PROPOSITIONS
POUR LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

Régis Ambroise, janvier 2017

Signé PAP, n°6

Afin d'assurer la transition énergétique et, plus généralement, la transition de nos sociétés vers le développement durable, 39 professionnels de l'aménagement se sont réunis en association afin de promouvoir le rôle central que les démarches de paysage peuvent jouer dans les politiques d'aménagement du territoire.

Relatant des expériences, analysant des processus, identifiant des méthodes, notre plateforme éditoriale diffuse périodiquement des notes et des billets pour approfondir le débat et faciliter la diffusion des initiatives conduites par les territoires.

Au menu de cette deuxième livraison, trois articles des membres du Collectif. Merci de la diffusion que vous pourrez leur donner !

Régis Ambroise[1], dans un premier temps, rappelle les circonstances de la naissance de la Convention Européenne du Paysage, dans le contexte d'une époque pas si lointaine (les années 2000), pour ensuite s'étonner de son étrange absence dans le Grenelle de l'environnement. Il nous propose de faire une relecture juridique de ses différents apports pour pointer très finement ce qui lui a manqué et que se propose précisément de combler la démarche du collectif PAP. Faudra- t-il envisager un additif à la convention ? La question est posée.

Pour comprendre la filiation entre la Convention Européenne du Paysage (CEP) et la démarche du collectif Paysages de l'après pétrole (PAP), il faut remonter à l'année 2005, quand un certain nombre d'associations et d'organismes français se sont retrouvés derrière le thème fédérateur de la protection des paysages contre l'étalement urbain. A l'origine de ce mouvement : la Fédération des Conservatoires d'Espaces Naturels

1 Régis AMBROISE, ingénieur agronome et urbaniste, membre du comité d'expert chargé de rédiger la Convention Européenne du Paysage, membre du collectif Paysages de l'après-pétrole, coauteur avec Odile Marcel de Aménager les paysages de l'après-pétrole, Editions Charles Léopold Mayer, 2015. regisambroise@gmail.com

Paysages de l'après-pétrole
Collectif

et la Fédération Nationale des SAFER[2] dont le directeur, Antoine de Boismenu, venait de rédiger un « Livre blanc pour une gestion ménagère des espaces ruraux », intitulé « La fin des Paysages ? ». Rapidement d'autres réseaux se sont joint à eux : Mairie-Conseils, le Réseau des Grands Sites de France, la Fédération Française du Paysage, la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, la Fédération des CAUE (Conseils en Architecture Urbanisme et Environnement), Maisons Paysannes de France, la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles…

Cette fédération d'acteurs rédigea un « Manifeste pour les Paysages » soulignant les impacts paysagers d'un étalement urbain non maîtrisé et appelant à dépasser la simple notion de protection d'espaces remarquables pour entrer dans une logique de projet de territoire ; il demandait aussi à chacun des signataires de s'engager pour agir concrètement en faveur de la qualité des paysages contemporains. Enfin ce manifeste faisait explicitement référence au texte de la Convention Européenne du Paysage.

Environ 250 signataires, institutionnels ou individuels, ont été reçus en février 2006 à l'Hôtel de Lassay par le président de l'Assemblée Nationale Jean-Louis Debré qui annonça l'organisation d'Etats Généraux du Paysage. Ceux-ci se sont tenus l'année suivante, le 8 février 2007, au Conseil Économique, Social et Environnemental. Ces Etats Généraux adressèrent alors un courrier rappelant les principes de la CEP à tous les candidats à la présidentielle pour les interroger sur leur politique en faveur des paysages.

Ainsi le texte de la CEP (signé en 2000 au Conseil de l'Europe et ratifié par la France le 13 octobre 2005) a servi de fondement à cette mobilisation en faveur des paysages. Il a fédéré et fait travailler ensemble des organismes aux préoccupations et aux cultures en apparence éloignées, certains plus préoccupés de protection des paysages ou d'environnement, d'autres plus exclusivement concernés par l'aménagement et le projet.

2 La fédération nationale des SAFER (FNSAFER) regroupe et oriente la politique des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). La mission des SAFER, conçue initialement pour améliorer les structures des exploitations, a été élargie pour mettre en œuvre, au côté des collectivités territoriales, les volets fonciers des politiques publiques.

Les Etats généraux du paysage, Paris, février 2007
© composition photo-montage : Jean-Jacques Kelner

Comment cette convention était-elle à même de réunir des acteurs dont les cultures pouvaient s'opposer sur le terrain ?

Contrairement aux textes instituant le patrimoine mondial de l'UNESCO, la CEP s'est refusée dès le départ à qualifier les paysages de « naturels » ou de « culturels », insistant dans sa définition sur les liens qui relient ces deux dimensions[3]. Par ailleurs, elle reconnaissait que tous les territoires méritent attention, qu'ils soient ruraux, urbains, périurbains ou maritimes. Elle s'intéressait à la fois aux paysages remarquables et à ceux du quotidien mais aussi aux paysages dégradés. L'étalement urbain se développant de façon anarchique dans toutes ces catégories d'espaces, la Convention apportait le cadre qui permettait à l'ensemble des acteurs de s'opposer à cette évolution, que leurs objectifs et préoccupations soient agricoles, environnementales ou de qualité paysagère. L'affaiblissement du principe de protection des paysages tout au long du 20esiècle a été proportionnel à son extension à des territoires de plus en plus vastes. La protection de l'esprit des lieux, essentielle pour un Grand Site, appelle différentes actions : une meilleure organisation des flux de touristes, le soutien à une agriculture de qualité, la lutte contre l'urbanisation sauvage, la réalisation d'espaces contemporains facilitant l'accueil des visiteurs (parkings, aires de repos) et la mise en scène du territoire (réhabilitation de bâtiments, construction de maisons de site ou de musées…). Inversement, lorsque des lieux dégradés par la crise nécessitent de nouveaux projets d'aménagement du territoire, cela n'exclut pas que des éléments particuliers de la mémoire des lieux soient protégés. Ainsi en se donnant le triple objectif de promouvoir « la protection, la gestion et l'aménagement des paysages », la Convention Européenne du Paysage offrait des orientations permettant de travailler aussi bien dans des sites remarquables que sur les friches agricoles ou industrielles ainsi que sur les terrains affectés par l'étalement urbain.

La Convention proposait également aux Etats de s'engager « à mettre en place des procédures de participation du public au côté des autorités locales et régionales ou autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage ». En donnant à la question du paysage un fondement juridique démocratique, la Convention reconnaissait ainsi à chacun une légitimité pour participer aux choix d'aménagement le concernant, partager son savoir sur les territoires, donner son point de vue, enfin exprimer ses besoins.

Les signataires, dans leur grande diversité, ont également réitéré l'engagement demandé par la Convention aux Etats « d'intégrer le paysage dans les différentes politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage » pour rédiger leur manifeste, qui reçut ainsi un bon accueil de l'ensemble des parties prenantes.

La Convention Européenne du Paysage a donc joué un rôle fédérateur important dans le lancement de ces Etats Généraux du Paysage.

Néanmoins les promesses préélectorales données par les différents candidats à la présidentielle de 2007 n'ont globalement pas été reprises une fois les élections passées. Et, plus grave, la question du paysage n'a pas été abordée par le Grenelle de l'Environnement. D'autres sujets plus essentiels ont fait la une des journaux : la perte de biodiversité, les pollutions diverses, le réchauffement climatique…, et renvoyé le paysage au rang des questions secondaires. Mais à l'époque personne n'a su convaincre que la question du paysage pouvait aider à résoudre ces problèmes.

Au niveau ministériel, le jeu de la concurrence entre directions faisait que la question du paysage était réduite à l'un des points clé de la CEP : elle demandait de « reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations… », méritant de ce fait une politique propre et des moyens dédiés. En centrant l'argumentaire sur la seule question du cadre de vie, le paysage apparaissait comme une contrainte ou un sur-investissement pour les autres politiques chargées de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de l'environnement, de l'architecture... Le paysage cadre de vie, aussi important soit-il pour les populations, n'avait pas encore, dans le monde des décideurs, un poids suffisant pour influer de façon décisive sur les politiques. Le paysage était présenté comme une sorte de décor sans lien avec les

3 « Paysage » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations. Convention Européenne du Paysage 2000.

enjeux économiques, environnementaux ou d'aménagement du territoire, il apparaissait au mieux comme une concession pour satisfaire à des besoins qualitatifs parfois contradictoires et coûteux, et de plus mal définis. Il était donc plus facile de l'oublier et c'est ce que fit le Grenelle de l'Environnement.

LE CONSTAT DU COLLECTIF PAYSAGES DE L'APRÈS-PÉTROLEE

Dans ce contexte et suite à la publication du recueil « Paysages de l'après-pétrole ? »[4] , les auteurs de ce recueil, réunis à Villarceaux, dont certains avaient participé au collectif des Etats Généraux du Paysage de 2007[5], fondèrent en mars 2015 le collectif Paysages de l'après-pétrole. Tous, agronomes, urbanistes, paysagistes, architectes, philosophes, environnementalistes, élus, étaient convaincus que les démarches de paysage apportaient des solutions pour faciliter un développement durable des territoires. Des expériences très positives menées par des collectivités ou des professionnels avec lesquels ils étaient en contact montraient un mûrissement notable de toutes ces questions, permettant notamment de proposer des alternatives non-nucléaires au « tout énergies fossiles », cause de la pollution et du réchauffement climatique. L'expérience démontrait que l'on pouvait s'engager dans des projets innovants en les adossant à une connaissance de l'histoire et de la géographie des lieux, et en lien avec les habitants. Donnant une nouvelle modernité à la question du paysage, l'urgence climatique appelait ainsi sa mise en œuvre dans les projets de transition des territoires.

La dénomination choisie : ***collectif Paysages de l'après-pétrole*** donnait d'emblée du paysage une définition beaucoup plus vaste qu'***« une composante essentielle du cadre de vie »***. Car si le cadre de vie mérite à juste titre une attention

Page de couverture du recueil "Paysages de l'après-pétrole?", 2013

et des moyens d'action particuliers, le paysage reste l'ouverture qui peut inspirer les aménageurs, les populations, les élus engagés dans toutes les transitions à mener dans chaque territoire : transition écologique, énergétique, sociale, économique, culturelle. L'idée était que la connaissance fine des singularités naturelles et humaines des lieux, fondement des approches paysagères, permet de proposer des moyens d'actions efficaces pour résoudre les problèmes techniques auxquels les aménageurs sont confrontés localement. Chaque région possède des spécificités qui, reconnues et valorisées, contribuent à la mise en œuvre de solutions adaptées à chaque contexte. Tous les territoires recèlent des richesses énergétiques particulières qui ont été souvent négligées durant la période du tout-pétrole ou du tout-nucléaire. Les terroirs agricoles sont définis par des potentiels agronomiques particuliers qui ont trop souvent été remplacés par des intrants chimiques. Grâce à un réaménagement foncier adapté, ils permettent aux agriculteurs de s'engager avec une meilleure sécurité dans des systèmes de production agro-

4 « Paysages de l'après-pétrole ? », Revue Passerelle n°9, Editions Ritimo, 2013. http://www.ritimo.org/Paysages-de-l-apres-petrole

5 Devant l'échec de la prise en compte du paysage par les instances ministérielles dans le Grenelle de l'Environnement, le collectif des Etats Généraux du Paysage organisait le 22 novembre 2010 de nouveau au Conseil économique, sociale et environnemental un second colloque centré sur la présentation d'expériences menées par ses différents réseaux et dont le titre était : "Paysage, fil conducteur du développement durable des territoires". Ce collectif s'est dissout en 2011.

écologiques durables. L'organisation spatiale des villes, en s'appuyant sur les caractéristiques géomorphologiques qui ont présidé à leur implantation, amène à proposer des modes de transport et d'habiter plus économes en temps, en énergie et en coûts, mais aussi plus sûrs et agréables au quotidien. Ainsi, un regard attentif porté sur les singularités des territoires et la nature de leurs structures paysagères facilite la découverte de solutions d'aménagement durables.

De même, les démarches paysagères, par la transversalité de leurs approches, conduisent à s'opposer aux zonages monofonctionnels et à proposer des solutions multifonctionnelles permettant d'économiser de la place, de l'argent et de rendre chaque aménagement plus soutenable. Par ailleurs, ces démarches reposent sur une mobilisation des populations qui donne aux aménageurs les moyens de s'enrichir du savoir des habitants et d'adapter leurs solutions d'experts aux réalités locales. En attribuant aux citoyens un rôle dans les décisions concernant les transitions à mettre en œuvre, la réalité est prise en compte, et les modifications de modes de vie suscitées par ces aménagements, mieux acceptées. Enfin, les habitants apportent également leurs connaissances du territoire dans le but d'améliorer leur cadre de vie. Cette exigence de qualité et de beauté, auxquels tous nos concitoyens sont sensibles, n'a pas lieu d'apparaître comme une contrainte séparée des projets d'aménagement durable du territoire, elle vient au contraire incarner la fierté d'une population qui a participé à la construction d'un avenir plus harmonieux.

L'industrialisation du XXe siècle a conduit à une organisation des espaces résultant de l'usage des énergies fossiles, elle ne se souciait pas des risques qu'elle faisait subir à la population. Aujourd'hui avec la prise de conscience de l'inéluctabilité du réchauffement climatique, il nous revient de réaménager consciemment les paysages de la planète pour économiser les énergies fossiles responsables des gaz à effet de serre et produire les énergies renouvelables disponibles localement tout en satisfaisant les autres besoins des citoyens. Il nous revient dans le même temps de repenser nos modes de consommation et nos façons de vivre tout en favorisant les organisations économiques, sociales et politiques facilitant ces choix.

L'idée au cœur du projet porté par le collectif PAP est de ***« redonner durablement à la question du paysage un rôle central dans les politiques d'aménagement du territoire, dans un contexte de transition énergétique et plus largement de transition vers un développement durable. »*** Ces démarches paysagères facilitent la mise en œuvre de projets techniques, sont ouverts à la participation active des citoyens, et capables d'améliorer leur cadre et mode de vie. Des territoires toujours plus nombreux font la preuve qu'aujourd'hui il est encore possible de ***joindre l'utile et l'agréable*** et de réinventer un art du bien vivre ensemble.

Le terme ***« gestion des paysages »*** tel qu'il est défini par la Convention Européenne du Paysage ***« comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ».*** Ainsi les actions de gestion du paysage sont présentées comme des outils pour guider les aménageurs dans une perspective de développement durable et comme une exigence d'harmonie au service du cadre de vie des populations. Dans ses attendus, la Convention Européenne du Paysage fait également référence au souci ***« de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement »***. En se fondant sur ces phrases déjà inscrites dans le texte, il nous semble que la Convention Européenne du Paysage pourrait exprimer de façon plus forte dans ses autres articles les liens étroits à nouer entre enjeux fonctionnels et culturels, entre le beau et le bon, entre développement durable et cadre de vie.

Ainsi elle pourrait indiquer, dans les mesures générales de l'article 5, une référence à l'outil que représente le paysage dans la mise en œuvre des politiques de transition. Et ajouter aux termes « protection, gestion et aménagement » plusieurs fois employés dans la Convention, le mot « durables ». Dans la définition des ***« objectifs de qualité paysagère »*** désignant ***« la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie »,*** serait-il utile de compléter par ***« et un développement durable de leurs territoires ».***

Le terme « objectifs de qualité paysagère », inscrit dans la loi relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, votée en France en 2016 a repris l'esprit de la définition de la Convention Européenne du Paysage. Le

collectif PAP avait présenté un amendement proposant de compléter cet article par l'ajout suivant indiqué en gras : *« Les objectifs de qualité paysagère (…) désignent les orientations visant à conserver, à accompagner les évolutions, ou à générer des transformations des structures paysagères, permettant de garantir la qualité et la diversité des paysages à l'échelle nationale* ***et un développement durable des territoires. Ces objectifs sont définis en s'appuyant sur la participation des populations ».***

Le texte de la Convention Européenne du Paysage s'était inspiré pour sa rédaction du meilleur des travaux menés à la fin du XXe siècle dans différents pays, et notamment en France de la loi Paysage votée en 1993. Seize ans après sa signature en 2000 à Florence, la Convention Européenne du Paysage est un grand succès : 37 pays l'ont déjà ratifiée et elle influence les politiques de tous ces pays. Par son approche innovante et son champ d'application élargi, elle complète les autres conventions patrimoniales du Conseil de l'Europe et de l'Unesco qui concernent la seule protection des espaces remarquables. Les ateliers qu'elle organise régulièrement à travers l'Europe contribuent à forger dans notre continent une culture paysagère plus riche et mieux partagée. En France, l'exemple présenté plus haut montre le rôle fédérateur qu'elle a joué en permettant de rassembler des organisations de la société civile en charge des questions de protection, d'aménagement et du paysage lors de la création des Etats Généraux du Paysage.

Cependant, aujourd'hui, le contexte a évolué, les enjeux du développement durable, alors peu perçus, se sont amplifiés de même que l'enjeu climatique dont la prise de conscience est encore plus récente. Les politiques d'aménagement ne peuvent plus s'envisager en dehors des transitions à engager vers le développement durable ni, non plus, en dehors des approches spatiales. Il y a donc nécessité que travaillent ensemble ceux qui font, chacun dans leurs domaines, les paysages : agriculteurs, forestiers, urbanistes, entrepreneurs, responsables des réseaux ou de l'énergie, citoyens… et ceux qui ont en charge la qualité du cadre de vie des populations : élus, paysagistes, architectes, associatifs, citoyens encore…

Les approches paysagères auxquelles le collectif PAP se réfère sont utiles aux aménageurs et notamment à ceux engagés dans les transitions en faveur du développement durable, elles sont également utiles aux populations pour arriver à un mieux vivre ensemble. Une relecture des différents articles de la Convention Européenne du Paysage prenant en compte ce nouveau contexte permettrait de lui donner une audience encore plus large et encore plus opérationnelle. De même il serait utile en France de retravailler les aspects juridiques concernant le paysage pour que les textes produits n'induisent pas une séparation entre ceux qui aménagent les territoires et ceux qui sont chargés de leur aspect.

Chaque époque laisse les traces des valeurs qui l'ont nourrie. Puisse notre époque laisser aux générations futures un monde vivable dans lequel elles pourront retrouver les empreintes d'une beauté inspirée par les valeurs de démocratie, de solidarité et de développement durable.

Assemblée constitutive du Collectif Paysages de l'après-pétrole, Villarceaux, 2015