

# POLITIQUES PUBLIQUES et PAYSAGES

---



**A**ctes du séminaire d'Albi  
28 – 30 mars 2000

---

 Cemagref

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE ET  
DE L'ENVIRONNEMENT



**P**rogramme de recherche

**P**OLITIQUES **P**UBLIQUES et **P**AYSAGES

Analyse, **É**valuation, Comparaisons

---

Photographie de couverture : P. Bertrand – Vue générale d'Albi, cathédrale Sainte-Cécile.

**Programme de recherche Politiques publiques et paysages** – Analyse, évaluation, comparaisons. Séminaire de lancement. Albi, 28-30 mars 2000 – Coordination scientifique : Martine Berlan-Darqué, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et Daniel Terrasson, Cemagref. Conception graphique-PAO et suivi d'édition : Valérie Pagneux. Infographie : Françoise Peyriguer. Impression : Jouve, 18 rue Saint-Denis, BP 2734, 75027 Paris Cedex 01. Vente par correspondance : Publi-Trans, ZI Marinière, 2, rue Désir Prévost, 91080 Bondoufle. Tél. 01 69 10 85 85. Diffusion aux libraires : Tec et Doc Lavoisier, 14, rue de Provigny, 94236 Cachan Cedex.

© Cemagref, ISBN 2-85362-585-0. Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2001 – Prix : 19 € TTC.

**P**rogramme de recherche  
**P**OLITIQUES **P**UBLIQUES et **P**AYSAGES

Analyse, Évaluation, Comparaisons

Séminaire de lancement  
Albi, 28-30 mars 2000

Ouvrage collectif coordonné par Martine BERLAN-DARQUÉ,  
ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement  
et par Daniel TERRASSON, Cemagref

# Remerciements

---

Les coordinateurs du présent ouvrage tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui ont contribué à l'organisation de cette manifestation et à la réussite de ce séminaire.

Ils remercient particulièrement les membres du secrétariat technique permanent du programme pour leur contribution à la conception du séminaire :

➤ Georges Bertrand (*président du conseil scientifique du programme Politiques publiques et paysages*), Yves Luginbühl (*membre du conseil scientifique*) et Jean-François Seguin (*membre du comité d'orientation*).

Leurs remerciements vont également aux membres du conseil scientifique pour leur implication dans la préparation et la tenue du séminaire :

➤ Georges Bertrand, Serge Briffaud, Françoise Burel, Gérard Chouquer, Christian Dautel, Jean-Pierre Deffontaines, Françoise Dubost, Patrice Duran, André Guillaume, Philippe Guttinger, Bernadette Lizet, Yves Luginbühl, Yves Michelin, Daniel Puech, Alain Roger.

Ils souhaitent adresser leurs remerciements aux auteurs pour la richesse de leurs contributions :

➤ Jean-Paul Billaud, Serge Briffaud, Françoise Burel, Jean-Pierre Deffontaines, Patrice Duran, Bernadette Lizet, Yves Luginbühl, Yves Michelin, Alain Roger, Daniel Terrasson.

Merci au conseil général du Tarn qui nous a accueilli pour ces journées :

➤ Maurice Boyer (*président de la commission du développement, de l'aménagement et du cadre de vie*), Anne Balayer (*chargée de communication, cabinet du président*), Patrick Urbano (*chef du service espaces-paysage, direction de l'Eau et de l'Environnement*).

Ils tiennent également à remercier pour leur accueil :

➤ Laurent Dufour, Francis Delpas (*comité départemental du tourisme*), Betty Soulié (*Loisirs accueil-Tarn*), Francis Doujah (*salle des moulins albigeois*).

Nos remerciements pour son appui à l'organisation de la sortie de terrain dans le Sidobre, s'adressent également à :

➤ Henri Conan, directeur du parc naturel régional du Haut-Languedoc.

Tous nos remerciements vont à Muriel Ocher et Stéphanie Touvron qui se sont chargées de la coordination de la logistique du séminaire et de la préparation des documents, et à Odile Hologne, Valérie Pagneux et Camille Cédra, en charge de la réalisation technique de cet ouvrage.

# Avertissement

Ce document rassemble certaines des contributions présentées lors du séminaire de lancement du programme Politiques publiques et paysages réuni à Albi du 28 au 30 mars 2000. C'est un document de travail destiné avant tout à rappeler les questionnements débattus au cours de ce séminaire, et qui devront être approfondis tout au long du programme par les équipes qui y contribuent.

Deux types de textes sont inclus. Le lecteur trouvera d'abord des exposés introductifs, qui situent le cadre du programme dans son ensemble, puis des introductions, qui posent les questionnements plus spécifiques aux différentes sessions. Le texte des interventions a volontairement été laissé sous une forme proche de l'oral, simplement corrigé des imperfections susceptibles de nuire à une bonne compréhension. Le lecteur trouvera également pour chaque session, une synthèse des questions soulevées lors des présentations des différents projets, puis des débats qui leur ont succédé. Ces textes ont été préparés par les rapporteurs et n'ont pas l'ambition de l'exhaustivité. Enfin, Georges Bertrand, président du conseil scientifique du programme, s'est efforcé de tirer les principaux enseignements de ces trois journées.



# Préface

---

L'intérêt grandissant porté au paysage par les administrations et les collectivités territoriales a conduit à l'insertion du paysage à toutes les échelles de l'action publique. Cette préoccupation a d'abord touché les sphères concernées par l'environnement et l'aménagement du territoire soucieuses de la protection du patrimoine naturel et de l'amélioration du cadre de vie quotidien des populations. Assimilable à un phénomène de socialisation, cette préoccupation est soutenue par une forte demande sociale, une des particularités de la sensibilité contemporaine au paysage étant sa dimension citoyenne. L'attention au paysage s'étend maintenant à d'autres secteurs de l'action publique et de nombreuses politiques publiques, au sens large, s'efforcent de prendre en compte le paysage et/ou une dimension paysagère particulière. Des législations explicitement dédiées au paysage ont été promulguées, des politiques qui intègrent le paysage sont mises en oeuvre, sans oublier des politiques contractuelles.

Cette réglementation foisonnante engendre des effets sur les paysages, sans oublier ceux induits par les autres politiques, car le paysage est en effet une forme territoriale d'aboutissement des conséquences de multiples actions, individuelles, collectives, privées et institutionnelles. Sur cette question, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a une mission de coordination : il a une fonction de veille sur la prise en compte du paysage par les politiques publiques, et doit également vérifier leur cohérence et mettre en oeuvre des techniques d'évaluation pour assurer une démarche de qualité de l'aménagement du territoire et du cadre de vie.

La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale vise à répondre à ces besoins croissants et pérennes de mise au point de méthodologies d'évaluation. C'est l'objectif du programme de recherche Politiques publiques et paysages mis en place par le service de la recherche et de la prospective, qui mobilise la communauté scientifique sur une thématique peu explorée et complexe dans la mesure où l'évaluation du paysage fait intervenir de nombreux paramètres subjectifs, affectifs, qui sont difficilement mesurables et, à plus forte raison, quantifiables.

Attachée à la bonne gouvernance des programmes, qui suppose non seulement une implication forte des demandeurs de recherche dans la définition, le suivi et la valorisation des travaux, mais également une démarche de qualité des procédures et une évaluation stratégique des résultats, la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale a le souci de la valorisation et de la diffusion, à toutes les étapes d'un programme. Cela conduit à mettre à la disposition de tous, administrations, élus, professionnels, scientifiques, usagers et citoyens, les réflexions qui ont été mises en débat lors du séminaire de lancement du programme Politiques publiques et paysages (Albi, 28-30 mars 2000).

Le présent ouvrage s'efforce d'aborder les questions cruciales auxquelles ce programme axé sur la méthodologie devra apporter des éléments de réponse : comment isoler les effets d'une politique des effets des autres politiques et de dynamiques sociales, économiques et culturelles diverses ? Au-delà des questions de méthodes, quelle part donner à des indicateurs qualitatifs à côté d'indicateurs quantitatifs ? Quels sont les apports spécifiques de l'approche disciplinaire et de l'interdisciplinarité dans l'analyse, l'évaluation et la comparaison des politiques publiques appliquées aux effets sur le paysage ? Au-delà de l'évaluation des effets des politiques, comment se saisir des questions que pose la part non objectivable et symbolique du paysage dans les sociétés contemporaines ? Questions qui sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de la communauté scientifique et de la demande sociale.

Je souhaite que ce document de travail, par la mise à disposition des réflexions et travaux en cours, en même temps apporte une aide aux praticiens, et contribue à la mobilisation de la communauté scientifique.

Le directeur des études économiques  
et de l'évaluation environnementale



Dominique Bureau

# Sommaire

Remerciements	4
Avertissement aux lecteurs	5
Préface	7

## Exposés introductifs

Ouverture du colloque <i>Michel Jau, préfet du Tarn</i>	13
Allocution de bienvenue <i>Maurice Boyer, conseil général du Tarn</i>	17
La politique des paysages du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement <i>Bertrand Creuchet</i>	21
Le programme de recherche Politiques publiques et paysages <i>Benoît Lesaffre</i>	25
Connaissance et action publique, l'évaluation comme savoir pratique <i>Patrice Duran</i>	33

## Session 1

Comment peut-on évaluer les effets d'une politique sur les paysages ? <i>Serge Briffaud</i>	47
Le paysage et les effets d'une politique, questions de méthode ; synthèse des débats de la session 1 <i>Yves Michelin</i>	53

## Session 2

Le paysage, le qualitatif et le quantitatif <i>Yves Luginbühl</i>	59
Réflexions autour des dimensions qualitatives et quantitatives du paysage ; synthèse des débats de la session 2 <i>Jean-Pierre Deffontaines</i>	65

## Session 3

Le paysage, « science diagonale », ou objet pour penser l'interaction natures/sociétés ? <i>Jean-Paul Billaud</i>	71
La diagonale du paysage ; synthèse des débats de la session 3 <i>Françoise Burel, Bernadette Lizet</i>	87

## Session 4

La sensibilité paysagère, de l'anesthésie à l'obesthésie <i>Alain Roger</i>	93
Le paysage, dimension sensible de la perception et de l'aménagement du territoire ; synthèse des débats de la session 4 <i>Daniel Terrasson</i>	103

## Clôture du colloque

Une ouverture sur le paysage <i>Georges Bertrand</i>	109
---	-----

## Annexes

Programme du séminaire	117
Les propositions retenues de 1998 à 2000	121
Liste des participants	124
Liste des abréviations	133

# EXPOSÉS INTRODUCTIFS \_\_\_\_\_



# Ouverture du colloque

Les paysages sont devenus aujourd'hui un sujet important de valorisation des territoires, car ils émergent en tant que composante essentielle au cadre de vie et à la qualité de la vie. Les Français et les Européens, mais aussi les Tarnais, n'entendent plus subir leurs paysages, mais participer aux décisions politiques, économiques et techniques de leur transformation, pour en faire un élément de dynamique de développement. Identité des territoires, les paysages sont un élément important de l'aménagement du territoire tout d'abord. Leur qualité favorise l'attachement au terroir, au quartier, et incite à plus d'efforts et d'intelligence dans leur mise en valeur.

C'est pourquoi, le schéma de services collectifs des espaces naturels ruraux, prévu par la loi d'aménagement et de développement durable du territoire, inscrit de manière forte dans ses objectifs fixés par cahier des charges, « le recours à la fonction d'aménité des espaces naturels, pour les urbains comme pour les ruraux, dans leurs activités quotidiennes comme dans leurs pratiques de loisirs ».

Encore faut-il qu'il y ait une bonne réponse à cette demande sociale forte.

C'est pourquoi tout projet d'aménagement doit s'insérer dans une logique de développement durable, où la gestion et la création de paysages soient cohérentes avec le territoire, et tirent leur sens des projets des sociétés locales.

Dans ce cadre, le conseil général du Tarn a décidé de mettre en oeuvre un inventaire des paysages du Tarn avec le soutien de la DIREN et l'appui du conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement du Tarn.

Ce travail a pour objectif notamment d'intégrer la dimension paysagère à tout projet d'aménagement.

Michel JAU,  
*préfet du Tarn,*  
*préfecture du Tarn, place de la Préfecture, 81013 Albi Cedex*

Les milieux et les espaces naturels participent pleinement à cette fonction sociale, lorsqu'ils prennent leur source dans la mémoire collective et trouvent leur expression sur un territoire. L'État, comme les collectivités, ont vocation à s'impliquer totalement dans cette problématique.

En effet, la protection des paysages est placée depuis la loi Barnier de 1995 sous leur responsabilité conjointe, en tant que patrimoine commun de la nation, les sites et paysages, étant nommés précisément à ce titre.

Cette loi ne fait que renforcer tout un édifice réglementaire : les sites protégés, au titre de la loi de 1930 ou de la loi sur la protection de la nature de 1976 forment sur le territoire national une « infrastructure paysagère », référence de notre histoire passée et future également, en ce qu'ils peuvent guider et orienter les projets contemporains.

Depuis la loi Paysages de 1993, les directives territoriales d'aménagement et directives paysagères, les chartes des parcs naturels régionaux, sont l'occasion ou l'objet d'une préoccupation particulière des paysages. Je signalerai d'ailleurs ici le remarquable travail effectué dans le cadre de l'élaboration de la charte du parc naturel régional du Haut-Languedoc, tout particulièrement en ce qui concerne le massif granitique du Sidobre ou la Montagne Noire dont les identités paysagères ont été prises en compte aux fins de valorisation, tout en promouvant une politique active visant à des actions de réhabilitation de carrières existantes, ou en attachant une attention particulière aux dossiers d'autorisation dans les techniques de récréation des paysages.

C'est une préoccupation qui sera également au coeur du schéma départemental des carrières, dont la réflexion va reprendre.

Comme en France, le Tarn dispose d'un espace non urbanisé très important, qui n'est pas seulement le support des infrastructures et espaces de production pour l'agriculture ou l'industrie, mais aussi le lieu de vie pour ses habitants et paysage de référence pour tous.

Le devenir des paysages ruraux se décide lors de la définition des politiques d'aménagement et des documents de planification, et notamment les plans d'occupation des sols, ou à l'occasion d'actes individuels au travers des permis de construire. La planification est aujourd'hui placée pour beaucoup sous la responsabilité des collectivités locales, et il me semble que les documents d'urbanisme qu'elles élaborent ne doivent pas se cantonner aux strictes nécessités réglementaires, améliorées par la loi Paysages, mais devenir véritablement les outils d'une évolution maîtrisée des paysages.

L'État conserve dans ce domaine des responsabilités, en particulier, celle d'apporter des connaissances pour mieux orienter les choix des collectivités locales. Le conseil méthodologique et l'incitation à l'intercommunalité pour les démarches de plans, contrats et chartes de paysage sont des moyens puissants de la politique des paysages.

Ces préoccupations sont d'ailleurs au centre de la réflexion que je mène actuellement dans le cadre du projet territorial de l'État dans le département : en effet, la plupart des Français ou des Tarnais sont aujourd'hui citadins. Ils sont souvent attentifs, voire nostalgiques, à l'égard des paysages ruraux. Ils vivent à la campagne avec des exigences de qualité de vie, qui nous obligent à repenser la cohabitation des diverses populations.

C'est la problématique qui se développe notamment dans l'Ouest tarnais, où de plus en plus de personnes qui travaillent à Toulouse, habitent ce territoire et ont des exigences de qualité de vie qui viennent parfois s'opposer au monde rural et agricole.

C'est pourquoi notre réflexion sur les contrats territoriaux d'exploitation de la nouvelle loi d'orientation agricole sera l'occasion de rassembler, dans un même projet, la qualité de la production agricole et la qualité du paysage qu'elle modèlera afin de suivre les évolutions de notre société.

Une autre de mes priorités en ce domaine concernera l'accompagnement de l'autoroute Albi-Toulouse, par une politique active du 1% paysages avec quelques vingt millions de francs qui seront investis dans la requalification paysagère des zones d'activités, la mise au point de routes touristiques à partir des échangeurs... Éléments structurants du paysage, en même temps que vitrines sur les paysages, les routes sont autant d'interventions paysagères qui doivent être les fruits délibérés d'une réflexion, pour éviter de banaliser les abords.

J'ai rappelé plus haut que les Français étaient pour beaucoup des citadins. Trop souvent les entrées de ville, les quartiers récents, les campagnes urbaines sont encore des lieux sans qualité, dont la banalité empêche toute identification. Il y a là un enjeu particulièrement important qui s'inscrit en confluence de nombreuses politiques sectorielles.

En ce qu'il est à la fois objet et sujet, le paysage est l'occasion de médiations sociales, et donc source d'une meilleure citoyenneté. Les espaces publics, les parcs et jardins sont des éléments bien identifiés comme participant du paysage, et les habitants se l'approprient, que ce soit par des interventions individuelles (jardins familiaux par exemple) ou collectives. C'est

ainsi que j'insiste tout particulièrement pour que ces éléments soient pris en compte dans les contrats de ville.

Je terminerai en disant que la prise en compte des paysages passe tout d'abord par le développement de la connaissance et doit être partagée par les acteurs locaux.

C'est une question de fond que vous allez probablement évoquer lors de ce séminaire, tout comme la mesure de l'efficacité des politiques que les États mettent en oeuvre.

Force est de constater en effet que nous ne disposons pas aujourd'hui des outils ni des méthodes d'une réelle évaluation, ni même d'une réelle politique d'observation des paysages.

C'est que la présence explicite des paysages dans les politiques publiques est encore nouvelle, ce qui peut expliquer en partie l'absence de familiarité des maîtres d'ouvrages avec la question des paysages.

Quelques mois avant que la Convention européenne du paysage soit adoptée par le Conseil de l'Europe, l'initiative prise par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement de lancer un programme de recherche sur les effets des politiques publiques sur les paysages vise à pallier cette lacune.

Je me réjouis donc de la tenue dans le Tarn du séminaire de lancement de ce programme auquel je souhaite un total succès.

---

## Allocution de bienvenue

M. Thierry Carcenac, président du conseil général du Tarn, m'a chargé de vous dire le plaisir qu'il avait de vous accueillir ici à Albi et combien il attache de l'intérêt à ce séminaire sur le paysage.

Pris par d'autres occupations, il vous demande de bien vouloir l'excuser de ne pouvoir être présent aujourd'hui.

Je dois exprimer également sa satisfaction de voir le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement choisir le Tarn pour la tenue d'un séminaire de spécialistes du paysage.

Nous savons aussi l'attachement du professeur Georges Bertrand à ce coin de Midi-Pyrénées...

Dans un département comme le nôtre, nous sommes très attentifs à ce qui concerne la notion de paysage...

Simplement considérés comme un cadre de vie ou comme un atout en matière de tourisme, les paysages doivent devenir une préoccupation permanente. En effet, les paysages tarnais qu'ils soient « remarquables » ou « ordinaires » sont avant tout un indicateur, un révélateur de ce qui se passe dans un territoire.

Ils révèlent des équilibres ou des déséquilibres, ils fondent aussi des sentiments d'appartenance et d'attachement des populations à leurs espaces de vie.

---

Maurice BOYER,  
*président de la commission du développement, de l'aménagement et du cadre de vie,  
représentant M. Thierry CARCENAC, président du conseil général du Tarn,  
hôtel du département, lices Georges Pompidou, 81013 Albi Cedex*

Pour ces raisons, le département a la volonté de prendre en compte les enjeux paysagers. En particulier, il souhaite apporter son concours aux politiques mises en œuvre par l'État en matière de paysage, et s'inscrire dans les actions partenariales qui permettent de compléter les procédures réglementaires et de promouvoir les actions en faveur de la qualité des paysages.

Cette volonté se traduit par la mise en place, depuis deux ans et demi, d'un service espaces et paysages au sein de la direction de l'Eau et de l'Environnement.

Un des premiers objectifs est de participer à l'amélioration des connaissances des paysages tarnais.

En relation et avec le concours de la DIREN Midi-Pyrénées, un inventaire des paysages du Tarn est en cours de réalisation par le CAUE.

Il a pour objectif de compléter l'inventaire régional déjà réalisé en Midi-Pyrénées.

La restitution de ce travail auprès des collectivités locales et des administrations et organismes gestionnaires de l'espace permettra d'engager une réflexion et un échange sur les caractères et le devenir des paysages tarnais.

Cette action sera relayée par un programme de sensibilisation des scolaires au paysage en général et aux paysages tarnais en particulier. C'est une des missions de l'institut Environnement-Tarn labellisé CPIE (centre permanent d'initiative pour l'environnement).

L'enjeu est de diffuser petit à petit une plus grande conscience paysagère, une culture du paysage peu à peu partagée par tous...

Le souhait du département est, par ailleurs d'inscrire la sensibilité paysagère dans toute démarche de développement et d'aménagement.

Pour cela, le département participe sous l'égide de la DDAF aux réflexions sur la mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation dans le cadre du plan Tarn.

Un partenariat spécifique est engagé avec l'ADASEA du Tarn en apportant un appui méthodologique aux approches territoriales en lien avec l'inventaire des paysages.

Un partenariat pour l'accompagnement d'une charte paysagère dans le cadre du contrat de rivière de la Vallée du Cérou a été également établi.