces « corridors écologiques »** : ces derniers étaient en effet aussi (et parfois surtout) pour les populations concernées, des structures paysagères familières comme un chemin de halage ombragé, un réseau de murets de pierre soutenant des chemins creux, ou encore un chapelet de mares faisant tampon en cas de crue...

La démarche de paysage au service de la biodiversité : la preuve par le Conservatoire du littoral

Créé par la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire du littoral est un établissement public national unique en son genre.

Véritable agence foncière et de projet, son succès constant en près de 50 ans repose sur **quelques principes clés judicieux**, aussi ambitieux que pragmatiques :

- Le Conservatoire, par la maîtrise foncière et l'exercice des droits du propriétaire, garantit la préservation des espaces naturels du littoral les plus remarquables sur le long terme : il les soustrait aux pressions les plus marquantes, en analyse les enjeux et en oriente la gestion locale qu'il confie dans la plupart des cas à des collectivités territoriales qui s'approprient avec lui, dans le sens positif du terme, la responsabilité de préserver, gérer et mettre en valeur les différents patrimoines des sites ;
- Son cadre de règles prévoit une ouverture au public libre et gratuite sauf exceptions motivées, notamment préservation de la biodiversité ;
- **L'approche par le paysage est une constante historique du Conservatoire** : il est le creuset de l'attractivité des sites, où les qualités objectives se mêlent à l'émotion. Dès l'origine, le Conservatoire a mobilisé pour ses projets grands et petits, des concepteurs et maîtres d'œuvre paysagistes, célèbres ou non, pour réussir l'aménagement de ses sites en leur restituant le plus souvent leur caractère à la fois sauvage, préservé et ouvert.



- Établissement public sous tutelle du ministère de l'écologie, il participe directement à la stratégie de création des aires protégées (SCAP), comporte de nombreux sites du réseau Natura 2000, des réserves naturelles et des Grands Sites de France. Ce faisant, le Conservatoire représente aujourd'hui un pilier des politiques en faveur de la biodiversité et un acteur écouté dans ce domaine, alors même que **la finalité sociétale de son action** s'appuie en grande partie sur les démarches de paysage et la qualité du patrimoine paysager des sites pour articuler l'ensemble de son action.



Le Conservatoire du littoral est propriétaire des terrains de la réserve naturelle nationale de Moëze – Oléron, dans les marais de Brouage, en Charente-Maritime – Photo © Cyril Gomet

IV. La transition des systèmes agricoles par le paysage

A. Crise de « durabilité » et divergence des modèles agricoles

Sécheresses et canicules impactant directement les récoltes, tensions majeures autour du partage de la ressource en eau, problème majeur de l'usage des pesticides sur la santé humaine, les ressources naturelles (eau, sol, air) et la biodiversité, épuisement des sols, perte de souveraineté alimentaire, mobilisation concurrentielle de la biomasse pour des usages non alimentaires (biomatériaux, bioénergie...), déprise des grands bassins d'élevage à l'herbe... autant de défis qui rappellent le **lien étroit entre l'évolution des systèmes agricoles, la transition écologique et la gestion des territoires**.

Tandis que **le modèle d'agriculture familiale française mis en place à l'après-guerre s'épuise** avec les générations d'actifs (l'agrandissement des fermes et les gains de productivité associés ne permettant généralement plus de transmissions d'exploitations dans un cadre familial) et avec le départ non compensé de plus de la moitié des agriculteurs en place dans les 10 ans, deux destins semblent désormais pouvoir se partager le territoire et la production agricole :

- **une agriculture intensive et "compétitive"** : désormais majoritairement sous forme sociétale, elle fait appel tant au salariat qu'à l'apport de capitaux extérieurs. Ce modèle permet, notamment dans les **grands bassins céréaliers** et d'élevage intensif, de continuer à opérer des économies d'échelles et de simplifier le parcellaire pour des productions destinées à l'agro-industrie (alimentaire ou non) ou à l'exportation ; et d'accueillir les évolutions technologiques (robotisation, intelligence artificielle, biocontrôle...) mais aussi de nouveaux modèles économiques intégrant la production d'énergie verte (éolien, biomasse, agrivoltaïsme), ainsi que la rémunération à venir pour services écosystémiques ;



- **une agro-écologie territoriale** : constituée d'exploitations de taille limitée au parcellaire lui-même diversifié, elle mise sur les aspirations de la nouvelle génération candidate à l'installation agricole dont une part significative souhaite s'écarter des modèles productivistes antérieurs et redonner un ancrage et un sens territorial à une production agricole réconciliée avec les écosystèmes. La résilience de cette approche, se fonde à la fois sur la diversification des productions, un pilotage technique abouti fondé sur **la qualité des fonctionnements écosystémiques, l'adaptation au contexte du changement climatique, et une valorisation des productions dans la chaîne de valeur**. Cette agriculture s'appuie notamment sur la consolidation progressive des systèmes alimentaires territoriaux, au moins dans les bassins de population qui permettent la mise en place de filières de proximité et des perspectives de rémunération. Elle est également plus intense en main d'œuvre et peut accompagner une nouvelle démographie rurale.

Bien entendu, entre ces deux extrêmes, il existe encore aujourd'hui le gradient des nombreuses exploitations agricoles qui empruntent variablement à l'un et à l'autre de ces modèles polarisant l'avenir.

Or, d'évidence, ces deux modèles n'ont pas le même rapport au paysage :

- Centré sur les grands bassins productifs, le premier est logiquement appelé à poursuivre **l'œuvre de « rationalisation » engagée au 20^e siècle, dans laquelle le paysage, qui se simplifie à toutes les échelles**, résulte des processus de mécanisation et d'agrandissement : disparition des haies, bosquets et arbres isolés, gigantisme du parcellaire, concentration des sièges d'exploitation, installation d'infrastructures connexes (retenues d'eau, silos, équipements de production d'énergies renouvelables à grande échelle, lignes à haute tension, usines agro-alimentaires ou autres industries pour traiter la bioressource ou fournir l'entreprise agricole...). S'accommodant d'une faible densité de population, ce modèle pourra à dessein rechercher à limiter la cohabitation avec l'habitat résidentiel. Plus généralement, il poussera à la mono-destination du territoire : celle de devenir **les nouvelles zones industrielles du 21^e siècle**, uniquement traversées par les populations citadines à vitesse d'autoroute ou de TGV reliant les métropoles et les lieux de villégiature. Habitées par des populations dont le destin social économique est lié aux activités qui s'y développeraient, elles pourraient devenir l'ultime arrière-cour des villes.
- A l'opposé, l'agroécologie, loin d'être une simple production « conventionnelle en bio », fait reposer la résilience de sa production sur **la qualité et la richesse du fonctionnement de l'écosystème, donc sur la reconstitution des infrastructures écologiques et paysagères, à toutes les échelles** : réintroduction de la haie et de l'arbre isolé, ainsi que des points d'eau naturels, diversification et redimensionnement du parcellaire, limitation des charges liées aux intrants comme à la mécanisation, mais aussi réappropriation du savoir vernaculaire et plus largement du rapport au micro-territoire et à la connaissance fine des lieux... Au-delà de la production, la valorisation de cette agriculture implique la construction d'une image et d'un rapport renouvelé au consommateur : mise en valeur de la ferme et de ses abords, accueil à la ferme et vente directe, etc. Ancré dans le 21^e siècle, l'agriculteur qui fait le choix individuel ou collectif d'une telle activité peut par ailleurs rechercher, pour lui-même autant que pour ses clients, une approche dans laquelle la qualité du paysage tient une place significative voire essentielle, jusque dans le choix du territoire d'installation. Dès lors que les nouveaux agriculteurs ne sont pas issus d'un terroir ou d'un contexte familial, ils peuvent exprimer leur propre préférence, au gré des opportunités foncières et des potentialités économiques. A ce jeu, les périphéries urbaines, les zones littorales, plus largement les territoires touristiques et territoires de projet (parcs naturels régionaux...) disposent d'un capital spécifique.

Reste la part significative des territoires ne relevant ni des plaines céréalières et des bassins agro-industriels, ni des couronnes périurbaines, des vallées et du littoral. Il s'agit notamment de certains **bassins d'élevage à l'herbe en forte déprise** économique et démographique, et autres territoires de **confins ou de moyenne montagne où gagne spontanément la friche sur les surfaces**



agricoles. Leur handicap compétitif ne peut les inscrire efficacement dans la dynamique productiviste agricole et leurs aménités « ordinaires » ne leur permettent pas de rivaliser immédiatement, en termes d'attractivité, avec les territoires agro-touristiques patrimoniaux ou les couronnes périurbaines. Bien que la conversion d'espaces agricoles en forêt n'apparaisse pas comme un danger dans les chiffres, et puisse aussi être cohérente avec des stratégies de décarbonation par la biomasse forestière, elle en représente un en matière de simplification des paysages et de pertes d'effets écotones à toutes échelles, tout autant que dans le cas du développement de la céréaliculture.

B. L'approche par le paysage pour faciliter la transition agro-écologique

A ces trois types de territoires agricoles (bassins productifs, proximités urbaines, territoires en déprise), l'approche par le paysage peut, telle une boussole, apporter **un « cap territorial »** pour reconnecter l'agriculture à son terroir et à son territoire :

- Pour les bassins productifs, le paysage doit être **le guide qui garantit la soutenabilité du modèle agricole et l'habitabilité du territoire**. Une trame cohérente d'infrastructures écologiques (haies, bosquets, arbres isolés, mares, zones humides) doit être conservée et restaurée dans les paysages de plaine et les grands bassins céréaliers : ils ne peuvent être uniquement le résultat d'une géométrie techniciste qui oublierait l'hétérogénéité des reliefs, de la géologie, des sols. L'agroforesterie des grandes exploitations ne peut se contenter de plantations d'arbres toutes aussi industrielles que celles des cultures qu'ils accompagnent : le dessin de paysage, un couvert végétal permanent, une taille raisonnable des parcelles²⁹ peuvent donner sens et souffle de vie autant aux grandes exploitations qu'aux petites.
- Pour les proximités urbaines, le paysage peut être **le socle du projet**, tant il accompagne le système agroécologique. A la fois le projet à l'échelle de l'exploitation, mais aussi à l'échelle des territoires dans lesquels elle s'intègre : territoires périurbains ou touristiques, au foncier rare et convoité mais dont la multifonctionnalité (productive, écologique, récréative) nécessitera d'intégrer l'approche paysagère.
- Pour les territoires en déprise, le paysage fournit tout simplement **un avenir** : qu'il s'agisse de biodiversité comme d'aménagement du territoire, il est difficile de concevoir qu'un pan entier du jardin France se contente de l'enfrichement et de l'abandon comme destinée. A l'instar de la vallée de la Bruche, la démarche de paysage définit les perspectives combinant le maintien et l'évolution des activités, notamment de la gestion forestière, dans une perspective renouvelée du développement rural.

²⁹ Compatible avec le fonctionnement des écosystèmes, notamment le maintien de zones refuges pour les « auxiliaires des cultures » : par exemple oiseaux, mais aussi insectes (carabes...) dont la distance de fuite est limitée.



La communauté de communes de la Vallée de la Bruche : agriculture, forêt et biodiversité par le paysage

La Communauté de communes de la Vallée de la Bruche constitue un territoire de plus de 330 km², au Sud-Ouest du département du Bas-Rhin, à une cinquantaine de kilomètres de Strasbourg. Il regroupe une population de plus de 21 200 habitants répartis sur 26 communes.

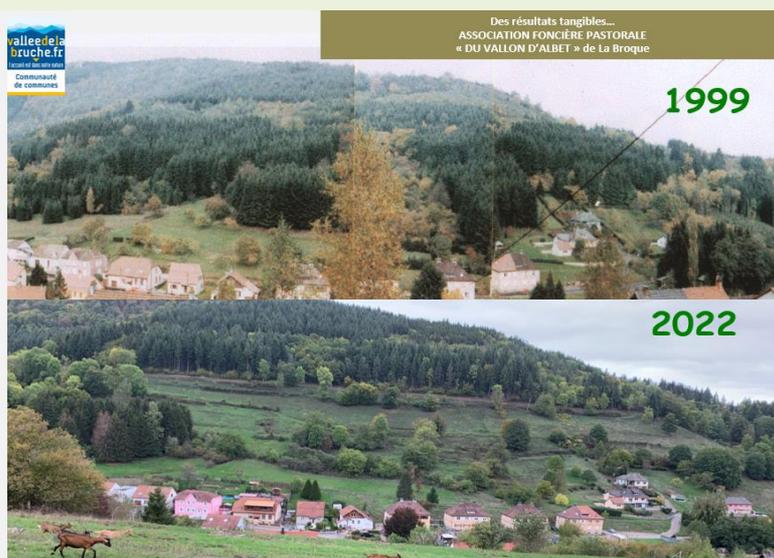
Après le déclin de l'industrie textile et l'abandon des parcelles agricoles que cultivaient à temps partiel les ouvriers des usines, le paysage de « montagne jardinée vosgienne » s'est transformé pour enfermer progressivement ses habitants dans un oppressant carcan de conifères. Non seulement ces plantations ne sont pas forcément adaptées au microclimat local, mais elles fragilisent l'écosystème. Il a alors fallu rouvrir les paysages en réintroduisant une activité agricole et pastorale.

La Vallée a ainsi regagné en 35 ans (première action menée en 1987), 1 000 hectares de prairies et *quarante-huit heures annuelles de soleil*, grâce à une action foncière astucieuse (constitutions d'associations foncières pastorales (AFP) dont sont locataires les éleveurs) et à la mise en place d'une filière de commercialisation de leurs produits.

Le plan de paysage a conduit à l'installation de troupeaux communaux et de fermes-relais, à la valorisation du bois coupé (bois d'œuvre ou de chauffage), à l'aide à l'achat de terrains pour les communes, à la création d'espaces publics et de chemins (et même de belvédères) dans les pâturages...

Les actions paysagères réalisées sont inséparables de la participation des habitants, sollicitée et obtenue dès le départ. Publié en 2005, un document intitulé *Le paysage, c'est l'affaire de tous* précise, sous la plume de P. Grandadam, alors président de l'intercommunalité que l'objectif est « *de donner envie de participer à la reconquête des terres délaissées, à la suppression des boisements qui dénaturent les fonds de vallée, à la protection des ruisseaux, à la préservation des sites naturels sensibles* ».

Ainsi ont pu être abordées sans conflits et avec le même niveau d'adhésion les questions relatives à la biodiversité. Le travail de réouverture de l'espace a eu des effets directs sur la qualité et la fonctionnalité des milieux, que ce soit en termes de continuités écologiques (prairies humides de fonds de vallées) et d'effets favorables de la mosaïque ainsi obtenus (stades prairial, arbustif, arboré). De plus, « *utiliser l'approche paysagère comme porte d'entrée semble souvent plus accessible et opérationnel* » constate Jean-Sébastien Laumond, chargé de mission Paysage et Environnement.



Vues à 20 ans d'intervalle depuis le belvédère de la Broque. Photos© CC de la Vallée de la Bruche/JS Laumond



L'inscription de ces transitions agricoles dans les **systèmes alimentaires territoriaux**, via notamment les projets alimentaires territoriaux, locaux ou plus vastes, les complémentarités avec les territoires environnants doivent offrir des réponses nouvelles, que le paysage peut accompagner ; comme en témoigne la prospective de l'INRAE (mars 2023) où l'organisation et l'aménagement du paysage constituent l'un des trois leviers majeurs pour la protection des plantes sans pesticides.

Quels que soient les types de territoire, la démarche de paysage offre aussi un atout incomparable : celui de fournir **un cadre de dialogue capable d'associer les acteurs du monde agricole, désormais démographiquement minoritaires -et socialement dévalorisés- jusque dans les territoires les plus ruraux, et les autres acteurs et habitants.**

La difficulté répandue à faire dialoguer le monde agricole, les collectivités territoriales et d'autres parties prenantes n'est pas nouvelle : affaire de culture, de regard, de préoccupations, de représentations. Citadins contre ruraux, travailleurs contre résidents, conventionnels contre bios, consommateurs proches ou lointains... les oppositions sont classiques et difficilement dépassables sans un effort renouvelé et un cadre de dialogue. En parlant autrement de l'agriculture, de son inscription dans le territoire et le temps long de l'histoire, mais aussi du développement résidentiel et d'autres évolutions qui marquent l'espace, **le paysage repositionne chaque composante du territoire dans l'idée de "faire société" et la possibilité de dessiner l'avenir** qui offre une place harmonieuse à chacun.

V. Le déploiement territorial des ENR à grande échelle et la sobriété par le paysage

A. Un développement chaotique des ENR, aujourd'hui dans une forme d'impasse

Accompagnant la mise en œuvre de la sobriété et de l'efficacité énergétiques, le déploiement territorial des ENR à grande échelle est indispensable à court terme. Il s'agit bien d'un programme national d'intérêt général dont seule la complétude permettra d'atteindre nos objectifs climatiques ; une mission de service public qui devrait être assortie de droits et de devoirs. En outre, pour être accepté par toute personne directement concernée, le déploiement de ces équipements nécessite entre autres choses **une programmation spatiale et temporelle lisible à l'échelle de territoires de projet** en répondant à des questions de bon sens qu'il est difficile d'écarter : où doivent-ils être implantés et pourquoi ? Combien y en aura-t-il et quand ? Pourquoi privilégier tel type d'ENR ? Pour quel résultat d'ensemble et dans quelle logique ? Comment puis-je *in fine* comprendre la contribution de mon territoire de vie à cette politique et que puis-je en retirer, en termes d'inconvénients et de bénéfices ?³⁰

Concernant la production électrique renouvelable, le réseau électrique national, fortement centralisé, invitait à raisonner le raccordement des installations industrielles d'ENR en fonction de cette infrastructure préexistante comme une grande politique nationale, fût-elle déclinée localement.

Or, paradoxalement, cette démarche de planification n'a jamais réellement eu lieu, tout comme le cadrage national inscrivant les ENR dans un contrat de service public. Comme cela avait été explicité en détail dans la note *Circuits courts de l'énergie et solidarités énergétiques locales*³¹ de La Fabrique Ecologique, il est nécessaire que les projets d'énergies renouvelables bénéficient d'une insertion territoriale harmonieuse pour être efficaces, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent.

L'orientation d'origine a en effet été de **confier au marché, via de nombreux opérateurs industriels, le choix de la prospection foncière puis de l'adoption des sites**, en fonction des opportunités rencontrées et des logiques de concurrence entre ces opérateurs. Dans un tel contexte,

³⁰ Voir l'avis évoqué ci-dessus, partie II, du CESE rendu en mars 2022 :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

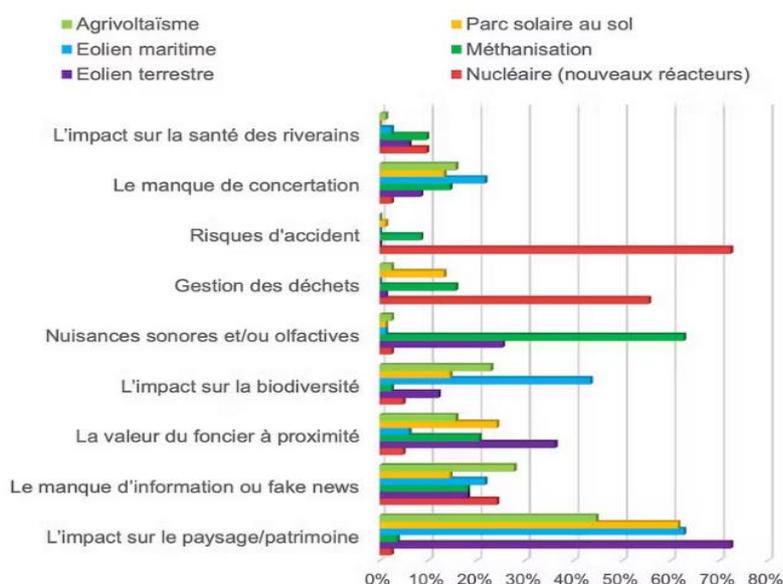
³¹ Voir la note "Circuits courts de l'énergie et solidarités énergétiques locales" de la Fabrique écologique publiée en mai 2022 : <https://www.lafabriqueecologique.fr/app/uploads/2022/05/Note-Circuits-courts-de-lenergie-et-solidarites-energetiques-locales-1.pdf>



où la réussite du modèle économique repose sur le succès statistique d'un certain nombre d'opérations, peu importe lesquelles, il est logique que la prise en compte du paysage, du voisinage, de la biodiversité ou d'autres enjeux relèvent pour tout porteur de projet de « freins à lever » en dehors de toute responsabilité territoriale³². A l'évidence, cela a nui à une approche cohérente, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Au final de nombreux projets d'ENR souffrent d'un manque de territorialisation et sont perçus comme des installations standardisées installées sans recherche d'ancrage local, ni paysager, ni environnemental, ni sociétal. Cela a conduit à certains malentendus sur la portée des énergies renouvelables au détriment de la prise en compte des motivations d'intérêt général.

Une illustration peut en être trouvée dans le sondage ci-dessous : le paysage, certes associé à la notion de patrimoine, apparaît en toute première place dans l'opposition sociale à l'implantation, appelée à se massifier, des principaux dispositifs de production d'énergies renouvelables (éoliennes terrestres pour 72 % des sondés, éoliennes en mer et photovoltaïque au sol pour plus de 60 %³³) laissant en arrière de ce classement des enjeux critiques comme la biodiversité, ou encore des intérêts plus personnels comme la potentielle dépréciation de valeur foncière.

Selon vous, quelle(s) sont la ou les deux principales causes qui détériorent l'adhésion sociale aux infrastructures suivantes ?



Baromètre du marché de l'énergie/Grenoble École de management (édition 2023), CC BY-NC-ND

B. Des approches paysagères abouties pour les énergies renouvelables

A contrario, la centaine de projets en cours de « Territoires à énergie positive » (TEPOS) animés par le CLER³⁴ ainsi que les 18 « plans de paysage-transition énergétique » mis en œuvre par l'ADEME depuis 4 ans sont des exemples de démarches intégrant ce déploiement des ENR dans le cadre d'une **stratégie territoriale mobilisant le paysage**, qui aborde la singularité de chaque territoire et met

³² Des initiatives comme la charte AMORCE sur l'éolien (<https://fee.asso.fr/wp-content/uploads/2022/11/Charte-amorce-2022.pdf>) visent à responsabiliser les développeurs sur ces enjeux clés d'adhésion sociétale.

³³ Les chiffres sont à relativiser puisque les sondés avaient droit à deux réponses, mais l'ordre du classement reste très significatif.

³⁴ Le CLER, Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables), est une association française, agréée pour la protection de l'environnement, créée en 1984. Elle a pour objectif de promouvoir les énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et plus largement, la transition énergétique. Tous les TEPOS ne mettent pas encore en œuvre une démarche paysagère autour de la transition énergétique. Cependant, tous portent une vision holistique de la transition, qui transforme le paysage in fine.



en œuvre de façon cohérente et définie différents leviers de la transition, fondée sur une représentation par le paysage des scénarios d'avenir.

Par ailleurs, des parcs naturels régionaux – PNR (par exemple, celui du Haut-Languedoc) – et des Grands Sites (par exemple Gorges du Gardon) ont mis en place des chartes qualité pour la production d'électricité d'origine renouvelable ou des plans de paysage qui déclinent une stratégie énergétique territoriale d'ensemble fondée sur les valeurs paysagères qui sont par ailleurs le déterminant principal de leur projet.

La Communauté de communes du Thouarsais : précurseuse dans la transition énergétique par le paysage

Dès 2013, la communauté de communes du Thouarsais située au nord du département des Deux-Sèvres, en région Nouvelle-Aquitaine, a entrepris de tester en grandeur réelle la pertinence de l'entrée paysagère pour illustrer et exploiter les liens étroits existants entre développement agricole, territorial, énergétique et aménagement. Le territoire, pionnier de la démarche TEPOS, était déjà très avancé sur la transition énergétique à travers des actions significatives dans les domaines des économies d'énergie et de la production, notamment photovoltaïque et éolienne.

Pour compléter ces démarches, en 2014, la communauté de communes a choisi de s'engager dans un SCoT, un PLUI et un PCAET de façon à construire des outils d'aménagement communs à l'ensemble du territoire et de partager une vision de son développement en s'appuyant notamment sur la mise en œuvre d'un plan de paysage soutenu par le ministère chargé de l'écologie.

Cette démarche a permis d'initier le développement d'une culture commune du paysage, de définir des actions centrées sur les priorités territoriales (protéger la ressource en eau et les paysages liés à l'eau ; qualifier les grandes transitions du territoire, les franges agri-urbaines et revivifier les centres urbains ; valoriser la diversité des paysages par un mix énergétique). Elle a aussi permis de développer la **première Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) française sur la thématique « Paysage et énergie »** qui intègre au PLUI la dimension paysagère à toutes les échelles, y compris au-delà du périmètre de la Communauté de communes du Thouarsais ; le tout dans une perspective de territoire précurseur permettant d'accompagner la montée en puissance de ce type de démarche ailleurs.



Le Collectif « Paysages de l'après-pétrole » a mis en récit, sous forme de « leprelo » l'expérience Energie et paysage du Thouarsais. Image © Kempf-Lagadec SARL

Le rôle de l'approche paysagère ne se borne pas à améliorer l'implantation des équipements d'énergies renouvelables car la réponse aux enjeux climatiques ne se limite pas à la décarbonation de la production



électrique. Elle permet de concrétiser une véritable **représentation à l'échelle territoriale de la transition énergétique**.

La traduire concrètement passe par **l'élaboration collective des paysages de la transition écologique incluant la nécessaire sobriété et l'évolution des modes de vie** vers une société sans carbone. Il s'agit de pouvoir projeter une représentation systémique des changements qui vont advenir, si possible de manière choisie, et montrer comment certains aménagements vont être amenés à évoluer ou disparaître (il ne s'agit pas de superposer le paysage de la transition écologique aux paysages du pétrole, mais bien de le substituer).

Recueillir le ressenti et l'expertise d'usage favorise l'engagement de l'ensemble des individus et de la société.

Un outil visant cet engagement a été mis au point par le Collectif « paysages de l'après-pétrole ». Il s'agit d'un processus ludique d'aide à la discussion, nommé **ETAPE-Paysage**, mobilisant un panel d'habitants et d'élus sous la conduite de deux animateurs. Il se greffe, pour lui donner une assise paysagère et emporter l'adhésion citoyenne, sur *une stratégie déjà arrêtée de transition énergétique* sur un territoire donné : parts respectives de la sobriété et des renouvelables et au sein de ces deux catégories, sur les types d'outils ou d'énergies à mobiliser, y compris les ENR hors électricité comme la méthanisation et la chaleur renouvelable. Il s'agit ensuite d'adapter ce chiffrage au terrain en localisant finement l'ensemble des outils à mobiliser. Une trentaine d'animateurs (techniciens territoriaux et membres de bureaux d'études) sont désormais formés à l'usage de cet outil, déjà mis en œuvre dans une vingtaine de territoires.

La communauté de communes Bresse-Haute-Seille (Jura) expérimente le jeu « ETAPE Paysage »

Contexte et enjeux

L'intercommunalité est constituée de 54 communes du département du Jura, situées immédiatement au nord de Lons-le-Saunier. D'une superficie de 451 km², elle compte 18 929 habitants.

Le territoire bénéficie d'une diversité paysagère remarquable, notamment grâce aux quatre unités paysagères qui le constituent : premier « plateau » jurassien, vallée de la Seille, Bresse des étangs, et Revermont. Il est traversé par l'autoroute A39 (itinéraire Dijon-Bourg en Bresse par Dôle). Les éléments patrimoniaux comportent 2 sites classés, 27 monuments historiques, 2 sites Natura 2000, et un terroir agricole de qualité avec 10 AOP/AOC (fromage de Comté et vignoble de Château-Chalon).

Confronté à un vieillissement de la population agricole et au dépérissement des essences forestières, le territoire souhaite s'engager dans la transition écologique et porter une résilience vis-à-vis du changement climatique.

Il a été lauréat en 2021 de l'appel à projets « Plans de paysage transition énergétique » financé par l'ADEME. Dans ce contexte, il a organisé en septembre 2021 un atelier « Destination TEPOS » (territoire à énergie positive), qui lui a permis de se fixer des objectifs chiffrés en matière de sobriété et d'efficacité énergétique, ainsi qu'en termes de développement d'un mix énergétique renouvelable.

Il s'agissait dès lors de mettre en cohérence les objectifs énergétiques et les valeurs paysagères du territoire, objet du Plan de paysage.

L'outil ETAPE-Paysages : mobiliser les citoyens « ordinaires » au service de la transition énergétique

Conçu et développé par le collectif « Paysages de l'Après-Pétrole », le « jeu sérieux » ETAPE a été déployé dans le cadre du Plan de Paysage, les 1^{er} et 2 décembre 2021. Il s'agissait de mener un dialogue territorial pour spatialiser le scénario énergétique produit par « Destination TEPOS » à partir du triptyque sobriété efficacité et énergies renouvelables conçu par l'Institut NégaWatt.



Concrètement, au vu des caractéristiques paysagères, quelles devaient être les conditions de la spatialisation du scénario de transition énergétique ? Et comment celui-ci était-il « revisité » par la spatialisation ?

L'animation s'est organisée en 3 actes, autour d'une carte du territoire.

1. Elle a débuté par un partage entre les participants des unités de paysage et des valeurs et ressources paysagères. Pour chaque unité, on caractérisait ainsi le climat, la géologie, la biodiversité, l'hydrologie, et les activités humaines -agriculture, forêt, habitat, tourisme, etc. Mais aussi les liens affectifs, culturels, entre ces éléments de paysage et leurs habitants.

2. À partir des spécificités et des richesses ainsi mises en commun, les « joueurs » ont été amenés à décider ensemble de la localisation sur la carte des différentes actions de maîtrise de la demande en énergie et de production d'énergies renouvelables : par exemple, pour la rénovation énergétique, commencer par les bourgs-centres avec vigilance à l'habitat remarquable ? Imaginer du petit éolien le long de l'autoroute ? Le biogaz à développer avec les éleveurs de Comté du premier plateau ? etc.

3. Enfin, par l'intermédiaire de représentations dessinées et de récits, chacun fut incité à imaginer un « paysage rêvé », puis à partager collectivement, leur paysage désirable à partir des outils de dessin, photo-montages et récits mis à leur disposition.

Trois ateliers identiques ont été organisés afin de permettre à un maximum de participants du territoire d'y prendre part. Chacun de ces ateliers a duré 4 heures avec des groupes de travail composés de 5 à 9 personnes. Des rapporteurs ont pris note des espaces de consensus, des points de dissensus et des remarques, des craintes, des réactions et des questions formulées.

52 personnes ont ainsi pu exprimer leurs visions des paysages et de la transition énergétique souhaitable sur le territoire, sortant ainsi de l'entre-soi habituel des techniciens (et bureaux d'étude) et des élus locaux. Les arbitrages de ces derniers s'en trouveront forcément enrichis.

En savoir plus : <https://plandepaysagebressehautesaieille.com/>



Le jeu ETAPE photo © Yves Gorgeu

Il est symptomatique que face à des arguments technicistes en faveur du processus (il faut massifier la production d'électricité renouvelable et adapter les territoires en conséquence) ou contre lui (destruction d'espèces protégées, spéculation foncière dommageable à l'agriculture...), l'altération des paysages est finalement l'argument premier de l'opposition citoyenne « ordinaire » sur le terrain : la démarche paysagère permet, sinon de résoudre totalement les conflits, du moins de fournir **un cadre de dialogue dans lequel la problématisation peut s'opérer** en intégrant les différentes dimensions.

Participative, globale, tournée vers l'avenir, elle met les citoyens en situation d'action et non de réaction, et peut recadrer le débat démocratique au-delà des arguments techniques et de l'urgence politique.



N'oublions pas non plus le développement des ENR « agricoles » (méthanisation, agrivoltaïque, bois énergie) qui font évoluer les paysages, soit directement par les installations (centrales solaires, unités de méthanisation), soit indirectement en modifiant les systèmes d'exploitation, au risque d'un déséquilibre. Les dérives d'un système agricole essentiellement guidé par le prisme énergétique se révélerait rapidement défavorable aux paysages comme à la biodiversité ou d'autres enjeux d'environnement.

Dans les cinq dimensions citées ici, aujourd'hui les plus problématiques – et conflictuelles – de la transition écologique (préserver les sols de l'artificialisation, limiter les risques naturels, restaurer la biodiversité, promouvoir l'agro-écologie et, bien sûr, réussir la transition énergétique), on voit donc que la méthode paysagère révèle, sur de nombreux territoires, son efficacité.

Notons aussi que les cinq domaines ci-dessus énumérés ne sont évidemment pas les seuls pour lesquels la démarche paysagère peut être atténuatrice de conflits et porteuse de solutions collectives : ainsi la question des **mobilités post-carbone** (modes actifs – piétons, cycles – et transports collectifs, y compris à grande vitesse) mériteraient un développement supplémentaire. Il en est de même de la gestion d'une **ressource en eau** menacée dans sa régularité d'approvisionnement ou **des déchets** dont les impacts reposent souvent sur les populations les plus précaires.

Comment passer de quelques exemples (ou catégories d'exemples) réussis à la généralisation souhaitable de cette approche, d'un changement encore ponctuel du processus d'aménagement et de gestion de l'espace, à une généralisation progressive de la démarche ?

C'est à la fois, une question de formation, d'outils et de moyens.



IV. Que faire pour mettre la démarche paysagère au cœur d'une transition écologique réussie ?

Les propositions à formuler sont nombreuses et parfois complexes, à la mesure de la nécessité soulignée ci-dessus, d'un changement en profondeur des méthodes et des pratiques de l'aménagement, assorti d'une recomposition transversale des politiques publiques sectorielles.

On se bornera donc ici à développer trois d'entre elles, les plus susceptibles de déclencher une dynamique d'évolution dans ce domaine. **On renverra ainsi en annexe I, des éléments complémentaires à mettre en œuvre une fois cette dynamique enclenchée.**

I. Former massivement les décideurs locaux et les professionnels publics et privés de l'aménagement à la transition écologique par le paysage

Le changement de paradigme ci-dessus proposé nécessite d'abord un renforcement important des compétences de deux ordres :

A. Sensibiliser les élus et l'ingénierie territoriale à tous niveaux hiérarchiques

La **sensibilisation et la formation des élus locaux** est une première clé de réussite. Ce sont eux qui possèdent en dernier ressort le pouvoir d'influencer l'aménagement du territoire, dont ils sont dépositaires dans le cadre des lois nationales de décentralisation, sur les domaines de l'environnement, du développement, de l'urbanisme, ou encore du patrimoine. Ils sont en première ligne dès lors qu'il convient de décliner territorialement des politiques nationales sectorielles, de transition écologique ou plus largement, en opérant les arbitrages et croisements que ces politiques verticales ne préparent pas. Ils sont enfin seuls démocratiquement légitimes pour organiser et conduire les débats que suppose, comme on l'a vu précédemment, la méthode paysagère et assumer *in fine*, par leurs arbitrages, les décisions publiques locales.

Or, on connaît depuis peu leur état d'esprit, grâce à un rapport de l'inspection générale du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, mais aussi l'état de leurs connaissances ainsi que leurs souhaits dans ce domaine.

Ce rapport révèle que l'ouverture à l'approche paysagère des élus locaux est bien réelle.



Des élus locaux sensibles au paysage : les résultats encourageants de l'enquête CGEDD-AMF

Saisi début 2021 d'une demande ministérielle de propositions sur « la sensibilisation au paysage des élus locaux » (maires et présidents d'intercommunalités), l'inspection générale du ministère chargé de l'écologie a diligenté, en lien avec l'association des maires de France (AMF, qui en a diffusé le questionnaire auprès de ses membres), une enquête en ligne sur les perceptions, connaissances et intentions des élus dans ce domaine³⁵.

Le chiffre obtenu de près de **1 400 réponses** à cette enquête, menée en juin et juillet 2021, a surpris les responsables de l'AMF, habitués à des retours nettement plus modestes aux multiples questionnaires qu'ils diffusent auprès de leurs adhérents. De surcroît, le panel de répondants était représentatif de la typologie communale nationale (rural, urbain, périurbain) et les élus récents (élections de 2014 et 2020) représentaient plus des trois quarts des répondants. Il ressortait de l'enquête que le paysage était assimilé, pour 65 % des élus, à « un cadre de vie agréable ». En revanche, les visions négatives (« contrainte » ou « uniformisation / banalisation ») étaient quasiment absentes des réponses.

Pour appréhender le paysage, près de 9 répondants sur 10 comptaient sur leur « connaissance personnelle » du territoire, mais près d'un sur deux également (47 %) se fondait sur les « témoignages recueillis dans la population », ce qui témoignait d'une volonté plutôt remarquable d'associer ces populations aux politiques menées dans ce domaine.

De même, l'idée que le paysage était « une question d'appréciation personnelle » (donc une affaire de goûts et de couleurs ne justifiant pas une politique publique) était massivement rejetée par les répondants qui étaient moins de 9 % à refuser une éventuelle formation pour cette raison³⁶.

Plus intéressant encore, les répondants, pour 75 % d'entre eux, voyaient dans « la transition écologique et énergétique » une « opportunité d'évolution qualitative du paysage ».

Au final, plus des quatre cinquièmes des élus répondants ressentaient le besoin de « renforcer leurs compétences et connaissances sur le paysage », ce qui témoignait d'une réelle prise au sérieux de ce domaine et d'une volonté d'agir par cette approche.

Comme le recommandait ce rapport, le MTECT a lancé en 2023 une action en ce sens, dans le cadre d'une convention nationale conclue entre l'État, l'association des maires de France (AMF), et la Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Suivant un module-type national, mais adapté aux contextes locaux, trois sessions de formations-tests vont être proposées dans trois départements (la Côte d'Or, l'Ain et le Var) par le CAUE local et l'association départementale des maires correspondante. Le retour d'expérience de ces trois sites pilotes (nombre d'élus inscrits, évaluation de la session par ces derniers...) permettra la généralisation de cette sensibilisation-formation³⁷ afin d'atteindre rapidement, dans chaque département une masse critique d'élus volontaires – et susceptibles de convaincre leurs collègues – pour mener ces démarches de transition écologique par le paysage dont la première partie de cette note a décrit tout l'intérêt.

Mais cette sensibilisation aura des effets limités et/ou passagers si elle n'est pas accompagnée d'une **capacité des services techniques des collectivités, de l'État déconcentré, des opérateurs et des structures d'ingénierie territoriale** (agences techniques, syndicats mixtes, établissements publics locaux, sociétés d'économie mixte d'aménagement...) à nourrir comme à mettre en œuvre la politique ainsi impulsée par l'autorité politique locale (par réticence, inertie ou simple méconnaissance des méthodes). On trouvera en annexe des propositions en ce sens.

³⁵ Les résultats complets de l'enquête sont annexés au rapport rendu par l'inspection générale à la Ministre Barbara Pompili. Lien de téléchargement : <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012357>

³⁶ Cf. première partie A : la « subjectivité » première réduction concernant le paysage : chez les élus locaux au moins il semble qu'il n'en soit rien !

³⁷ En 2024, 40 départements supplémentaires vont être sollicités.



B. Renforcer et coordonner les compétences chez les professionnels

La France compte un paysagiste-concepteur pour 27 000 habitants, l'Allemagne un pour 12 000, la Grande-Bretagne un pour 14 000, la Suisse un pour 16 000. Compte tenu de l'« appel d'air professionnel » que devrait constituer en France, l'orientation préconisée dans cette note, il faudrait que notre pays se rapproche du ratio allemand ou suisse, soit un **doublage des effectifs de la « profession de référence » en matière de paysage**.

Responsables de la formation de cette **profession**, les écoles de paysage devraient être fortement renforcées en termes de **nombre d'étudiants** formés, de **couverture territoriale** (un large quart nord-est de la France n'est pas couvert par ce type de formation), mais aussi de **moyens financiers et humains**, de coordination et de tutelle³⁸ : l'instance gouvernementale chargée du paysage (cf. ci-après) doit en être co-tutrice. Actuellement, un peu plus de 200 nouveaux paysagistes-concepteurs sortent des écoles chaque année³⁹. Ce chiffre devrait donc être très significativement augmenté⁴⁰.

Mais il est tout aussi stratégique de prévoir des formations « interfaces » pour les **autres professions, a minima celles qui touchent directement à l'ingénierie de l'aménagement** : ingénieurs, architectes, urbanistes, écologues, énergéticiens, agronomes, forestiers, sociologues, économistes, anthropologues... ; il s'agit de donner à connaître l'approche paysagère et de savoir maîtriser ses fondamentaux notamment les modes de concertation ou de médiation, les représentations graphiques en 3D, les arpentages de territoire, etc. Des ateliers de travail (« workshops ») inter-écoles sont d'ores et déjà organisés, des sensibilisations au paysage et au projet de paysage sont dispensées, des doubles cursus commencent à exister, mais ils restent très peu nombreux : leur inventaire, leur évaluation et leur coordination sont nécessaires pour leur développement.

De façon plus générale pourrait être affirmé et généralisé à toutes les disciplines de l'aménagement le **principe selon lequel la transversalité et l'interdisciplinarité doivent être obligatoires** pour l'élaboration de tout projet, plan ou programme ayant un effet immédiat ou différé sur le paysage, (ce qui revient à dire tout projet de quelque importance).

D'autres propositions sont précisées en annexe.

Proposition n°1

Former massivement à la méthode paysagère l'ensemble des acteurs de l'ingénierie publique et privée :

- **Doubler le nombre d'architectes paysagistes** formés annuellement dans des écoles aux moyens accrus et à la couverture territoriale complétée ;
- Développer un socle de **sensibilisation au paysage dans les formations préparant aux interventions sur l'aménagement** et multiplier les **formations croisées** entre les écoles d'ingénieurs, d'architectes, d'urbanisme et de paysage,

³⁸ Dans une tribune publiée par le Monde le 20 juin 2023, 73 enseignants et chercheurs appellent à « réunir des Etats généraux de l'enseignement du paysage et du projet de paysage ».

(https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/06/20/trente-ans-apres-la-loi-paysage-il-faut-reunir-des-etats-generaux-de-l-enseignement-du-paysage-et-du-projet-de-paysage_6178490_3232.html)

³⁹ Soit 70 issus de l'école de Versailles-Marseille, entre 30 et 40 issus de chacune des écoles de Blois, Lille et Bordeaux, auxquels il faut ajouter 60 ingénieurs-paysagistes formés à Angers.

⁴⁰ On peut estimer, compte tenu de la jeunesse de la profession, que 50 à 70 paysagistes quittent celle-ci chaque année dans le même temps, soit un gain net annuel de 130 à 150. Si l'on veut doubler l'effectif global (de 2500 à 5000) dans la prochaine décennie (soit un gain net de 250), il faudrait donc augmenter d'une centaine d'unités les sorties d'écoles.



II. Généraliser aux différentes échelles territoriales les démarches de transition écologique et de médiation par le paysage

Quel cadre institutionnel choisir pour décliner de manière opérationnelle la transition écologique dans les territoires ? La dimension démocratique portée par la méthode paysagère conduit à entamer un tel processus à partir de l'échelle locale. La participation de tous y sera la plus effective et ses résultats concrets seront rapidement perceptibles, alimentant ainsi, comme on l'a vu, la mobilisation dans la durée : « on voit à quoi elle sert, donc on poursuit la démarche... ».

L'approche peut ensuite être déclinée, sur la base des mêmes fondamentaux, jusqu'à une échelle nationale en faisant jouer à la démarche de paysage, par le débat démocratique, son rôle de catalyseur de vision.

Au niveau européen, le conseil de l'Europe organise des réunions annuelles sur "la mise en œuvre" de la Convention Européenne du Paysage (convention de Florence) citée précédemment, occasions de bilans réciproques et d'échanges de pratiques.

A. A l'échelle locale : refonder les « plans de paysage » comme démarches pérennes d'adhésion à la transition écologique

Apparus dès le début des années 1990, les « plans de paysage » ont mobilisé, dans des territoires volontaires, quelques-uns des pionniers du nouveau paysager dans le cadre de la réaction aux excès des Trente Glorieuses mentionnés en première partie : Jacques Sgard⁴¹, Alexandre Chemetoff, Alain Mazas ou encore Alain Marguerit. Ces derniers ont animé les premières expériences qui mêlaient études et actions sur ces « paysages du quotidien » dont la loi de 1993 reconnaissait l'intérêt public.

Les plans de paysage depuis 2013 : un renouveau incertain

Contrairement aux « atlas de paysage » ou aux « objectifs de qualité paysagère » dûment identifiés, depuis 2016, dans le Code de l'environnement, **la notion de « plan de paysage »**, également mise en place en France dans les années 80, **reste encore floue** du fait de l'ancienneté et de la faible portée du seul texte qui la définit.

Seule une circulaire (n° 95-23 du 15 mars 1995)⁴² décrit en effet le contenu de ces démarches.

Un plan de paysage s'amorce, d'après ce texte, par « une phase cognitive qui vise à faire partager aux acteurs une culture commune du paysage » ; la procédure se poursuit par l'élaboration d'« un programme d'actions partagé », comprenant « des mesures réglementaires, une dimension opérationnelle et des actions pédagogiques ».

Peu connue et jamais mise à jour, cette circulaire presque trentenaire correspond plus ou moins à la pratique en vigueur, depuis la relance de 2013 : étude d'état des lieux, programme d'actions concrètes et traductions juridiques possibles. En revanche, rien n'y est dit sur l'échelle territoriale ou la durée de ces dispositifs, sur le ou les thèmes qui pourraient y être traités par l'approche paysagère, ou encore sur la nature de la maîtrise d'ouvrage. Or, entre une démarche portée par une petite commune rurale, par une métropole ou par un parc naturel régional, un plan priorisé sur l'énergie, la biodiversité, l'agriculture ou l'étalement urbain, un portage par une équipe technique pérenne ou par un bureau d'étude occasionnel, les différences sont importantes et les mises en commun méthodologiques ou thématiques difficiles.

⁴¹ Ce dernier avait expérimenté cette procédure aux Pays-Bas où il avait commencé sa carrière. On lui doit l'un des plus vieux plans de paysage de France (début des études en 1991) : celui du Bassin carrier de Marquise (Pas-de-Calais) où il s'agissait de remodeler le terrain en accompagnement d'un des plus vastes sites européens d'extraction de granulats, proche du tunnel sous la Manche.

⁴² citée par Gérard Monédiaire, juriste à l'Université de Limoges (in « Revue européenne de droit de l'environnement » N° 3-2003), cette circulaire a été publiée dans le Bulletin officiel équipement-environnement n° 13 du 20 mai 1995. Elle n'est pas disponible sur le site du MTECT.



Un « club plans de paysage » national rassemble les lauréats et compte **plus de 150 membres**.

Mais on constate, une fois la subvention consommée, que **faute d'ingénierie locale poursuivant la dynamique**, les plans de paysage réellement « vivants » et traduits de manière opérationnelle ne sont sûrement pas 150.

Malgré la faiblesse politique, stratégique et opérationnelle qui a été la leur depuis leur création, il faut créditer les plans de paysage d'un certain nombre de points forts et d'acquis qui en font le socle prometteur d'un cadre institutionnel de transition par le paysage à l'échelle locale :

- D'abord, il s'agit d'une **approche volontaire et souple (non procédurale) à des échelles locales variées (de la commune au territoire de SCoT)** adaptée à la diversité des territoires et des contextes socio-politiques locaux. Il n'est donc pas nécessaire de créer « une couche de plus » ni de chercher à s'intégrer de force dans les procédures existantes de planification.
- Ensuite, ce sont des démarches qui ont fait leurs preuves à bas bruit depuis 30 ans, là où elles ont été mises en place avec conviction sur le plan politique et technique comme dans la vallée de la Bruche (Bas-Rhin) citée en partie III.
- Enfin, les plans constituent bien des démarches fondées sur **des aller-retours entre la vision d'ensemble du territoire et la réalisation de projets à court terme**.

En revanche, pour être pleinement adaptés à l'objectif recherché de facilitation/accélération de la transition écologique, il leur manque plusieurs caractéristiques :

- la **prise en compte concrète des enjeux contemporains de cette transition** : climat et énergie, biodiversité, eau, sols, santé-environnement, lien et justice sociale, valorisation des ressources locales⁴³ : il arrive encore qu'on initie des plans de paysage en tant que simple volet d'étude paysagère des SCOT ou des PLU ;
- un **positionnement explicite comme instrument de pilotage de l'évolution du territoire**, à partir des valeurs et caractères identifiés de son paysage, discutées avec la population, puis énoncées et délibérées, devenant ainsi le référentiel d'évaluation future des politiques menées dans tous les domaines de la transition écologique ;
- une garantie de pilotage, mise en œuvre et actualisation dans la durée fondée sur **un portage politique pérenne et une équipe technique compétente**, ainsi que des moyens dédiés.

On note d'ailleurs une ambition limitée pour le développement de cette politique par l'Etat, qui se traduit par un nombre de plans modeste, et des budgets et soutiens insuffisants pour leur élaboration (subvention de 30 000 € forfaitaire non renouvelable). De plus, l'absence d'un instrument financier incitatif dédié à la mise en œuvre des actions issues des études ainsi subventionnées ramène trop souvent ces plans de paysage au rang de simple étude et non de démarche de projet opérationnelle.

L'information et la communication sur l'existence et l'intérêt des plans de paysage est en outre peu offensive : lorsqu'ils sont connus, ils restent encore perçus comme non porteurs puisque non inclus dans la hiérarchie des plans et programmes juridiquement opposables. Quant aux élus locaux, selon l'enquête susmentionnée de l'IGEDD, ils ne sont que 23 % à citer les plans de paysage au nombre des outils de politique paysagère dont ils ont connaissance.

On note toutefois des avancées récentes et prometteuses ; des « **Plans de paysage-transition énergétique** » ont ainsi été lancés il y a 4 ans sur initiative et avec financement de l'ADEME : au nombre d'environ six par an, ces démarches constituent **un vrai exemple de politique « par le paysage »** ; ils partent de la question énergétique pour généraliser le processus sur toutes les

⁴³ Les référentiels cités en partie I-B (taxonomie verte européenne, directive 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale, chantiers de France Nation Verte) illustrent la diversité des items à prendre en compte



dimensions de l'aménagement durable. Le 12 juin 2023, la secrétaire d'Etat à la biodiversité annonçait selon des principes analogues, le lancement en 2024 de **dix plans de paysage « biodiversité »** soutenus et financés par l'Office français de la biodiversité (OFB).

C'est sur ce constat en demi-teinte, et sur ces dernières avancées que peut être énoncée la proposition suivante :

Une refondation en quatre points de la politique des plans de paysage doit être menée sous l'appellation « plans de paysage pour la transition écologique (PSTE) » comme instruments privilégiés de territorialisation et de planification de cette transition, avec abondement systématique des enveloppes d'aides publiques dédiées à celle-ci.

1. Doter les plans de paysage de **moyens financiers d'ingénierie pérenne et de mise en œuvre des programmes d'action** qu'ils portent. Ces financements « starters » offriraient une attractivité bien plus grande des PSTE auprès des élus ; ils permettraient de les rendre concrets et opérationnels, d'estimer leur efficacité au fil du temps, de rendre lisible et tangible leur intérêt. Ils permettraient aussi de coordonner les différents financements existants liés à la transition écologique autour d'actions transversales porteuses de sens. Des priorisations, conditionnalités et majorations de financements conventionnels feraient partie de ce dispositif incitatif⁴⁴, en s'appuyant sur l'idée que les projets inscrits dans une stratégie paysagère seraient statistiquement mieux conçus, intégrés et plus pertinents.
2. **Quel que soit le « fait générateur » de ces plans, affirmer que les PSTE ont vocation à aborder l'ensemble des dimensions de la transition écologique ayant des effets sur le paysage** et ayant vocation à être traitées de manière plus cohérente et plus démocratique par la démarche paysagère. Leur coloration spécifique éventuelle (énergie, biodiversité et demain peut-être ville, eau, agriculture, mobilités, ...) ne doit viser qu'à approfondir une thématique et à la mettre explicitement au service et en lien avec les autres enjeux de paysage.
3. Conclure la phase d'élaboration du plan par l'énoncé d'une « **stratégie de paysage** », énonçant les **objectifs de qualité paysagère** du territoire délibérés en commun avec la population lors de cette phase. Il s'agirait d'un *engagement* du porteur de la démarche à prendre en compte et décliner ces objectifs à la fois dans les projets et actions à mener et dans les documents d'urbanisme ou de planification à élaborer ou réviser⁴⁵. Obligation serait faite aux maîtrises d'ouvrage intervenant dans un territoire doté d'un PSTE de produire un argumentaire, accompagnant les dossiers de consultation publique ou les sollicitations d'autorisation administrative, portant sur **la manière dont le contenu de la stratégie de paysage a été pris en considération**.
4. Mettre en place un **véritable réseau des plans de paysage-transition écologique**, animé et modéré par les territoires engagés et soutenu par l'Etat **avec des moyens dédiés suffisants** ⁴⁶. L'enjeu d'un tel réseau serait d'être en capacité de capitaliser et de communiquer sur les enseignements qui peuvent découler du savoir-faire acquis et sur les expériences concrètes des territoires qui y ont recouru. Seuls seraient admis à en faire partie, par délibération des membres du réseau en place, les collectivités locales ou groupements ayant formalisé la « stratégie de paysage » mentionnée ci-dessus. En cas de non pérennité de la démarche, de non-exécution du programme d'actions ou de non-respect de la stratégie énoncée, les membres du réseau constateraient la sortie de celui-ci des membres défaillants, qui ne pourraient donc plus se prévaloir de cette appartenance dans leur communication interne ou externe.

⁴⁴ FNADT, DSIL et DETR pour l'Etat, notamment via les CTRE, et financements des régions et départements via leurs propres contrats territoriaux ou dispositifs d'intervention. Assurés sous la responsabilité de l'ANCT, les cadrages des CPER et CTRE pourraient intégrer la politique de paysage comme un socle d'intégration.

⁴⁵ à l'instar de la « déclaration environnementale » à l'issue des démarches d'évaluation environnementales stratégiques (disposition prévue par l'alinéa 2° de l'article L. 122-9 du code de l'environnement)

⁴⁶ Ce « réseau » se substituerait avantageusement au « club » actuellement existant dont l'action, assez irrégulière, se borne à l'organisation de réunions informelles pour l'accueil des nouveaux lauréats de l'appel à projets. L'échelon national pourrait être démultiplié en réseaux régionaux co-animés par l'Etat et le Conseil Régional selon les principes décrits ci-après



Ce qui précède serait formalisé dans une circulaire nationale annulant et remplaçant celle du 15 mars 1995 susmentionnée. L'intérêt de cette formalisation, outre la sortie du flou juridique actuel sur la démarche, serait la relance officielle de celle-ci et la proclamation "politique" que la méthode paysagère est « au service » de la transition écologique.

Mais la démarche de paysage ne se résume pas à l'action locale : elle devrait se généraliser dans un cadre géographique plus large pour accompagner la transition écologique à d'autres niveaux et lui accorder une légitimité ainsi qu'un socle méthodologique beaucoup plus puissant et universel.

B. L'échelle régionale et nationale : des instances de concertation sur les enjeux de la transition écologique par le paysage

Il s'agit à l'échelle régionale et nationale, de rendre « lisibles, visibles et désirables » des scénarios territoriaux de transition écologique par le paysage.

La proposition serait donc de créer, adossés aux CESER, puis au CESE, **des instances permanentes dédiées spécifiquement à la transition écologique par le paysage**, composées à la fois :

- de délégués représentatifs des divers collèges de ces conseils,
- de spécialistes de la démarche paysagère,
- rejoints – progressivement – par des représentants des territoires déjà dotés de PPTE.

Une telle composition permettrait notamment d'éviter un « entre-soi » des seules compétences en paysage dès lors qu'on a bien indiqué qu'il s'agissait de considérer le paysage, non comme une politique en elle-même, mais comme *une méthode* au service de la transition écologique.

Ces instances pourraient être mobilisées à la fois dans le cadre de planifications territoriales (comme les SRADDET à l'échelle régionale) et dans la conception et suivi de politiques ou programmations sectorielles, afin de contribuer à les « matérialiser » par le paysage.

Cette proposition et ses différentes déclinaisons nationale et régionale (expérimentation possible dans des régions volontaires) sont détaillées en annexe.

Proposition n°2 :

Définir (circulaire nationale) et promouvoir des « **plans de paysage pour la transition écologique** » (PPTE) au profit des collectivités volontaires en **refondant le dispositif actuel** des plans de paysage comme cadre privilégié **de territorialisation et de planification de cette transition, avec abondement systématique des enveloppes d'aides publiques dédiées à celle-ci**, avec 4 éléments nouveaux :

1. la consolidation ou la mise en place des **moyens en ingénierie dédiés à l'élaboration puis à la mise en œuvre pérenne de ces plans**, ainsi qu'un **dispositif incitatif de cofinancement des actions portées par ces plans**, pouvant associer financements existants et nouveaux financements, notamment dans les cadres contractuels aujourd'hui privilégiés (CPER, CTRE...) ;
2. la mobilisation des administrations et opérateurs concernés, en distinguant les **enjeux générateurs** des plans de paysage de leur nécessaire **caractère transversal** ;
3. l'énoncé d'une « **stratégie de paysage** » pour chacun d'entre eux, avec un positionnement participatif stratégique sur les objectifs de qualité paysagère que devront obligatoirement prendre en compte les plans, projets et programmes ultérieurs menés sur le territoire ;
4. **l'animation des PPTE par un réseau national et régional dédié et doté de moyens spécifiques.**



III. Instauration des instruments financiers pour faciliter et accélérer la transition écologique par le paysage

La transition écologique par le paysage nécessite des moyens financiers et humains dédiés sans rapport avec la traditionnelle politique de « préservation des paysages » menée jusqu'à aujourd'hui, tout en ayant conscience que ces moyens peuvent être vus comme servant en réalité toutes les autres politiques, y compris des politiques d'économie et de sobriété. Il s'agit bien d'accompagner dans la durée les bouleversements profonds des cadres et modes de vie liés à la transition écologique, en refondant l'attachement aux paysages de France exprimé par les habitants, visiteurs et touristes, sur une base post-pétrole.

Les ressources financières et d'effectifs accrus doivent permettre de sensibiliser les élus et décideurs, de massifier les formations au paysage et par le paysage, de multiplier les démarches de terrain, d'assurer leur suivi et leur évaluation par l'animation d'un réseau national et régional, et de soutenir la réalisation des projets nés des plans d'action.

Mis en place au cours de l'été 2022, le "**Fonds Vert**", programme budgétaire déconcentré d'accélération de la transition écologique est "destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie"; il pourrait être mobilisé pour le **financement des plans de paysage-transition écologique** dont la refondation est proposée ci-dessus dès lors que la "stratégie de paysage" de ces plans aurait été dûment validée.

Cette trajectoire semble déjà bien engagée à travers l'éligibilité des démarches et plans de paysage à la mesure transversal « ingénierie d'animation et de planification » de l'édition 2024.

Deux pistes en rapport direct avec les propositions qui précèdent, sont en outre exposées ci-dessous. Les trois autres sont décrites en annexe. **Une expertise sur le sujet devrait être commandée à une mission conjointe entre l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)** pour en approfondir les modalités et en évaluer la faisabilité.

A. Première piste : solliciter une ressource fiscale spécifique à assiette large et taux faible

Cela permettrait de manière indolore et à impact négligeable sur l'économie nationale, d'affecter à la politique de transition écologique et démocratique *par le paysage* des sommes significatives assises sur **toutes les activités engendrant une transformation du paysage.**

Il faudrait donc affecter à la qualité du paysage *au-delà de l'emprise du projet concerné*, une partie de la taxe d'aménagement, prélèvement fiscal précisément perçu dès qu'une construction est édiflée ou un équipement mis en place⁴⁷.

La taxe d'aménagement a rapporté au total 1,9 milliard d'euros en 2021⁴⁸. L'affectation à **une « contribution à la qualité du paysage » de 5 % de cette taxe** rapporterait ainsi **près de 100 millions d'euros**. Cela permettrait de mener une politique ambitieuse de reconquête qualitative des territoires dégradés, notamment dans les périphéries urbaines, et soutenir dans la durée l'ingénierie des démarches de plans de paysage-transition écologique (PPTTE). Ces démarches pourraient être

⁴⁷ La taxe d'aménagement est payée par tous les particuliers ou les entreprises dont les actions affectent peu ou prou le paysage. Cette taxe est en effet applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable). Le taux (fonction du nombre de m² construits ou aménagés) est fixé par les collectivités territoriales concernées. Il est composé de deux parts (communale ou intercommunale et départementale), chaque part étant instaurée par délibération du conseil municipal et du conseil départemental.

⁴⁸ Cour des Comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, rapport « la fiscalité obligatoire dans la perspective du ZAN ».



rapprochées de la ligne budgétaire actuelle consacrée aux « sites et paysages » qui s'élève à 5,7 millions d'euros.

Le fonds ainsi collecté pourrait comporter une part (1/5^e ?) mutualisée au niveau national, affectée notamment aux dépenses de renforcement des compétences (programmes mutualisés entre les écoles de formation des professionnels de l'aménagement, le CNFPT et l'INET, voir partie II-I-b).

B. Seconde piste : instaurer une « contribution au paysage » pour les opérations d'aménagement qui transforment le cadre de vie

Les opérations d'aménagement, qu'elles concernent l'habitat, les activités, les équipements ou les infrastructures, façonnent nos cadres de vie et les font évoluer.

À ce titre, il est légitime de viser à ce qu'elles contribuent à améliorer ces derniers. Des règles et des suivis dans les documents d'urbanisme, l'instruction des permis de construire et d'aménager notamment, veillent à leur qualité intrinsèque (morphologie, couleurs...) et à leur localisation optimale.

Mais les enjeux d'une bonne inscription dans le milieu de vie **ne se limitent pas aux emprises de l'opération**. Ils portent presque toujours au-delà.

- Pour un nouveau lotissement par exemple, l'enjeu sera dans le chemin piétons/vélos qui permettra d'accéder à l'école de façon agréable et sécurisée ; ou dans la frange arborée protectrice qui fera transition entre les maisons nouvelles et le champ agricole attenant.
- Pour un nouveau parc éolien, l'enjeu de paysage pourra porter loin des mâts implantés, afin d'atténuer leur présence depuis un point de vue, une perspective ou un linéaire de parcours sensible, par exemple par des plantations ad hoc.
- Pour un champ agrivoltaïque, l'enjeu sera dans la capacité de cette nouvelle « construction » à initier une reconquête de ceinture verte autour du village concerné, par réimplantation de vergers, jardins, arbres et bosquets, chemins de dessertes des parcelles et de circulations douces, etc.
- Pour une route ou une voie ferrée nouvelle, l'enjeu de paysage pourra être dans des terrassements plus adoucis, bien au-delà des talus techniques « à 3 pour 2 », afin de rétrocéder au final davantage de terrain aux agriculteurs et réduire d'autant les emprises résiduelles coûteuses en gestion ; ou l'enjeu pourra être dans la création d'une zone humide de filtration des eaux au-delà des emprises acquises pour améliorer son rôle écologique et son inscription dans la topographie en place.

Pour « couvrir » l'opération transformatrice du paysage -quelle qu'elle soit- au contexte perçu et vécu par les populations, **une part du coût des travaux est donc à affecter spécifiquement hors des emprises**. Le pourcentage pourra être d'autant plus faible et indolore que l'assiette sera large, et varier selon l'importance des opérations⁴⁹.

⁴⁹ Notons qu'une première politique « par le paysage » instituée dès les années 1990 a consisté à inscrire les nouvelles routes express et autoroutes dans un territoire paysagèrement requalifié ou valorisé, en consacrant 1 % du coût de l'infrastructure, à des travaux de restauration du paysage hors emprise de l'ouvrage mais en vue de celui-ci. Le programme de travaux de ce « 1 % paysage, développement et cadre de vie » est co-financé et co-construit avec les collectivités locales concernées. La raréfaction des nouvelles constructions routières et la lourdeur des procédures de suivi ont réduit au fil du temps l'ampleur et la visibilité de cette politique. Mais le principe fondateur reste pertinent.



Proposition n°3 :

Affecter une **partie de la taxe d'aménagement** aux politiques nationales et locales en faveur de la qualité paysagère ;

Instaurer pour toutes les opérations d'aménagement une **contribution au paysage** permettant d'agir hors des emprises pour « faire la couture » entre le contexte existant et la nouveauté ;

Diligenter une mission conjointe entre l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) à effet de proposer au gouvernement des moyens et méthodes de financement de la transition écologique par le paysage à partir notamment des pistes ci-dessus.



Conclusion

Mettre la démarche paysagère au service de la transition écologique est **un acte politique majeur**. C'est signifier que **nous changeons radicalement de méthode** pour concevoir et aménager nos milieux de vie, faire évoluer nos modes de vie et réussir la transition écologique sur la base d'un récit qui nous parle à toutes et tous.

Le paysage sort des réductions qui l'ont invisibilisé.

- Il n'est plus déconsidéré comme une conséquence résiduelle et compensable des décisions d'aménagement sectorielles dites « sérieuses » : il devient **cause commune**, englobante et relationnelle, qui donne sens et direction commune à nos choix.
- Il ne s'envisage plus comme fixe et porteur d'une identité fantasmée et figée : il devient **garant du temps long, projet désirable et récit partagé** pour guider nos pratiques qui façonnent chaque jour et depuis toujours nos milieux.

Aménager par le paysage renvoie ainsi dos à dos les deux positions extrêmes qui menacent la démocratie face au défi de la transition écologique : l'autoritarisme technocratique et l'immobilisme populiste. La démarche paysagère ouvre un chemin majeur pour échapper à ces deux ornières, offrant **la seule voie capable simultanément de conforter le lien social et de concrétiser la transition dans le temps compté dont nous disposons**.

Les trois propositions que formule la Fabrique Écologique en faveur de cette méthode n'engagent pas les mêmes temporalités.

1/ La formation au paysage des décideurs politiques, des professionnels de l'aménagement et de la société civile (jusqu'aux écoliers), est un énorme travail de fond qui s'engage tout juste. Il y faudra de la constance dans la durée, pour des résultats culturels forcément lents mais qui peuvent considérablement s'accélérer côté décideurs et professionnels, grâce à des prises de conscience provoquées par des visites de cas épaulées par des témoignages d'acteurs.

2/ Les plans de paysage de la transition écologique, stratégies et programmes d'action de la transition par le paysage, existent déjà à bas bruit. Les propositions de LFE peuvent très rapidement permettre leur concrétisation en même temps que leur généralisation et leur pilotage souple et déterminé dans le temps, dans le cadre d'une vision moderne et efficace de l'action publique.

3/ Les moyens financiers affectés à la démarche paysagère sont essentiels : ce sont eux qui rendront possibles les deux premières propositions et qui enverront un signal clair sur la nature sérieuse et fédératrice d'une politique de la transition par le paysage. Les pistes ouvertes par LFE sont à emprunter sans délais pour les consolider, il est possible d'en suivre d'autres le cas échéant, pour instaurer dans tous les cas les moyens les plus puissants, légitimes et efficaces.

La prise de conscience du dérèglement climatique et de l'effondrement du vivant, dans un pays où renouveau de l'action publique, cohésion territoriale et démocratie se cherchent, nous conduit à faire un pas de côté et assumer un nouveau point de départ, comme Candide au bout de son long et éprouvant voyage initiatique à travers une planète à feu et à sang : **il faut cultiver notre paysage**.



Annexe I : Mise en œuvre des propositions

I. Formation des élus et des professionnels

Il faudrait doter les actuels paysagistes-concepteurs du **titre internationalement reconnu d'architectes-paysagistes** qu'ils portent déjà en Suisse romande et en Belgique francophone, et, compte tenu de la posture médiatrice qui est de plus en plus la leur) prévoir leur rémunération **au temps passé** et non (à l'image des architectes) en proportion du montant des travaux.

S'agissant de la formation initiale, celle-ci fait l'objet de propositions indiquées au chapitre IV.

S'agissant de la formation continue, il serait pertinent de développer une offre coordonnée voire co-conçue mobilisant l'ensemble des acteurs intervenants dans le secteur public :

- **Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait notamment être mobilisé** en parallèle de la sensibilisation menée par les CAUE auprès des élus locaux **pour aider au recrutement et à la formation des spécialistes de l'aménagement par le paysage dans les équipes techniques locales.**
- **Les Centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) du Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires** devraient être également mobilisés pour mener des formations pratiques inter-corps et interservices au paysage, au profit des agents des services déconcentrés de l'Etat (inspecteurs des installations classées, chargés de mission énergie-climat et/ou biodiversité, etc.).
- L'INET⁵⁰ mais aussi les branches « Executive » des grandes écoles d'ingénieurs de l'Etat (Ponts, AgroParisTech, Mines...), ainsi que des Instituts de hautes études (IHE) pourraient apporter le concours spécifique notamment sur la cible des **cadres-dirigeants** (modules de sensibilisation des directeurs généraux des services ou des directeurs des services techniques dans le cadre des formations continues.

Sans le concours de ces échelons stratégiques, le positionnement des spécialistes dans l'ordre des priorités comme dans l'organigramme et dans le mode de pilotage des projets ne sera pas efficace.

En complément, comme le préconisait la recommandation N°6 du rapport d'inspection générale cité en partie IV-1, les communes ou intercommunalités motivées pourraient se doter de paysagistes-conseils, le cas échéant co-financés sur la base d'une ressource nationale (cf. infra). Sur le modèle mis en place depuis 30 ans auprès des services déconcentrés de l'État, une formule souple (et adaptable aux contextes et aux projets) de vacations régulières de spécialistes du paysage intervenant à la demande et en amont des projets.

A l'instar des textes internationaux et articles des traités et directives communautaires relatifs à l'évaluation environnementale - *le paysage fait d'ores et déjà partie intégrante des items à traiter dans le cadre d'une démarche d'évaluation environnementale*⁵¹, la démarche de paysage pourrait être consacrée par les textes nationaux et européens comme un « moyen efficace » :

- permettant d'intégrer les préoccupations sectorielles dans l'aménagement du territoire ;
- devant être mobilisée dès lors qu'un impact prévisible sur le paysage est pressenti.

⁵⁰ Institut national d'études territoriales, localisé à Strasbourg, qui forme notamment les cadres dirigeants des services territoriaux).

⁵¹ L'objectif de l'évaluation environnementale est fixé au niveau européen par les traités : « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. » (Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 37, issue des articles 3 du TUE et articles 11 et 191 du TFUE). Quant au rôle qu'elle joue, celui-ci est consacré par la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des plans et programmes : « L'évaluation environnementale est un outil important d'intégration des considérations en matière d'environnement dans...(considérant n°4) ». Le paysage figure explicitement parmi les items à traiter (annexe I de la directive 2001/42/CE) au même titre que le patrimoine. La jurisprudence récente de la CJUE considère par exemple qu'un classement UNESCO entraîne la nécessité d'une évaluation environnementale systématique pour tout projet, plan ou programme situé dans ce périmètre, au-delà des catégories fixées par les réglementations nationales (affaire C 575-21).



L'interfaçage avec les enjeux de médiation et facilitation est aussi à construire, pour un continuum de compétences au service d'un exercice démocratique territorial. Pourquoi pas des diplômes de type Mastère spécialisé (MS)⁵² sanctionnant une double compétence dans ces domaines « paysage et ... » mobilisant notamment les écoles de paysages, les universités et les grandes écoles ?

On pourrait imaginer un **cycle de hautes études de la transition écologique et de la médiation par le paysage** dans le cadre d'une convention entre le Ministère de la transition écologique, un institut de référence tel l'Institut des hautes études d'aménagement des territoires⁵³ (Ihedate) et l'École du paysage de Versailles-Marseille (ENSP) élaboré en complément de son actuel « Cycle d'études supérieures de paysage »⁵⁴ et du cycle « territoires » de l'Ihedate. L'enjeu serait ici l'acculturation des décideurs aux vertus de tels processus et l'acquisition des méthodes de conduite et de déploiement.

De façon plus générale, **la transversalité et l'interdisciplinarité doivent être obligatoires** pour l'élaboration de tout projet, plan ou programme ayant une incidence sur le paysage.

Ces éléments pourraient être repris dans le **cadre normatif mis au point par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP)** en charge d'actualiser les dispositions s'appliquant notamment à la maîtrise d'ouvrage publique. Pour la maîtrise d'ouvrage privée, une labellisation ou a minima une charte de type « transition écologique par le paysage » négociée avec les fédérations professionnelles pourrait donner des garanties de mobilisation des compétences de paysage dans le processus de conception et de mise en œuvre des projets.

Enfin pourrait être ouvert aux paysagistes-concepteurs le concours national de recrutement des **Architectes-urbanistes de l'Etat**, seul corps interministériel d'encadrement – le cas échéant rebaptisé pour intégrer le terme « paysagiste » –, ayant vocation à traiter de l'aménagement qualitatif de l'espace.

II. Démarches de transition écologique et de médiation par le paysage

• Instances collégiales consultatives en matière de politiques par le paysage :

Après l'expérience éphémère du « Conseil National du Paysage »⁵⁵, et compte tenu du caractère très peu formel de l'actuel « club Plans de paysage »⁵⁶, il n'existe pas d'instances capables d'assurer une évaluation des politiques du ou *par* le paysage. Il faut donc bien créer un système représentatif qui soit cohérent avec la démarche que l'on veut promouvoir : la transition écologique par le paysage, comme assise démocratique de ce processus. Ce serait donc le rôle premier de ces instances tripartites.

⁵² Mis en place depuis 1995 dans le cadre de la Conférence des grandes écoles (CGE), le MS est une formation post-diplôme avec des enseignements théoriques, un travail de recherche en entreprise et la soutenance d'une thèse professionnelle ; Il en existe plus de 400, dispensés dans 121 écoles, qui s'adressent à différents profils : ingénieurs, diplômés d'école de management ou de commerce, diplômés de 3e cycle. Ils **ont une orientation professionnelle très affirmée**, avec pour objectif une spécialisation ou une double compétence, ce qui correspond bien à l'objectif ici recherché...

⁵³ Soutenu par la caisse des dépôts et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, l'Ihedate s'appuie sur les formateurs de Sciences Po (école urbaine) et l'École nationale des Ponts et Chaussées. Alors que son enseignement vise au décloisonnement des disciplines à l'échelle des territoires ses intervenants et son conseils scientifique ne comportent (pour l'instant) aucun paysagiste.

⁵⁴ « Formation professionnalisante et transversale de haut niveau dans le domaine de la conception de paysage. Ce cursus d'un an vient nourrir et compléter une formation supérieure initiale, qui a pu se prolonger par une expérience professionnelle où l'apprentissage du projet de paysage se révèle pertinent » cf : <https://www.ecole-paysage.fr/fr/formations/certificat-detudes-superieures-paysageres>.

⁵⁵ Constitué en décembre 2000 et supprimé 10 ans plus tard, il ne s'est réuni que deux fois et ses compétences ont été transférées à la « Commission nationale des sites, perspectives et paysages », qui, de fait, ne traite que des paysages patrimoniaux, et dont la composition, même récemment élargie, fait une instance à dominante conservatrice.

⁵⁶ Ce club ne se réunit qu'une fois par an, son ordre du jour se résumant à l'accueil des nouveaux lauréats de l'appel à projets. Après plusieurs tentatives de mise en place d'une animation pérenne (bureau d'études privé, puis Cerema), il n'a plus aujourd'hui qu'une existence théorique.



Appelée à irriguer toutes les échelles de travail, toutes les compétences et tous les domaines sectoriels au service de la réussite de la transition écologique, cette nouvelle politique d'ensemble est par essence interministérielle. Par sa nature même, elle s'inscrit naturellement dans les compétences du Premier Ministre auprès duquel on pourrait positionner une "mission du paysage" appuyée sur les instances de concertation nationale tels le **Conseil national de la transition écologique (CNTE)**⁵⁷.

Par sa compétence dans la mobilisation des moyens territorialisés de l'action de l'État et de ces opérateurs, l'ANCT pourrait également être un relais technique de cette politique de territorialisation de la transition écologique par le paysage.

Dans le cadre de la mise en œuvre de « France Nation Verte », le SGPE disposerait ici d'un levier puissant et mobilisateur, portant à la fois sur l'implication citoyenne, la projection dans l'avenir, le dialogue et la performance territoriale, dans le respect de la décentralisation.

- **Expérimentation sur une ou deux régions volontaires :**

Le processus décrit ci-dessus étant complexe à mettre en œuvre, à partir des habitudes de travail actuelles, mais aussi compte tenu des préjugés qui s'attachent à la notion de paysage (cf partie I de la note), une « preuve par l'exemple » de la pertinence de cette méthode peut s'avérer nécessaire pour emporter la conviction, avant une éventuelle généralisation.

Il est donc proposé de lancer une expérimentation de trois ans auprès d'une ou de deux régions volontaires (parmi celles qui disposent d'un réseau d'acteurs solides régulièrement réunis autour d'une co-animation État-Région avec l'appui des unions régionales des CAUE ou bien ont lancé des démarches innovantes dans ce domaine).

Actuellement, la politique du paysage reste **une politique strictement nationale**, ce qui dissuade des collectivités (régionales ou départementales) de toute implication autre que marginale ou expérimentale, alors même que certaines d'entre elles sont en recherche d'identité (régions récemment fusionnées...).

Déjà des initiatives en région

Les réseaux régionaux d'acteurs du paysage : bref état des lieux

En Midi-Pyrénées, Le réseau a rassemblé depuis 2003 pour des échanges trimestriels les services de l'État, les CAUE et des laboratoires universitaires ; à la suite du regroupement des régions il s'est rapidement élargi à l'ensemble plus vaste de l'Occitanie, sans toutefois réussir, pour le moment, à intégrer dans ses rangs le Conseil régional. Son activité est soutenue, ses productions souvent originales, voire pionnières.

La Nouvelle-Aquitaine (avec l'école du paysage de Bordeaux), la région Rhône-Alpes-Auvergne et les Hauts-de-France ont depuis constitué également des réseaux d'acteurs dont les collectivités régionales sont, cette fois, au nombre des fondateurs, ainsi que, parfois, les parcs naturels régionaux, les professionnels de l'aménagement – dont les paysagistes de la FFP – et certains acteurs socio-économiques (ONF et même agriculteurs).

L'enquête en ligne « Bien-être et paysages bretons »

L'Observatoire de l'environnement de Bretagne (OEB) co-animé par la DREAL et la Région Bretagne a lancé une enquête en ligne auprès du grand public sur le thème « Bien-être et paysages bretons ». Deux mille questionnaires ont été renseignés et cent vingt entretiens semi-directifs menés au sujet du lieu de vie, du travail et des loisirs et incluant les déplacements. A l'échelle de la région dans son ensemble, les questions portent sur « les dynamiques qui dégradent le plus les paysages » et « les paysages les plus fragilisés ». Les résultats de l'enquête seront publiés en 2024, premier acte de la mise en place d'une politique régionale de paysage ?

⁵⁷ Le CNTE « est consulté sur les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie et sur les stratégies nationales relatives au développement durable, à la biodiversité et au développement de la responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et la stratégie bas-carbone.

Le conseil national de la transition écologique rend des avis structurants pour la politique de la transition écologique. »



L'une des régions susmentionnées pourrait être approchée pour mener une telle expérimentation : **mettre en place une instance « transition écologique par le paysage » adossée à son CESER**, lancer un **appel régional à projets PPTE**, réunir les plans de paysage de toute nature déjà en cours de mise en œuvre, et préfigurer une **critériologie de labellisation**, d'évaluation et de suivi, **recenser les compétences professionnelles disponibles** pour lancer et surtout pérenniser les démarches, accompagner les sessions de formation au paysage, etc.

Les éléments de compétence qui précèdent ne sont évidemment que des suggestions non exhaustives : ce serait à la région volontaire elle-même de fixer sa feuille de route, puis de la soumettre à l'avis de l'Etat

III. Ressources financières à mobiliser

- **Assurer une progression significative des crédits budgétaires de l'Etat consacrés au paysage**

Une ligne budgétaire faiblement dotée permet à l'État d'être partie prenante dans la connaissance (Atlas départementaux du paysage), la sensibilisation (observatoires photographiques) et l'action territoriale (plans de paysage) ainsi que dans la politique des sites et le suivi inter-écoles.

Cette ligne, dans la nomenclature budgétaire, est rattachée au « budget opérationnel de programme » (BOP) N° 113 intitulé « Paysage, eau et biodiversité ». Du fait d'une forte prise de conscience en matière de biodiversité, ce budget a été l'objet depuis trois ans d'un renforcement très significatif de ses moyens globaux : il est ainsi passé de 229 millions d'euros en 2021 à 274 millions d'euros en 2023, puis à 578 millions en 2024. Avec une dotation de 10 millions d'euros, l'action 01 de ce budget ne représente toutefois que 1,77 % du total de ce budget... et 0,014 % du budget total du ministère chargé de l'écologie⁵⁸ !

A minima, il faudrait obtenir que **les différentes actions du BOP 113 progressent de manière désormais parallèle**, sachant qu'un passage à la **somme symbolique de 30 millions d'euros** ne représenterait toujours qu'une proportion de 10 % d'une ligne aujourd'hui « politiquement portée ».

- **Utiliser le principe de « partage de la valeur » voté à l'occasion de la loi sur l'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023**

On peut rappeler que les **retombées fiscales**⁵⁹ **des installations de production d'ENR** vers les collectivités locales sont estimées à **1 milliard d'euros en 2019**. Elles proviennent de la cotisation foncière des Entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), et enfin de la taxe d'aménagement (TA) déjà évoquée. Ces retombées bénéficient à plusieurs niveaux administratifs (commune, intercommunalités, département, région, État).

Leur montant devrait atteindre 1,6 milliard d'euros en 2028. Près d'un tiers de ces retombées bénéficient directement aux communes et intercommunalités. L'affectation à **une « contribution à la qualité du paysage » de 5 % de ces retombées fiscales** rapporterait ainsi **entre 50 et 80 M€/an**, ce qui pourrait permettre de multiplier par quinze l'enveloppe de crédits consacrés spécifiquement à l'aide aux politiques paysagères orientées expressément vers l'accélération/démocratisation de la transition énergétique.

⁵⁸ La revalorisation entre 2023 et 2024 est significative en valeur absolue (de 5,7 à 10 M€), mais cela masque une perte en valeur relative : 2% du total du BOP en 2023, 1,75% en 2024.

⁵⁹ Voir l'étude de l'association Amorce à ce sujet :

<https://amorce.asso.fr/publications/fiscalite-du-solaire-l-essentiel-a-savoir-sur-les-recettes-percues-par-les-collectivites>

et <https://amorce.asso.fr/publications/recettes-percues-collectivites-titre-fiscalite-eolienne-regles-generales-montants-repartition>



- **Au bénéfice des seuls agriculteurs : remettre à l'ordre du jour les « paiements pour services environnementaux » (PSE) dans les espaces naturels, agricoles et forestiers**

Rappelons qu'à l'origine (négociations menées à partir de 2017), les PSE devaient être la traduction française des « écorégimes » prévus par la nouvelle PAC 2023-2027 comme un prélèvement sur le premier pilier de celle-ci (aides directes aux exploitants).

Les agences de l'eau ont été chargées, à partir de 2018, d'expérimenter ce dispositif, sans que ne soit menée, malheureusement, sa généralisation⁶⁰. Or, non seulement la qualité paysagère participe à la valorisation des produits agricoles (AOP...), mais les structures et éléments de paysage sont des réservoirs reconnus d'« auxiliaires des cultures » permettant d'améliorer les rendements agricoles de manière plus sûre sur le plan sanitaire et moins polémique au plan social que l'usage systématique des intrants chimiques.

La politique nationale agroforestière (haies, bosquets et arbres intra-parcellaires) pourrait être dotée de moyens accrus dans ce cadre.

⁶⁰ On lui a préféré la mise en place du dispositif HVE (Haute valeur environnementale) qui permet un accroissement des aides directes pour les exploitations ainsi labellisées. Ce dispositif est aujourd'hui fortement contesté du fait de résultats peu probants et d'un taux d'adhésion très faible en dehors de la filière viticole...



Annexe 2 : Glossaire

AFAHC : Association française de l'arbre et de la haie champêtre

AFP : Associations foncières pastorales

AMF : Association des maires de France

ANCT : Agence nationale de la cohésion des territoires

AOP/AOP : Appellation d'origine contrôlée/protégée

APCE : Association des paysagistes-conseils de l'État

AVAP : Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

BOP : Budget opérationnel de programme

CAUE : Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CFE : cotisation foncière des Entreprises

CGEDD : Conseil général de l'Environnement et du Développement durable devenu en 2022 l'IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

CNDP : Commission nationale du débat public

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

CNTE : Conseil national de la transition écologique

CPER : Contrat de plan État-région

CRTE : Contrat de relance et de transition écologique

CVAE : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

ENR : énergie renouvelable

ENSP : École nationale supérieure de paysage

FFP : Fédération Française du Paysage

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau

IGF : Inspection générale des finances

Ihedate : Institut des hautes études d'aménagement des territoires

INET : Institut national des études territoriales

INRAe : Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement



IPBES ou PISPBSE : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques

Loi NOTRe : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Loi SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

MTECT : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

OEB : Observatoire de l'environnement de Bretagne

ONF : Office national des forêts

PCAET : Plan climat-air-énergie territorial

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPTTE : Plans de paysage pour la transition écologique

PSE : Paiements pour services environnementaux

SAU : surface agricole utile

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDIS : service départemental d'incendie et de secours

SFA : Surface favorable aux auxiliaires

SGPE : Secrétariat général de la planification écologique

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCE : Schémas régionaux de cohérence écologique

TEPOS : Territoire à énergie positive

ZAN : Zéro Artificialisation Nette



Bibliographie et sites internet à consulter

Les éléments de bibliographie qui suivent n'ont aucune prétention à l'exhaustivité, mais peuvent constituer une possibilité d'approfondir tel ou tel aspect évoqué dans cette note

AGENCE TER, « L'urbanisme des milieux vivants » Editions Parenthèses, 172 p. 2018

AMBROISE Régis et MARCEL Odile, « Aménager les paysages de l'après-pétrole », Editions Charles Léopold Mayer, 123 p. 2015

AMBROISE Régis et TOUBLANC Monique « Paysage et agriculture, pour le meilleur », Educagri éditions, 140 p. 2015

BESSE Jean-Marc, « La nécessité du paysage », Éditions Parenthèses, 120 p. 2018.

CABANEL Jean, « Aménagement des grands paysages en France », 208 p. 2015

CESE (Conseil économique social et environnemental) Avis « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? » Claire Bordenave et Nicolas Richard, 138 p. 2022.

CLEMENT Gilles, « Manifeste du Tiers-paysage », Éditions Sujet Objet, 48 p. 2004, rééd 2014.

CLEMENT Gilles, EVENO Claude « Le Jardin planétaire », Éditions de l'Aube/Château-Vallon, 126 p. 1999

CORAJOURD Michel « Le paysage, c'est l'endroit où le ciel et la terre se touchent » Éditions Actes Sud 272 p. 2010

DAVODEAU Hervé, « L'action paysagère, construire la controverse », Éditions Quae, 166 p. 2021.

DIAZ Isabel, FLEURY-JÄGERSCHMIDT Emilie (dir.), « L'horizon des lieux, réparer par le paysage » Éditions parenthèses, collection « territoires en projets » 141 p. 2017.

DONNADIEU Pierre, « Paysages en commun » Presses universitaires de Valenciennes, 238 p. 2014

DOSSIER Julien, « Renaissance écologique », Editions Actes Sud, 244 p. 2019

FOLLEA Bertrand, « L'archipel des métamorphoses, la transition par le paysage » Éditions parenthèses, collection « la nécessité du paysage », 115 p. 2019.

FOLLEA Bertrand (dir.), avec Auréline DOREAU et Mégane MILLET-LACOMBE « Transition énergétique : vers des paysages désirables », édité par l'École Nationale supérieure du Paysage (chaire « paysage et énergie », 291 p. 2022.

FORTIER-KRIEGEL Anne, « L'avenir des paysages de France » Éditions Fayard, 318 p. 2005

FREYTET Alain, « Le schéma d'intention paysagères, retours d'expériences » Editions du Conservatoire du littoral, 106 p. 2022



IGEDD (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) Rapport « *L'approche paysagère, accélératrice de la transition agro-écologique* » (avec le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural) : Dominique Michel, Sylvie Rocq, José Ruiz, Jean-Pierre Thibault, 2020

IGEDD (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) Rapport « Sensibilisation et formation des élus locaux à l'approche paysagère » : Brigitte Baccaini, Serge Brentrup, Jean-Pierre Thibault, 2022

JANIN Rémi, « La ville agricole » Editions Openfield, 72 p. 2017

KEMPF Mathilde et LAGADEC Armelle, « Paysages de l'après-pétrole, sept expériences européennes » Éditions du Moniteur, 216 p. 2021.

LASSUS Bernard, GARIEPY Michel, POUULLAOUEC-GINODEC Philippe (dir.) « Le paysage, territoires d'intentions » Éditions l'Harmattan 208 p. 1999.

LASSUS Bernard, «The landscape approach » University of Pennsylvania press, 196 p. 1998

LUGINBÜHL Yves, « La mise en scène du monde, construction du paysage européen », CNRS Éditions, 429 p. 2012.

LUGINBÜHL Yves, « Biodiversité, paysage et cadre de vie : la démocratie en pratique », Victoires éditions, 208 p. 2015.

MAGNAGHI Alberto, « La biorégion urbaine : petit traité sur le territoire bien commun », Editions Eterotopia / Rhizome, 174 p. 2012 (Ed. originale) 2014 (trad. Française)

MARCEL Odile (dir.), « Composer le paysage : constructions et crises de l'espace (1789-1992) », Editions Champ Vallon, 360 p. 198

NOGUÉ Joan, SALA Pere et al. « Franges, els paisatges de la perifèria » (en catalan, résumés en anglais), Editions de l'Observatori del paisatge de Catalunya, 350 p. 2012

PAYSAGES DE L'APRES-PETROLE (collectif), « Villes et territoires de l'après-pétrole, le paysage au cœur de la transition » Éditions du Moniteur, 319 p. 2020.

PERNET Alexis « Le grand paysage en projet » Éditions MétisPresse (Genève), 318 p. 2014

SGARD Anne, PARADIS Sylvie (dir.), « Sur les bancs du paysage, enjeux didactiques, démarches et outils », Éditions MétisPresse (Genève), 256 p. 2019.

STEFULESCO-MOLLIE Caroline « L'urbanisme végétal » Institut de développement forestier, 324 p. 1993, réédité en 2010, puis 2020 par Actes Sud sous le titre « Des arbres dans la ville ».

THIBAUT, Jean-Pierre, « Aménager les territoires du bien-être », Editions du Moniteur, 320 p. 2022

TOUBLANC Monique « Paysages en herbe, le paysage et la formation à l'agriculture durable » Educagri éditions, 296 p. 2004



Sites internet des principaux acteurs ou réseaux d'intervenants sur le paysage.

- La plateforme « Objectif Paysages » du Ministère de la transition écologique : <https://objectif-paysages.developpement-durable.gouv.fr/>
- Le site de la Convention européenne du paysage (Conseil de l'Europe) : <https://www.coe.int/fr/web/landscape>
- Le site du collectif Paysages de l'Après-Pétrole : <http://www.paysages-apres-petrole.org/articles-signes-pap/>
- Le site de l'association des paysagistes-conseils de l'Etat (APCE) : <http://www.paysagistes-conseils.org/>
- Le site de la fédération française du paysage (FFP) : <https://www.f-f-p.org/>
- Le site du Réseau des Grands Sites de France (RGSF) : <https://www.grandsitedefrance.com>
- Le site de la fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) : <https://www.parc-naturels-regionaux.fr/>
- Le site de la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) : <https://www.fnau.org>
- Le site de la FNCAUE : <https://www.fncaue.com/>
- +
- Le site du Conservatoire du Littoral : <https://www.conservatoire-du-littoral.fr/>

