

Les paysages,
une nouvelle préoccupation
dans la gestion
des espaces périurbains

Hervé DAVODEAU

The emergence of landscape policies for peri-urban spaces

Summary – Despite the interest granted by public authorities to landscapes in local development procedures (a concept within the reach of everyone but also cross-disciplinary), an accurate analysis of concrete cases in the Pays-de-la-Loire reveals that the concern for landscapes, henceforth currently integrated at all the scales of public planning policies, is often used by landscape managers to justify their strategies. The landscape topic then often becomes conflicting and, for a geographer, clearly reveals the game of the actors involved. The assessment of landscape policies resorts less from their concrete consequences on landscape planning than from the representations they convey : the images applied by town planners to peripheral rural landscapes permit them to get hold of these peri-urban landscapes where leisure uses develop either **against** or **with** agricultural uses. In the process of identity reconstruction, landscapes can trigger either social reconstruction or social breakdown. The request for landscape and the political responses reveal the development of rurality in Europe and, more widely, the development of the social relationships with nature and the environment.

Key-words: peri-urban space, planning policy, landscape assessment, conflict of uses

Les paysages, une nouvelle préoccupation dans la gestion des espaces périurbains

Résumé – Les mutations des espaces ruraux ne résultent plus seulement de l'évolution de l'économie agricole. Les villes ne cessent d'élargir leur zone d'influence sur leur environnement. Or, bien qu'ils soient particulièrement instables et dynamiques, les paysages périurbains sont l'objet de très fortes attentes. À travers eux, les populations cherchent notamment à s'enraciner dans leurs territoires par des images que des politiques d'aménagement, à toutes les échelles, tentent de matérialiser. En nous appuyant sur les résultats d'une thèse de géographie sociale, nous analyserons le contenu du discours public de gestion de ces paysages au regard des actions qui sont concrètement réalisées. Ainsi, nous démontrerons et expliquerons le décalage existant entre l'action publique telle qu'elle se dit et telle qu'elle se fait.

Mots-clés : espace périurbain, politique publique, paysage, conflit d'usages

* Institut national d'horticulture, département Paysage, 2 rue Le Nôtre, 49045 Angers
e-mail : herve.davodeau@imb.fr

La périurbanisation, moteur des dynamiques paysagères

Le processus de périurbanisation se caractérise par la diffusion urbaine en couronnes successives¹ et s'appuie sur deux mécanismes principaux : le marché foncier et les mobilités journalières de travail. Les emplois restent majoritairement concentrés dans les centres urbains, les populations s'éloignent pour accéder à un logement à moindre coût. Néanmoins, en dépit des infrastructures de transport qui permettent d'allonger les distances domicile - travail (15 km en moyenne en 1999²), le rêve de propriété n'est pas accessible à tous. Ségrégatifs (Cavailhès et Selod, 2003), consommateurs d'espace et d'énergie (les communes périurbaines occupent 33 % du territoire en 1999), les territoires périurbains n'en sont pas moins attractifs et convoités (augmentation de population de 8 % dans le périurbain entre 1990 et 1999 contre 2,5 % dans les villes et 0,6 % dans les espaces ruraux). Le désir de travailler à la ville tout en habitant à la campagne (l'utopie des cités-jardin, Howard, 1898) induit des paysages paradoxaux : les néo-ruraux recherchent un cadre de vie idéal qu'ils contribuent pourtant à effacer ; la pression foncière se traduit par un fort développement du bâti des communes sous forme de lotissements pavillonnaires³ et d'infrastructures de transport (IFEN, 2003a). En définitive, la spécificité des mutations paysagères dans les espaces périurbains tient à la rapidité et à l'intensité des transformations qui les affectent. Les techniques modernes d'aménagement permettent de bouleverser avec une force inégalée les paysages ruraux hérités et la rapidité de ces mutations ne contribue pas toujours à les faire accepter par la population locale : « *les espaces urbanisés ont doublé en France depuis 1945, c'est-à-dire que le niveau d'urbanisation atteint en deux mille ans de civilisation a été réitéré en une cinquantaine d'années* » (FNSAFER, 2004).

Ainsi, alors que l'imaginaire européen reste marqué par l'idée d'une nette dichotomie entre la ville et la campagne (un héritage de la ville médiévale ceinturée), les paysages périurbains contemporains se présentent au contraire comme un glacis fluctuant et poreux, un assemblage de deux mondes qui n'existent dans nos représentations que par leur opposition l'un à l'autre. Fragmentés, incohérents, morcelés, temporaires, juxtaposés, fluctuants, discontinus, intermédiaires, ils déstabilisent notre grille de lecture des paysages (ruraux et urbains) en faisant émerger une autre réalité, composée à la fois d'héritages de paysages agraires (chemins, parcelles et exploitations agricoles, hameaux⁴) et urbains (lotissements, zones d'activités, infrastructures et

¹ Couronne périurbaine : ensemble de communes de l'aire urbaine (constituée de communes envoyant au moins 40 % de leurs actifs vers le pôle urbain) à l'exclusion de son pôle urbain (unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus). En France en 1990, 7 894 communes constituaient les couronnes périurbaines, elles étaient 10 808 en 1999.

² 15,1 km en moyenne en 1999, 14,1 km en 1990, 13,1 km en 1982 (INSEE, *Première*, n° 767, avril 2001).

³ En moyenne depuis 1992 en France, l'habitat individuel a nécessité environ 330 km² supplémentaires chaque année.

⁴ L'agriculture dans l'espace périurbain représente en surface plus d'un tiers de l'agriculture française (mais il faut garder à l'esprit que la superficie de l'espace périurbain a augmenté de 50 % entre 1990 et 1999), la moitié des exploitations maraîchères et horticoles ayant même leur siège dans les pôles urbains (IFEN, 2003b).

équipements). Face à ce tableau inachevé, la reconnaissance de la valeur des paysages dans les politiques d'aménagement consiste (comme toute politique publique) à réduire l'écart entre une réalité existante et une réalité désirée. Cette attente de paysage s'exerce avec force dans les espaces périurbains où les paysages ruraux deviennent un décor dans une mise en scène de plus en plus réglée.

Méthodologie

« Vue d'ensemble d'une région ou d'un site », « partie d'un pays que la nature présente à l'observateur », les définitions communes du paysage s'accordent sur l'idée d'un regard projeté sur une portion d'espace. Si un paysage est composé d'éléments objectifs (sa matérialité), la notion engage aussi la présence d'un observateur et par conséquent sa subjectivité et ses émotions. Pendant longtemps, la discipline géographique a privilégié l'analyse des formes de l'occupation des sols à celle des paysages perçus et représentés (Bertrand et Bertrand, 2002). Ce n'est véritablement que depuis deux décennies que cette double dimension (objet/sujet, matériel/idéal) est bien articulée dans une théorie géographique du paysage qui développe des approches culturelles (Berque, 1994 ; Roger, 1995) et sociales (Luginbühl, 1990 ; Donadieu, 2000). En définitive, le rapport des géographes au concept de paysage reflète la relation globale de la société à son environnement ; si la géographie « classique » française étudiait essentiellement les paysages agraires, les recherches actuelles s'intéressent au nouveau regard porté par la société citadine sur son cadre de vie.

La posture que nous adoptons, face au trajet du concept de paysage dans l'histoire de discipline géographique, relève d'une recherche de géographie sociale (Frémont *et al.*, 1984) pour laquelle « paysage » et « territoire » entretiennent « une curieuse co-dépendance dialectique » (Di Méo, 1998). Le paysage n'est pas seulement un point de vue subjectif, il participe de la construction du territoire entendu comme « appropriation à la fois économique, idéologique et politique » (Di Méo, *ibid.*). Dans cette perspective, la « fabrique du paysage » sert à la construction d'une image du territoire construite à partir d'un certain nombre de marquages symboliques de l'espace à travers lesquels certains groupes « *se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* » (Di Méo, *ibid.*). Ce marquage de l'espace est le support d'une appropriation des lieux qui n'est pas seulement synonyme d'un bien-être pour la population (Gamache *et al.*, 2004), car l'appropriation renvoie aussi au contrôle de l'espace, c'est-à-dire à l'expression d'un pouvoir, aux rapports de force et aux conflits : « *L'espace est un des lieux où le pouvoir s'affirme et s'exerce, et sans doute sous la forme la plus subtile, celle de la violence symbolique, comme violence inaperçue* » (Bourdieu, 1993). Dans cette perspective, notre hypothèse consiste à penser que la gestion du paysage – dans la mesure où elle construit de la territorialité – doit révéler des rapports de force entre groupes sociaux, car « *étudier la territorialisation des politiques publiques dans une dimension dynamique et conflictuelle débouche sur des questions de démocratie locale, de participation du citoyen à la construction de l'espace public et pose le territoire, non pas comme un espace donné comme support de politiques,*

mais comme un objet construit. C'est au bout du compte la question de la dimension spatiale de l'exercice du pouvoir politique qui est posée à travers la notion de territoire, mais aussi d'autres notions en vogue, telle que paysage et patrimoine, qui contribuent également à légitimer l'action politique » (site internet⁵ du laboratoire au sein duquel la thèse a été conduite : laboratoire CARTA de l'UMR CNRS 6590, Espaces géographiques et sociétés).

Avant de chercher à comprendre comment cette focale permet d'observer l'émergence des politiques du paysage et leurs effets dans l'espace, encore nous faut-il définir notre objet d'étude, les « politiques publiques paysagères » : si un grand nombre de politiques publiques ont un effet sur le paysage, certaines seulement le prennent réellement pour objet comme finalité. Notre recherche porte donc sur les politiques à « objectif paysager », à dissocier des politiques à « impact paysager » (Bonin *et al.*, 2000).

Problématique de recherche : le changement d'échelles du projet de paysage

En 1993, la loi « paysages » (loi n° 93-24) marque le stade ultime de l'élargissement de la sphère des espaces protégés dans le droit français. La reconnaissance de la valeur patrimoniale des paysages est la dernière étape de la réglementation en construction dès le XIX^e siècle ayant alors pour but la préservation des monuments historiques. L'évolution de cet arsenal juridique possède une dimension spatiale évidente par le changement d'échelles qu'elle dessine : en 1993, l'objectif est de sortir d'une approche restrictive de la protection des paysages (exceptionnels) pour s'intéresser au cadre de vie (quotidien). Cette loi procède d'une logique de « territorialisation » des politiques publiques qui consiste notamment à transférer aux collectivités davantage de responsabilités en matière de gestion des paysages : les documents d'urbanisme à l'échelle communale ou intercommunale et de planification à l'échelle régionale sont les outils par lesquels, désormais, s'envisage le « projet de paysage ». Celui-ci sort du cadre étroit et protégé des parcs et jardins pour s'élargir à une dimension territoriale nouvelle : est-elle problématique pour les gestionnaires ? À l'instar de certains travaux portant sur les effets de la territorialisation sur la politique agricole française, nous appliquons cette interrogation aux politiques publiques paysagères en faisant nous aussi l'hypothèse qu'elle « *n'est pas seulement un changement d'échelle de l'intervention publique, mais qu'elle implique également un changement de règles dans la gestion du secteur* » (Berriet-Solliec *et al.*, 2005). Comment les gestionnaires locaux procèdent-ils pour réguler les paysages à l'échelle territoriale, comment cela modifie-t-il leurs modes d'intervention ?

Choix des espaces laboratoires

Pour décrire comment s'opère le recours aux paysages des acteurs gestionnaires de l'espace, nous nous appuyons sur les principaux résultats d'une thèse de doctorat de

⁵ <http://www.univ-angers.fr/pagdiv.asp?ID=815&langue=1>

géographie (Davodeau, 2003). Cette recherche porte sur les politiques publiques d'aménagement et les paysages à travers un certain nombre d'espaces laboratoires en région Pays-de-la-Loire.

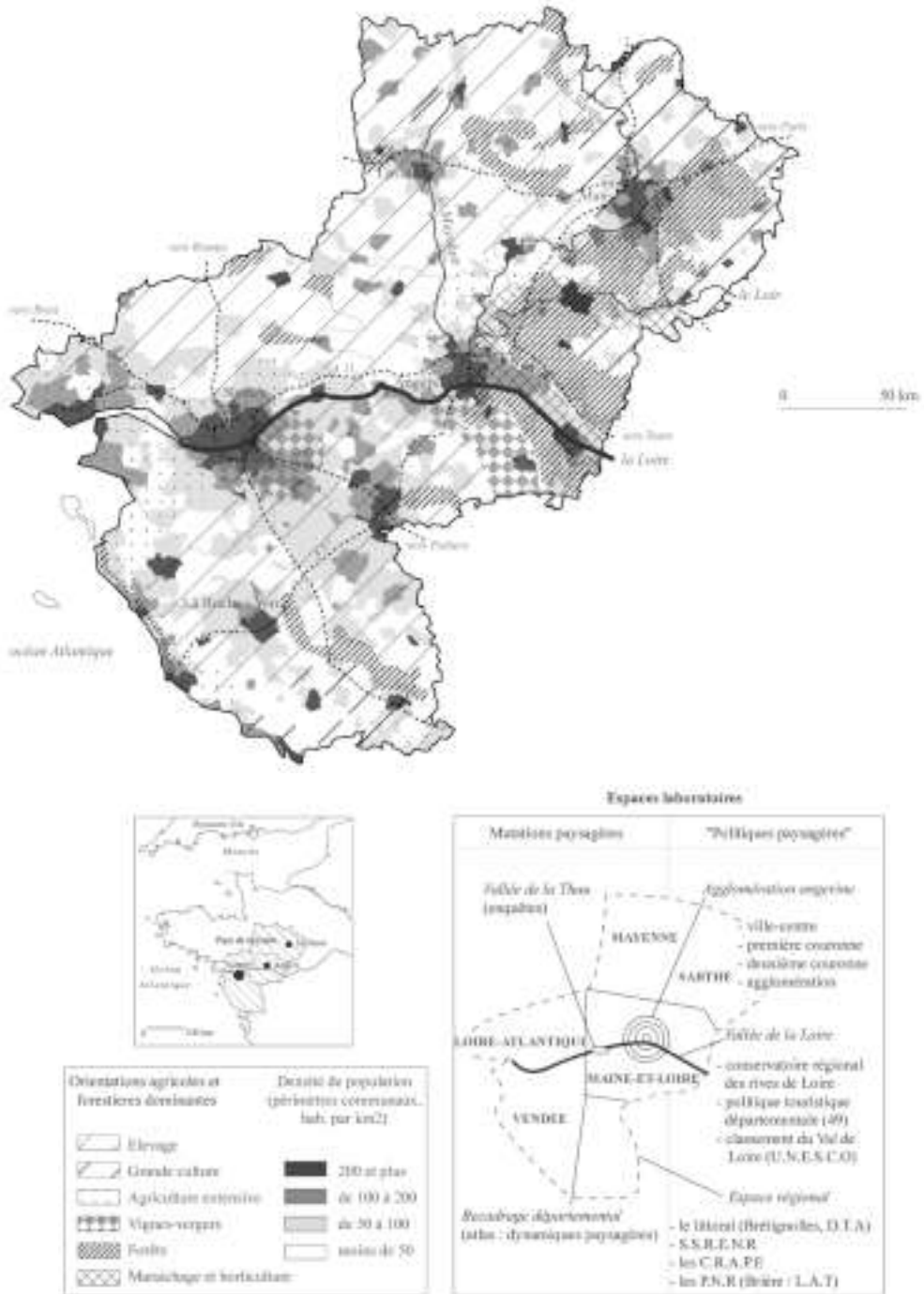
Comme en témoigne la carte ci-dessous (en particulier le cartouche schématique de la figure 1), nos espaces d'étude ont été choisis à partir de deux objectifs : observer les paysages et en comprendre les dynamiques, décrire les politiques et les analyser. Le choix des espaces laboratoires utilisés pour répondre au deuxième objectif a été guidé par une volonté de jouer sur une multiplicité d'échelles afin d'emboîter nos espaces d'étude et ainsi comprendre les effets de seuils qui pourraient éventuellement apparaître.

L'échelon local a été abordé par l'analyse des politiques communales à l'œuvre dans la périphérie angevine (Angers la ville centre, Avrillé en première couronne, Saint-Léger-des-Bois en seconde couronne). L'échelle de l'agglomération a été élargie à celle du département de Maine-et-Loire qui, elle-même, a été dépassée par l'analyse de la politique régionale en Pays-de-la-Loire (politiques de développement touristique avec un exemple d'aménagement de front de mer sur la commune de Brétignolles en Vendée ; politique environnementale avec les conventions régionales d'amélioration des paysages et de l'eau en Pays-de-la-Loire ; orientations d'aménagement du territoire régional à travers une analyse du schéma régional des services collectifs des espaces naturels et ruraux en région Pays-de-la-Loire et de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire). Si l'agglomération angevine a été notre espace laboratoire privilégié sur les problématiques urbaines, la vallée de la Loire était un cadre approprié pour traiter des enjeux environnementaux et touristiques propres à un espace en voie de patrimonialisation : actions menées par le Conservatoire régional des rives de la Loire et de ses affluents, politique touristique « Loire Valley » en Maine-et-Loire, inscription au Patrimoine mondial de l'humanité en 2000 au titre de « paysage culturel ». Tous ces cas d'étude ont donné lieu à un travail de terrain qui a consisté – outre la phase d'observation des paysages – à rencontrer les personnes ressources, c'est-à-dire les acteurs en charge de la gestion publique des paysages.

Choix de la méthodologie d'entretien

Nous avons conduit une cinquantaine d'entretiens auprès des gestionnaires du paysage, élus locaux, techniciens des collectivités territoriales (agents des parcs naturels régionaux, techniciens des services urbanisme/environnement), agents des services déconcentrés de l'état (directions départementales de l'équipement ou de l'agriculture, direction régionale de l'environnement), professionnels du paysage (paysagistes, architectes, urbanistes), représentants professionnels (chambre d'agriculture par exemple). Le parti pris de cette recherche consistant à étudier les initiatives publiques à partir du point de vue de ceux qui les prennent, trois questions principales ont été abordées lors de ces rencontres : comment ces acteurs perçoivent-ils l'évolution des paysages, quels sont les enjeux qu'ils identifient et quelles actions mènent-ils ? Cette priorité méthodologique ne nous a pas dispensé de nous intéresser – par le biais de plusieurs rencontres avec des associations (de protection de l'environ-

Figure 1. Carte de présentation de la zone d'étude et localisation des espaces laboratoires



Source : réalisation H. Davodeau sur données région des Pays-de-la-Loire, RGP INSEE, 1999

nement par exemple, mais aussi des collectifs divers : riverains, agriculteurs) et par une enquête menée dans un val inondable en Loire armoricaine (vallée de la Thau, cf. carte précédente) – à la façon dont ces initiatives pouvaient être perçues par la population (cf. grille d'entretien en annexe).

Contribution à l'élaboration de *l'atlas des paysages de Maine-et-Loire*

De janvier 2000 à mars 2003, soit durant la quasi-totalité du travail de thèse, nous avons eu l'opportunité de participer à l'élaboration de *l'atlas des paysages de Maine-et-Loire* (Conseil général de Maine-et-Loire, 2003). Cette implication (rédaction et cartographie du chapitre « Dynamiques paysagères », pp. 37-55) a représenté un apport méthodologique indéniable dans la mesure où elle a permis de mener une partie des entretiens effectués pour la thèse, de recadrer nos observations de terrain dans une analyse plus large des dynamiques paysagères (et de les cartographier), mais aussi de confronter notre lecture de géographe à d'autres approches complémentaires (paysagistes, architectes, urbanistes, etc.).

Ces jalons méthodologiques posés, nous pouvons, dans un premier temps, rendre compte du discours public qui sous-tend les politiques étudiées ; il fonctionne comme un référentiel implicite accordant aux paysages un certain nombre de vertus dans les politiques d'aménagement et de développement local. Puis, dans un second temps, nous démontrerons que cette lecture introduit des difficultés – aussi bien méthodologiques qu'opérationnelles – limitant considérablement la portée de ces politiques. Puis, après avoir mesuré l'écart entre ce qui est dit et ce qui est fait, il conviendra alors d'interpréter ce décalage pour redéfinir ou, du moins, réévaluer la place des objectifs paysagers dans les politiques d'aménagement dans les espaces périurbains, mais aussi au-delà.

La production d'un discours public sur les paysages

Évolution de la réglementation

L'intention d'un projet politique pour les paysages s'inscrit dans un contexte réglementaire qui abandonne une vision très sélective (élitiste) de la protection patrimoniale réservée aux monuments ou sites restreints (lois de 1913 et 1930 en France) pour embrasser l'ensemble du cadre de vie dans sa quotidienneté : cet élargissement réglementaire est porté par la loi « paysages » de 1993 en France⁶ et à l'échelle européenne par la convention des paysages. Celle-ci définit le paysage

⁶ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur « la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques ». Elle intègre le critère paysager aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAU-P), le volet paysager aux permis de construire et renforce le rôle des parcs naturels régionaux (PNR) en matière de gestion des paysages (charte du parc).

comme « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* » et les politiques du paysage comme « *la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage* ». Ces deux textes poursuivent l'objectif commun d'inciter les collectivités territoriales à mieux prendre en compte la qualité des paysages dans leurs politiques d'aménagement à travers les documents locaux d'urbanisme et de planification régionale. Ainsi, aux diverses strates de l'organisation administrative française et avec des implications juridiques inégales, les plans locaux d'urbanisme à l'échelle communale et les schémas de cohérence territoriale au niveau de l'agglomération urbaine (PLU et SCOT⁷), les « espaces naturels sensibles » départementaux (ENS⁸), les chartes des parcs naturels régionaux (PNR⁹), les directives territoriales d'aménagement (DTA¹⁰), les chartes de pays (LOADT¹¹) et schémas régionaux des services collectifs (LOADDT¹²) véhiculent un discours d'où émergent trois types de recours aux paysages dans la gestion des espaces périurbains.

Le recours aux paysages

Bien que ces trois types de paysage soient souvent associés dans les politiques d'aménagement, nous les séparons ici pour les besoins de l'analyse. Dans les trois aspects que nous développons, retenons que le paysage se présente moins comme une finalité en soi que comme une méthode.

La gestion des paysages est présentée comme un moyen pour réguler l'étalement urbain. La « vocation » attribuée de ceinture verte répond à cette ambition. Très présente dans les documents de planification territoriale, elle reprend l'idée des coupures d'urbanisation créées par la loi Littoral de 1986 (protégeables dans les documents d'urbanisme sous l'effet du L.146.2 du code de l'urbanisme). Ces formules désignent un espace agricole ou forestier que l'on souhaite utiliser comme

⁷ Documents d'urbanisme issus de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU, 2000) succédant aux plans d'occupation des sols (POS) et schémas directeurs d'aménagement (SDAU) issus de la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967.

⁸ Outil institué par la loi du 18 juillet 1985, art. L. 142-2 : « *Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1, le département peut instituer, par délibération du conseil général, une taxe départementale sur les espaces naturels sensibles* ».

⁹ Depuis la loi « paysages » de 1993 (*op. cit.*), la charte du parc détermine « *les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc* » et les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec ses orientations.

¹⁰ Les DTA sont promulguées par la loi n° 98-115 du 4 février 1995 (LOADT), « *elles peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* ».

¹¹ Les pays sont issus de la LOADT de 1995, mais leurs missions sont précisées par la LOADDT : « *la charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire* ».

¹² La LOADDT du 25 juin 1999 substitue au schéma national d'aménagement et de développement du territoire, prévu par la LOADT de 1995, neuf schémas de services collectifs.

borne à l'étalement urbain. Ces espaces à créer ou à protéger participent d'une « gestion ménagère des espaces ruraux » (FNASER, 2004) et par là, contribuent à « refaire la ville sur elle-même » (limiter l'étalement urbain est un objectif de la loi SRU, *op. cit.*).

Une autre fonction est désormais attribuée aux paysages à travers la notion d'aménité, omniprésente dans les documents de planification régionale, en particulier dans les schémas régionaux de services collectifs consacrés aux « espaces naturels et ruraux » (voir la légende consacrée au cartouche multifonctions en figure 2). Le terme est employé au sens d'agrément d'un lieu en référence aux usages récréatifs qui peuvent s'y développer. La notion renvoie donc à la multifonctionnalité de l'espace rural et indirectement aux nouveaux rôles d'une agriculture de services à laquelle est associé l'entretien des paysages¹³ (LOA de 1999). Ceux-ci sont appréhendés comme un support d'activités (telles que la randonnée, la découverte, la baignade, etc.) qu'il s'agit d'offrir aux populations et, en particulier, dans les périphéries urbaines (ouverture au public de forêts périurbaines, réhabilitation de carrières en plans d'eau, réalisation de sentiers de randonnée). Un paysage amène est donc par nature beau et sain.

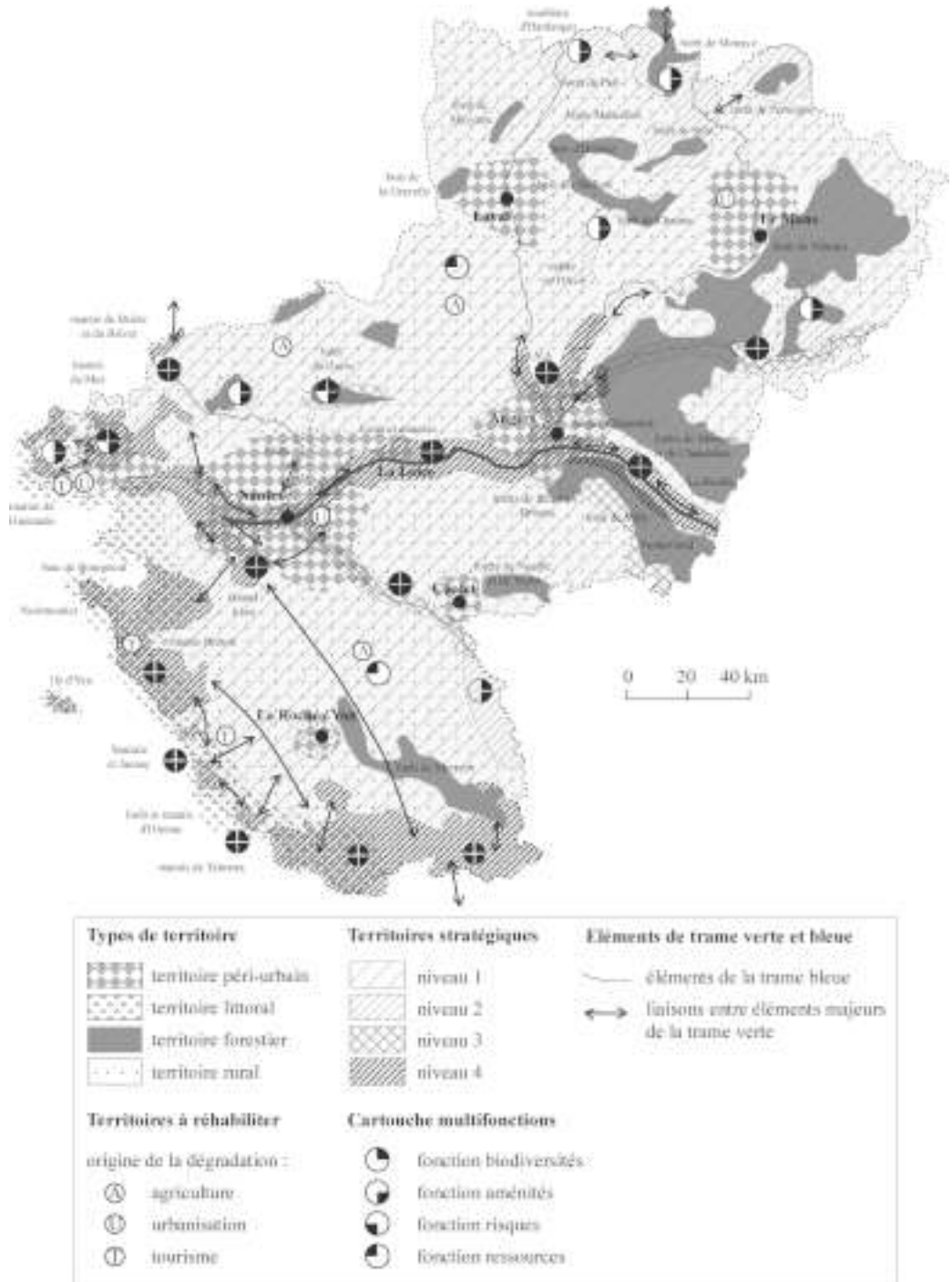
Enfin, troisième notion-clé de la gestion paysagère périurbaine : l'identité. Les lotissements uniformisés et les zones commerciales stéréotypées marquent particulièrement les franges périurbaines et sont les avatars d'une banalisation paysagère dénoncée parce qu'elle contribue à un appauvrissement du sens des lieux : « *un mélange d'uniformité – de laquelle peut parfois naître l'ennui – et de pauvreté de signification autre que technique* » (Pitte, 1989). Comment les populations néo-rurales arrivantes pourraient-elles s'identifier à ces paysages ? L'intervention publique est donc l'occasion de livrer un certain nombre de repères, de balises, pour ancrer les paysages dans leur géographie¹⁴ et leur histoire. Ce marquage des lieux peut participer d'une démarcation dans un espace englobant, autrement dit d'un marketing urbain ou touristique garant d'une nouvelle attractivité démographique et économique.

Ces trois grands recours aux paysages dans les politiques d'aménagement – contraindre l'étalement urbain, produire des aménités, préserver l'identité territoriale – concernent particulièrement la gestion des franges périurbaines, sous pression et objets des transformations et des attentes les plus vives. Mais, d'une manière plus générale, d'autres qualités sont facilement attribuées à l'entrée paysage dans les démarches de développement et d'aménagement, quel que soit le type d'espace. Ainsi, le concept serait facteur de transversalité (car globalisant) et de participation (car accessible) : « *le paysage est facteur d'intercommunalité (...). C'est un thème qui fédère facilement les élus (...). Il favorise l'idée d'appartenance à un territoire commun (...). Le travail sur le paysage donne l'opportunité de réfléchir progressivement à toutes les dimensions du*

¹³ La LOA n° 99-574 du 9 juillet 1999 souligne le rôle de l'activité agricole en matière de « *préservation des ressources naturelles et de la biodiversité et d'entretien des paysages* ».

¹⁴ Un décret d'application, pris en 1994, pour la loi « paysages » de 1993 précise que les « *structures du paysage* » se reconnaissent « *soit par leur unité et leur cohérence, soit par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières* ».

Figure 2. Carte de synthèse des services des espaces ruraux dans les Pays-de-la-Loire



Source : Préfecture de région des Pays-de-la-Loire, 2003 (modifications des légendes pour tirage NB : H. Davodeau)

développement et de l'aménagement (...). Le paysage offre un lieu de dialogue entre tous les acteurs » (Gorgeu et Jenkins, 1996). En définitive, le paysage n'est-il pas un outil idéal pour engager des démarches de développement durable (Toublanc, 2004)? Expression d'une demande sociale, facteur de développement économique et régulateur des équilibres naturels, le paysage possède toutes les vertus ! Au quotidien pourtant, les gestionnaires locaux mesurent bien que les paysages sont avant tout les produits de logiques économiques difficiles à infléchir : « *nos maisons, dans les lotissements, sont achetées sur catalogue : on n'a pas la maîtrise*¹⁵ ». Les limites que les gestionnaires locaux rencontrent pour élargir le projet de paysage donnent un éclairage inattendu sur le slogan du développement durable « penser global, agir local » : bien que la référence au paysage soit un support de réflexion pour une pensée globale, force est de reconnaître que les aménagements qui matérialisent l'action localement restent ponctuels et symboliques, sans portée régionale réelle.

Des politiques à l'épreuve

« (...) *Quand je travaille sur un territoire, il faut que je me dise que ce n'est pas un parc, alors qu'on a tendance à considérer le territoire comme un lieu à voir uniquement. Sur un territoire agricole, analyser les paysages en termes de points de vue frise l'absurde. Quel sens ça a de considérer tout le territoire comme un lieu à voir ? Nous devons plutôt comprendre comment se produisent les paysages* ». (intervention d'Auricoste I., lors du séminaire Paysage et concertation, organisé par la DIREN des Pays-de-la-Loire à Nantes, le 31 mai 2002). Bien que certains praticiens aient pris la mesure des implications du changement d'échelles, force est de constater que ce redimensionnement pose un certain nombre de difficultés aux gestionnaires et aménageurs : la mise en paysage des territoires butte sur des difficultés méthodologiques (Davodeau, 2004) et opérationnelles. C'est sur ces dernières que nous nous attarderons pour prendre un recul critique par rapport aux éléments du discours précédemment rapportés.

Les limites opérationnelles à la gestion du grand paysage

Sous pression face à l'extension urbaine, l'agriculture est aujourd'hui fragilisée. Pour certains, le maintien d'une activité agricole périurbaine (Donadieu, 1998) réside en partie dans sa capacité à accompagner l'essor des usages récréatifs et à répondre aux désirs de nature des citoyens¹⁶ (vente directe, accueil à la ferme, activités pédagogiques). Mais, alors que cette orientation s'affirme dans les énoncés des politiques nationales et européennes, les mécanismes qui pourraient en assurer la

¹⁵ Le maire de St-Léger-des-Bois (agglomération angevine) lors du séminaire « Maison, jardin, lotissement, logiques d'acteurs et processus de projet », organisé par l'université et l'École supérieure des beaux-arts d'Angers, le 10 juin 2003.

¹⁶ « *Ainsi, dans un marché des terres de l'espace rural qui représente chaque année entre 11 et 12 milliards d'euros, la moitié de cette valeur concerne les terres acquises par des non-agriculteurs pour un usage de loisirs* » (FNASER, 2004).

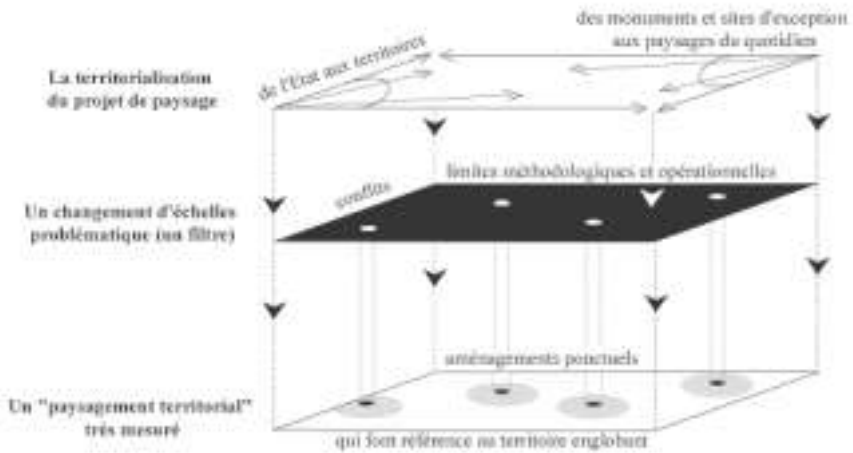
rentabilité économique ne sont pas encore établis, ce qui renforce la méfiance des agriculteurs à l'égard du rôle de jardiniers de l'espace rural qu'ils sont censés jouer au nom de la demande sociale et du patrimoine collectif. On comprend donc les difficultés rencontrées par les gestionnaires de l'espace périurbain pour donner un contenu, une matérialité physique et vécue, aux flèches dessinées sur les plans pour symboliser les ceintures vertes. Comment pérenniser une activité agricole sur ces espaces ? Le boisement est souvent préféré à la mise en valeur agricole (par exemple, la DTA de l'estuaire de la Loire prévoit la constitution d'une forêt périurbaine à l'ouest de Nantes ou, dans l'agglomération angevine, la municipalité d'Avrillé entreprend l'acquisition de terres agricoles qu'elle souhaite boisier pour constituer une coupure verte entre Avrillé et la commune de Montreuil-Juigné), mais cela ne résout pas le problème de la pérennité économique de ces espaces. Aussi, les gestionnaires cherchent-ils à adosser les coupures vertes sur des massifs boisés préexistants ou sur une topographie favorable, une ligne de crête ou un talweg : les contraintes physiques sont, de ce point de vue, des alliés précieux pour les aménageurs (les zones humides favorisent grandement la renommée que se construit la ville d'Angers sur le slogan de « ville durable »).

Par ailleurs, le maintien d'une activité agricole périurbaine est perçu comme une solution pour répondre aux attentes de valorisation identitaire des territoires : c'est le cas à Saint-Léger-des-Bois, dans l'agglomération angevine, où les paysages agraires sont présentés dans le document d'urbanisme comme le support de l'identité rurale à préserver. Or, cette demande émerge dans un contexte de recomposition socio-démographique des couronnes urbaines entraînant la reconstruction territoriale (et donc identitaire) de ces espaces. L'identité (paysagère/territoriale) n'est donc pas un acquis, mais le produit de rapports de force, et ainsi de conflits, entre groupes sociaux (Davodeau, 2004).

Des mesures paysagères ciblées

Ces difficultés – symbolisées par le niveau médian de la figure 3 – expliquent qu'en dépit de la territorialisation des politiques publiques du paysage (extension territoriale du projet de paysage et rôle accru des collectivités locales sont les deux changements d'échelles représentés dans la partie supérieure de cette même figure), l'observation des aménagements concrétisant le « paysagement territorial » (mise en scène des territoires) donne lieu à un émiettement des réalisations. La partie basse de la figure 3 schématise la localisation de ces opérations: elles se distribuent dans l'espace en prenant la figure du réseau constitué de lignes (armature des circulations quotidiennes : routes, sentiers pédestres) et de nœuds (aires d'arrêt, ronds-points, ...). Les nouvelles dimensions du paysage d'aménagement agissent comme un filtre à travers lequel seules quelques opérations sont menées à bien. Ponctuelles et disposées sur des lieux stratégiques, ces formes évoquent le territoire englobant. Cette simplification par l'image est la principale manifestation d'un « paysagement territorial » dont les effets restent donc très mesurés à l'échelle régionale. Se concentrent ainsi le long d'un « mince fil conducteur » (figure 4) des créations architecturales et paysagères dont le pouvoir d'évocation (puissant) semble inversement proportionnel à leur surface (réduite).

Figure 3. La territorialisation du projet de paysage face à un changement d'échelles



Conception/réalisation : Davodeau, 2004

Figure 4. Vue aérienne des plantations aux abords de l'A.11 à Corzé, Maine-et-Loire



Source : DDE de Maine-et-Loire, nd

En effet, par le choix du mobilier urbain (les matériaux et le design), l'ornementation emblématique des giratoires, l'ouverture de fenêtres paysagères de choix, la sélection d'essences végétales, c'est l'ensemble du territoire qui est symboliquement représenté. Ce raccourci métonymique (faire passer une partie pour un tout) consiste en définitive à résumer le paysage environnant par un emblème. À ce

titre, cette technique est le pendant (intégrer dans/intégrer à) de l'intégration architecturale dans le paysage environnant. En effet, dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de passer du paysage visible au territoire englobant, donc de faire correspondre deux échelles apparemment inconciliables. Ces deux techniques qui produisent les aménagements paysagistes contemporains sont utilisées depuis plusieurs siècles par les paysagistes des parcs et jardins, ce qui démontre là encore la difficulté de faire évoluer le projet de paysage. Enfin, les outils de préservation des paysages dans les documents d'urbanisme utilisent nécessairement le zonage d'aménagement ; cette réponse technique est une autre façon de résoudre cette même articulation des échelles mais, fondamentalement, ne contredit-elle pas l'idée de projet de paysage/territoire en protégeant la zone pour s'exonérer d'une action plus large ?

Conclusion

Le point de vue de la géographie sociale cherche à révéler et interpréter les rapports de force qui se nouent dans l'espace entre acteurs, groupes sociaux. Le succès du discours sur le paysage dont nous avons fait état s'ajoute à ceux sur le patrimoine ou sur le territoire (Ripoll et Veschambre, 2002). Parce qu'elles sont apparemment consensuelles, ces notions sont facilement instrumentalisées pour dissimuler des difficultés de gestion (difficultés pour faire accepter un aménagement – il sera « intégré » – et pour favoriser des démarches plus participatives et plus cohérentes) et des stratégies de pouvoir. Ces dernières, en matière de paysage, s'apparentent toujours à une forme d'appropriation (Davodeau, 2004) qui peut prendre différents contours : appropriation foncière au nom de l'intérêt général (exemple d'une zone d'aménagement différée sur un boisement « d'intérêt d'agglomération » dans l'optique d'une future ouverture au public), appropriation symbolique (à défaut de pouvoir agir à l'échelle du territoire tout entier), ingérence par la gestion publique dans l'espace privé (par exemple, à travers une réglementation des clôtures dans un lotissement périurbain, l'ouverture de fenêtres visuelles, le traitement de points noirs du paysage), défense par les propriétaires de leurs biens privés au nom du bien public (le paysage comme argument du NIMBY ou « *not in my backyard* »).

Les acteurs locaux (en particulier les élus des communes périurbaines) expriment souvent leur désarroi devant des mécanismes économiques qui transforment leur cadre de vie, mais qui leur échappent en grande partie. À ce titre, la dénonciation de la banalisation des paysages prend donc aussi une signification politique car elle renvoie à une forme de « dé-prise » politique, l'action publique apparaissant alors comme une réappropriation de certains motifs du paysage. Pour autant, la marge de manœuvre d'une politique publique des paysages est étroite : comment n'intervenir que sur l'espace public ? Comment faire peser des contraintes sur l'espace privé sans provoquer des conflits ? Comment faire en sorte que les politiques d'aménagement ne soient pas un facteur d'appropriation de l'espace par les gestionnaires, mais au contraire un vecteur de l'appropriation par les habitants eux-mêmes de leurs propres territoires ?

Toutes ces interrogations nous invitent à relativiser les vertus attribuées au paysage. Elles accompagnent une lecture qui fait trop souvent l'impasse sur les

rapports de force qui construisent les territoires et qui peuvent se nouer autour de la gestion des paysages. C'est pourquoi, il faut s'interroger sur la capacité de ces politiques à réguler les tensions qui, dans le périurbain (territoire en construction par excellence), sont exacerbées. Il est clair, par exemple, que la vitalité associative, la dynamique commerciale, la politique culturelle sont autant de leviers possibles pour favoriser le sentiment d'appartenance à ces espaces. L'action sur les paysages est alors un domaine d'intervention parmi d'autres (et qui n'est sans doute pas le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés).

Ces difficultés contribueront peut-être à dégonfler « l'obesthésie » paysagère ambiante (Roger, 2001). En attendant, le décalage entre le discours public et les capacités pratiques des gestionnaires locaux crée, chez ces derniers, des frustrations bien compréhensibles : « *un projet de paysage, c'est dans la théorie savoir ce qu'on veut obtenir et tout mettre en œuvre, politique par politique, pour arriver à la production du paysage désiré. (...) Or, comment procéder sans culture commune du paysage ? (...) On sait protéger les sites, mais on ne sait pas encore faire un projet de paysage à l'échelle du territoire (...). Les élus locaux raisonnent encore trop en termes d'espaces protégés d'un côté et d'espaces libres de l'autre* » (propos tenus par un ingénieur chargé des politiques de paysage à la DIREN des Pays-de-la-Loire lors d'un entretien le 20/12/2001 à Nantes, Davodeau, 2003). Ces réactions résultent d'un saut d'échelles mal négocié car ses implications restent sous-évaluées. Du projet de paysage au projet de territoire, attention à la marche !

Bibliographie

- Berque A. (1994). *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Seyssel, Éditions Champ Vallon, 128 p.
- Berriet-Sollic M., Déprés C. et Trouvé A. (2005). La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?, Working paper, Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, 14 p.
- Bertrand C., Bertrand G. (2002). *Une géographie traversière, l'environnement à travers territoires et temporalités*, Paris, Éditions Arguments, 311 p.
- Bonin M., Lajarge R. et Roux E. (2000). Contribution méthodologique pour l'évaluation des politiques publiques paysagères : application aux parcs naturels régionaux, *Action paysagère et acteurs territoriaux*, Presses universitaires de Poitiers, pp. 219-238.
- Bourdieu P. (1993). *La misère du monde*, Paris, Seuil, 956 p.

- Cavaillès J., Selod H. (2003). Ségrégation sociale et périurbanisation, *INRA sciences sociales, recherches en économie et sociologie rurales*, 17(1-2), 4 p.
- Conseil général de Maine-et-Loire, direction départementale de l'équipement de Maine-et-Loire, direction régionale de l'environnement des Pays-de-la-Loire (2003). *Atlas des paysages de Maine-et-Loire*, Angers, Le Polygraphe, 205 p.
- Davodeau H. (2004). Du paysage au territoire, un changement d'échelle problématique (retour sur *l'atlas des paysages* 49), in : *L'évaluation du paysage : une utopie nécessaire ?*, Puech D., Rivière-Honnegger A. (dir.), actes du colloque national, Montpellier, Presses universitaires, pp. 537-549.
- Davodeau H. (2003). La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale (paysages et politiques publiques de l'aménagement en Pays-de-la-Loire), thèse de doctorat de géographie dirigée par Humeau J.-B., Université d'Angers, 303 p.
- Di Méo G. (1998). *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, collection Fac Géographie, 317 p.
- Donadieu P. (2000). *La société paysagiste*, Arles, Actes Sud, 149 p.
- Donadieu P. (1998). *Campagnes urbaines*, Arles, Actes Sud, 219 p.
- Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier (2004). La fin des paysages ? Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux, FNSafer, octobre, 52 p.
- Frémont A., Chevalier J., Hérim R. et Renard J. (1984). *Géographie sociale*, Paris, Masson, 381 p.
- Gamache N., Domon G. et Jean Y. (2004). Pour une compréhension des espaces ruraux : représentations du paysage de territoires français et québécois, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 73, pp. 71-102.
- Gorgeu Y., Jenkins C. (sous la dir.) (1996). *La Charte paysagère, outil d'aménagement de l'espace intercommunal*, direction Mairie-Conseils et Fédération des PNR de France, Paris, La Documentation française, 188 p.
- Institut français de l'environnement (2003a). L'artificialisation s'étend sur tout le territoire, *Les données de l'environnement*, 80, février, 4 p.
- Institut français de l'environnement (2003b). Ville et agriculture : dialogue ou monologues ?, *Les données de l'environnement*, 81, mars, 4 p.
- Luginbühl Y. (1990). *Paysages. Textes et représentations du siècle des Lumières à nos jours*, Lyon, La Manufacture, 270 p.
- Pitte J.-R. (1989). Les paysages culturels européens, héritage et devenir, *Civilisation*, 17, actes du 17^e colloque de l'Institut de recherches sur les civilisations de l'Occident moderne, 151 p.

- Ripoll F., Veschambre V. (2002). Face à l'hégémonie du territoire : éléments pour une réflexion critique, *in* : *Lire les territoires*, Jean Y., Calenge C. (sous la dir.), Tours, Presses universitaires François Rabelais, Collection Perspectives « villes et territoires » n° 3, 300 p.
- Roger A. (2001). La sensibilité paysagère, de l'anesthésie à l'obesthésie, *in* : *Politiques publiques et paysages*, Berlan-Darque M., Terrasson D. (dir.), actes du séminaire d'Albi, 28-30 mars 2000, Cemagref, 135 p.
- Roger A. (sous la dir.) (1995). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*, Seyssel, Éditions Champ Vallon, 464 p.
- Toublanc M. (2004). *Paysages en herbe, le paysage et la formation à l'agriculture durable*, Paris, Educagri éditions, 296 p.

ANNEXE

Grille de l'enquête « vallée de la Thau »

Âge :

Sexe : M F

- moins de 25 ans
- entre 25 et 45
- entre 45 et 60
- plus de 60

Commune de naissance :

Date d'arrivée au lieu d'habitation :

- moins de 10 ans
- entre 10 et 20 ans
- plus de 20 ans
- Non réponse

(Au dos du questionnaire, une carte permet de localiser vos réponses, si vous le souhaitez).

1. Comment nommez-vous la vallée entre la levée et le coteau de Montjean et Saint-Florent ?

- la vallée de la Loire
- la vallée
- la vallée de la Thau
- autre (précisez) :

2. Classez dans l'ordre d'importance à quel espace vous vous sentez le plus appartenir (« vous êtes d'abord... »)

- de votre commune
- de la vallée
- ligérien
- des Mauges
- angevin

3. Quelles activités avez-vous dans la vallée de la Thau ?
(entourez la réponse qui vous convient le mieux)

- vous y passez simplement
- vous vous y promenez

- vous y pêchez, chassez
- autre (précisez) :

4. Si vous deviez décrire la vallée de la Thau à un ami qui ne la connaît pas, de quoi lui parleriez-vous, comment la décririez-vous ?

5. Les inondations dans la vallée sont pour vous (entourez la réponse qui vous convient le mieux)

- un phénomène habituel
- un bienfait
- une gêne
- un risque
- autre (précisez) :

6. Quels sont les avantages à vivre dans la vallée (ou à ses abords) ?

7. Quels sont les inconvénients à vivre dans la vallée (ou à ses abords) ?

8. Quels sont les plus grands changements dans la vallée depuis que vous y vivez ?

9. Connaissez-vous les actions et procédures suivantes ?

- Conservatoire régional des rives de la Loire et de ses affluents
- Natura 2000
- Mesures agri-environnementales
- Plan de prévention des risques

10. Pensez-vous qu'elles auront des effets dans la vallée ?

11. Avez-vous un commentaire à faire sur ces politiques, ou un autre avis sur la gestion de la vallée ?