

Perception et Appropriation du paysage par les différents acteurs du territoire

1. Le paysage : une thématique rassemblant un grand nombre d'acteurs

L'inscription au patrimoine de l'UNESCO permet de développer une vision commune de l'espace paysager grâce à la reconnaissance du « label UNESCO ». Cependant, l'interprétation de cette inscription peut être différente selon les acteurs du territoire. En effet, les acteurs politiques, les agriculteurs et autres gestionnaires, les habitants ou encore les touristes n'ont pas les mêmes fonctions, les mêmes attentes et donc la même vision du territoire. De fait de leur rôle au sein du Val de Loire ou de leur perception de l'espace, les acteurs du territoire s'approprient différemment le paysage patrimonialisé.

Novarina G., en 2004, considère que « *Les politiques paysagères, malgré les modalités différentes, supposent une implication des différents acteurs institutionnels (administrations, régions, provinces ou départements, communes et leurs groupements) et non institutionnels (organisations professionnelles, associations). Elles sont, comme un grand nombre de politiques publiques, aujourd'hui fondées sur l'élaboration d'objectifs partagés et font appel au consentement plutôt qu'à l'imposition* (Novarina G., 2004). On peut également lire sur le site du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (thématique développement durable, Aménagement et ressource naturelle) que « *le paysage est un sujet partagé et chaque citoyen est associé aux décisions d'aménagement. Aussi, le paysage, dans ses structures matérielles comme dans ses systèmes de perceptions sociales, doit devenir sujet et objet d'une culture générale partagée, débattue avec chacun* ».

En Val de Loire, beaucoup d'acteurs « *gravitent autour des questions relatives aux paysages* » (Marchand M., 2008). Le territoire inscrit en tant que *patrimoine culturel évolutif vivant* est très étendu (745km² plus 400km² de zone tampon, étendus sur 2 régions). Les acteurs agissant sur le territoire sont donc nombreux et divers, ce qui complexifie le processus d'appropriation commune de l'espace dans son ensemble. « *Les différentes formes concurrentes d'appropriation [...] peuvent être source de problèmes sociaux* » (Fabiani J-L., 1999). C'est pourquoi il est important de bien définir les modes d'appropriation et de perception de l'espace patrimonialisé, en fonction du rôle et de la fonction des acteurs. Dans notre de recherche, nous ne portons pas uniquement notre attention sur les caractéristiques/propriétés de l'objet patrimonialisé (le paysage du Val de Loire) mais aussi sur les sujets qui le perçoivent, le gèrent, l'habitent.

Nous cherchons à définir le rôle et les compétences de chacun sur le territoire du Val de Loire. Pour cela, nous définirons trois grandes catégories d'acteurs du paysage : les acteurs institutionnels, les acteurs gestionnaires et les citoyens (habitants et touristes).

2. La prise en compte du paysage par les acteurs institutionnels

Selon Pitte Jean Robert (*Histoire du paysage français*, 2003), de la diversité des valeurs paysagères naissent certains conflits entre les différents acteurs spatiaux concernés. Le paysage devient alors une « *affaire politique* ». De plus, il émet l'idée que « *les paysages reflètent largement les principes politiques gérant les sociétés* » et que « *la réussite du contrôle de l'environnement ne peut être que le fruit d'un dialogue entre de multiples intervenants, sous l'arbitrage du responsable politique, l'usager étant la fin ultime* » (Pitte J.-R., 2003). Pitte J.-R. place ainsi les politiques publiques et donc les institutions qui les mettent en place, en tant que premiers éléments du processus, en haut de la hiérarchie décisionnelle des questions relatives au paysage. Les responsables politiques seraient les « *arbitres* » du processus de gestion du paysage. Tandis que les citoyens (en tant qu'usager de l'espace) constituent l'unité créatrice de la demande.

1) Approche du patrimoine

Il existe deux types d'approche du patrimoine. La première attitude est non-interventionniste, c'est la position anglaise. La deuxième est inverse de la première, elle est interventionniste, c'est la position française défendue par Viollet-le-Duc, qui consiste à dire que « *restaurer un édifice, c'est le rétablir dans son état complet qui peut n'avoir jamais existé à un moment donné* » (Viollet-le-Duc). Elle considère que le passé est de toute façon déjà irrémédiablement mort, on ne peut ni le restaurer ni le garder (faussement) vivant, on ne peut que le recréer, même comme il n'a jamais existé. Cette attitude est une attitude active, résolument créatrice, dirigée vers le futur » (Philippe Nys, 1999). Selon Nys P. de nouveau, « *Un monument n'a de sens que s'il provoque un comportement spécifique, s'il appelle un culte, c'est-à-dire des cérémonies, des commémorations, des fêtes, des événements, des rencontres inoubliables* ». « *C'est [cet] aspect qui peut devenir déterminant pour le paysage* ». Nous cherchons donc à connaître quels sont les outils et les interventions mis en place, par les différents institutions, politiques publiques. Comment sont intégrées dans le discours et les actions sur le territoire, les notions de sauvegarde et de valorisation du paysage culturel du Val de Loire ? Nous chercherons principalement à mettre en valeur la dimension interventionniste (ou non) de l'ensemble des acteurs institutionnels du territoire d'étude. Pour cela, nous avons choisi de nous concentrer sur l'échelle locale pour la réalisation de nos interviews.

2) Rôle des acteurs institutionnels envers le paysage

Les acteurs institutionnels ont une position fondamentale dans la gestion du paysage. Ils ont tout d'abord un rôle régulateur par la définition d'un cadre législatif. Dans un second temps, leur rôle est incitatif. Ceci afin de promouvoir la gestion du paysage et d'assurer sa prise en compte dans les différents documents stratégiques de planification. En marge de l'établissement d'un contexte législatif et de mise en place d'instruments de réglementation paysagère, l'objectif des acteurs institutionnels est de permettre de fédérer de nombreux acteurs locaux dans une même échelle (le Val de Loire) : une échelle intermédiaire et médiatrice. Pour cela, la mise en place d'outils réglementaires ainsi que d'instruments spécifiques de gestion et de protection dessine les contours du contexte législatif et coordonne les efforts à l'échelle locale. Il s'agit également d'harmoniser les décisions et de créer un système d'acteurs où les décisions sont prises dans une échelle de projet. Cependant, à ce niveau, certaines contradictions peuvent exister entre les collectivités locales où les politiques paysagères sont souvent mal implémentées (Novarina G., 2004).

3) Appropriation de la notion de paysage par les acteurs institutionnels

Les acteurs institutionnels ont vraisemblablement une conscience développée de la notion de paysage et des effets de sa patrimonialisation. De plus, le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement estime que « *le développement des connaissances scientifiques sur l'interaction entre paysages et politiques publiques est tout à fait nécessaire* ». D'après Walter François(2004), « *les références paysagères, les images de paysage, ont joué un rôle central dans la constitution, ou du moins dans la revendication, des identités politiques nationales dans l'Europe moderne* ». Le paysage est un « objet » utilisé dans les discours, qui permet de concentrer la conscience de l'appartenance nationale. « *Les identités sociales, politiques et culturelles ne sont pas indépendantes des stratégies de fabrication du territoire à différentes échelles, mais surtout que symétriquement, l'analyse des discours et des pratiques territoriales nous en apprend beaucoup sur l'état de développement de la capacité politique d'une communauté* » (Walter F., 2004). Le paysage (d'autant plus lorsqu'il est mondialement reconnu comme patrimoine) peut être utilisé pour justifier des choix politiques stratégiques. La population se réfère identitairement à son espace de vie. Les politiques publiques se réfèrent donc à ce même espace pour faciliter l'acceptation par l'opinion publique des décisions stratégiques, prises pour le territoire en question. Le territoire est seulement bureaucratique, il sert au registre d'état civil, au centre des impôts. Le paysage fait apparaître « *l'appartenance au territoire, à son climat, à ses disposition naturelles, à son organisation naturelle et humaine* » (Walter, 2004). Il « *permet de mettre en valeur une logique de classification culturelle* » (Walter, 2004). Le paysage apporte une logique permettant aux collectivités « *de prendre en compte le vécu des individus et donc d'intégrer [aux politiques publiques] dans l'analyse géographique les dimensions humanistes* » (Raffestin, 1977).

A l'inverse l'observation des actions et documents de gestion mis en place, permet d'évaluer l'efficacité et la pertinence des politiques publiques dans le domaine de l'aménagement et de la gestion de l'espace. « *Des études des cultures britannique, allemande, italienne et soviétique au XXe siècle montrent bien la séduction persistante d'une esthétique du paysage, plaçant souvent les expériences nouvelles et les perspectives visuelles dues à la technologie moderne, telles que vitesse et vue aérienne, en dialogue tout à fait explicite avec la tradition picturale héritée de la théorie et de la pratique du XVIIIe siècle [...] en Grande Bretagne sur la planification et le contrôle des suites d'un Etat industriel moderne et de la reconstruction après guerre, vers le milieu du siècle, portèrent dans une très large mesure sur le respect d'une continuité de l'apparence extérieure de l'espace, non seulement à des fins esthétiques mais à cause de l'opinion, durable et largement partagée, qu'un paysage ordonné était à la fois cause et conséquence d'une société moralement ordonnée, d'esprit civique, cherchant à négocier les changements entraînés par la vie moderne* » (Matless D., 1994). Denis Cosgrove (2002) ajoutera que « *le pouvoir de séduction du paysage est sa capacité à faire jouer ensemble des intérêts moraux et sociaux* ». Les politiques paysagères sont fortement liées à la qualité du milieu de vie ; la notion de « *douceur de vivre* ». La perte des qualités du paysage peuvent être considérées par les habitants comme une « *perte de bien être* ». C'est pourquoi les acteurs politiques sont aujourd'hui obligés d'y porter une grande attention.

La patrimonialisation par l'UNESCO du paysage du Val de Loire, impose un discours concentré sur la sauvegarde du patrimoine universel et la mise en place d'actions. Ceci constitue une obligation, un devoir envers les politiques publiques. Ces règles auxquels tout Etat possédant un ou des sites classés sur la liste du patrimoine mondial, sont établis par la convention de l'UNESCO. La gestion du paysage et les effets de sa patrimonialisation engage un processus d'appropriation et impose la mise en place d'outils. Ceci est observable à différentes échelles. C'est ce que nous présenterons dans la partie qui suit.

4) Différentes échelle de prise en compte du paysage

Le schéma ci-dessous montre que le paysage peut être considéré à plusieurs échelles. Les institutions mondiales (Unesco), européennes (directives européennes sur le paysage) et nationales, « *impulse les politiques de prise en compte du paysage* » (Marchand M., 2008). A la fin du processus c'est au niveau local que les différents outils de réglementation et de gestion sont traduits de manière opérationnelle. La patrimonialisation du paysage provient donc principalement d'une politique descendante (Top-down). Les directives et réglementations liées à la gestion du paysage patrimonialisé sont élaborées à la grande échelle, nous avons pu décrire celles nous concernant dans la première partie de ce rapport. Afin de mieux répondre à nos questionnements nous étudierons la mise en application des directives et plans stratégiques de gestion aux différentes échelles, du niveau international au niveau local.

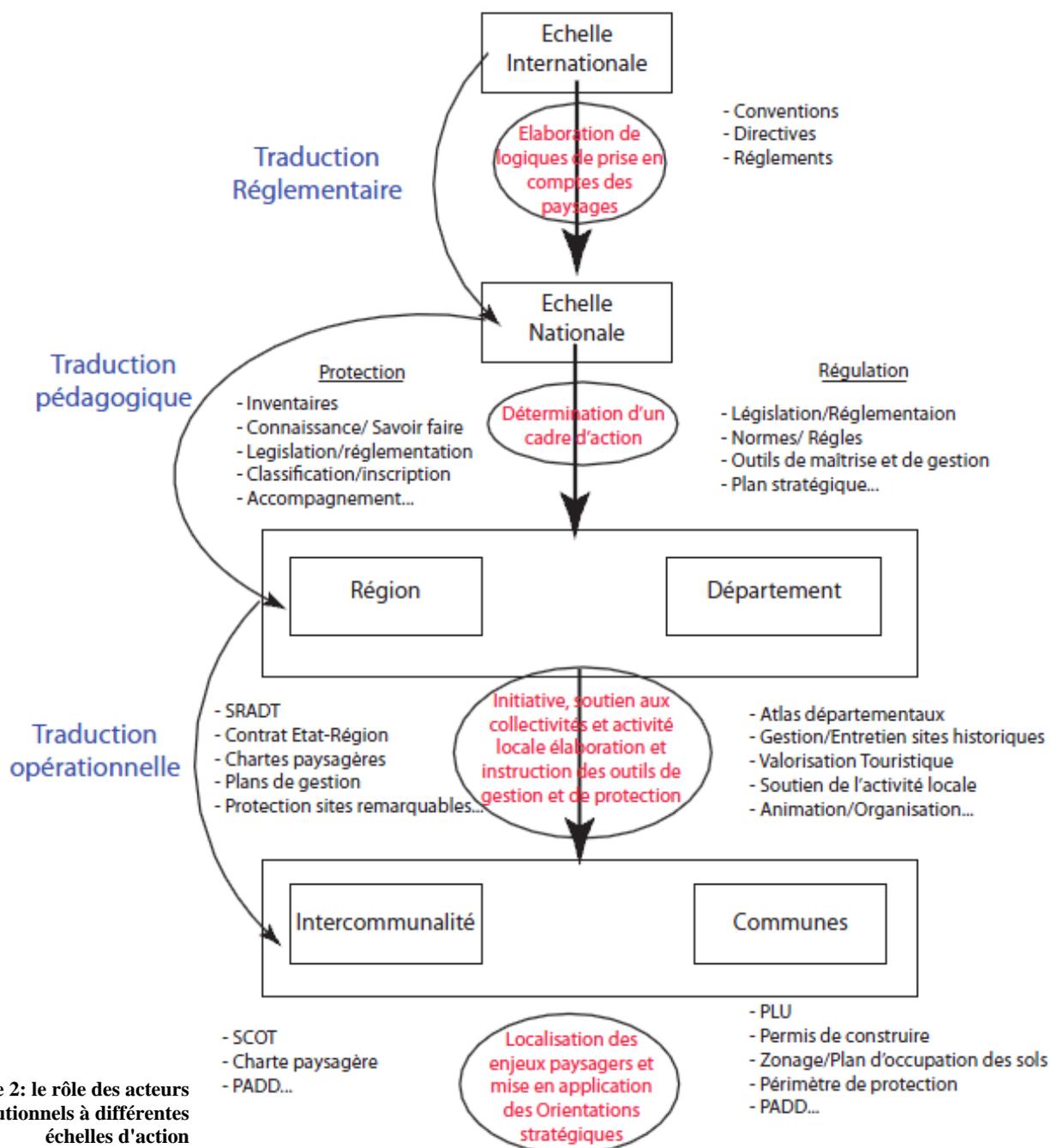


Figure 2: le rôle des acteurs institutionnels à différentes échelles d'action

Réalisation : Barbier-Gaillard

a) La Grande Echelle (Européenne et nationale)

i. Echelle internationale

Le droit international de l'environnement, issue de la conférence de Stockholm en 1972 (et bien d'autres conférences depuis) ; la convention du patrimoine mondial culturel et naturel de l'UNESCO en 1972 ; la notion de « développement durable » ou « développement soutenable » suivant les pays, sont tout autant d'idées et de notions portées à l'échelle internationale et qui se sont progressivement imposées aux nations

(nations des Etats membres). Nous avons pu présenter en première partie comment la prise en compte du paysage a été influencé par l'UNESCO et l'Europe avec par exemple la convention de Florence en 2000. La plupart des mesures prises pour la préservation, sauvegarde ou restauration du paysage aboutissent à la création de directives et règlements internationaux. Ceci dans le but d'inciter les Etats, à eux même agir sur leur territoire. Toutefois, la mise en place de ces politiques dépend fortement de la capacité des Etats à interpréter puis appliquer sur le territoire national, les stratégies pensées à l'échelle internationale. En effet la création de « *conventions [tout comme de directives] ne peut être suivi d'effets que si les pays signataires traduisent dans leurs propres textes législatifs les principes qu'elle[s] énonce[nt]* » (Donadieu P., 2005). Seuls les règlements « *sont des actes juridiques [...] obligatoires [...] directement applicables dans tout Etat membre* » (Donadieu P., 2005). On notera par ailleurs que la majeure partie des règlements ne concernent le paysage qu'indirectement. Il s'agit avant tout de règlements liés aux pratiques agri-environnementales, sous forme d'aide aux agriculteurs (dans le cadre de la PAC pour l'Europe).

ii. Echelle nationale

L'Etat a la compétence de créer des outils législatifs, imposables sur l'ensemble du territoire et sur lesquels les politiques publiques peuvent s'appuyer. Dans le cadre du patrimoine paysager, il s'agit de créer les outils nécessaires pour restreindre certaines pratiques et préserver des espaces où le patrimoine est en « danger ». Mais aussi, d'établir un cadre d'action. Enfin l'Etat introduit des instruments de gestion, afin d'accompagner la création de lois, comme par exemple le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui accompagne la loi littorale de 1986. Les raisons de l'intervention de l'Etat, peuvent être écologiques, culturelles, économiques ou encore sociales. Donadieu P. distingue deux aspects du rôle de l'Etat dans les politiques de gestion du paysage. « *L'un protecteur pour éviter la destruction probable, l'autre régulateurs de la production de l'espace* » (Donadieu P., 2005).

Politiques protectrices du paysage

Dès 1834, sous l'impulsion de Prosper Mérimée, la France met en place l'inventaire des richesses artistiques et historiques de la France et crée le premier poste d'inspecteur des Monuments Historiques. Cette pratique (la réalisation d'inventaire) permet de développer une meilleure connaissance des paysages et ainsi de mieux assurer leur protection. On notera par exemple l'inventaire du littoral débuté en 1977 par le Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire, qui fut un élément primordial à la création de la loi littoral de 1986. L'Etat a également mis en place en 1983, par l'intermédiaire de la DATAR, la Mission photographique. Ceci dans le but de rassembler un ensemble de points de vue sur les paysages français et a permis la création de l'Observatoire des paysages de la Direction de la Nature et des Paysages.

Parmi les lois de sauvegarde du patrimoine, la première fut celle du 31 Décembre 1913 « *permettant de classer ou d'inscrire tout ou partie d'un monument présentant un intérêt public, historique ou artistique* ». Ensuit la loi dite, « loi Malraux » de 1962 assure la conservation et la restauration des quartiers anciens. En ce qui concerne le

paysage, c'est avant tout la création des Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU) devenus les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP) qui constitue l'outil privilégié de protection et sauvegarde des espaces paysagers. L'Etat permet également la conservation de zones reconnues pour leurs qualités écologiques, par les Zones ZNIEFF (loi du 2 février 1995), relative au renforcement de la protection de l'environnement : inventaire du patrimoine naturel « les sites et paysages et milieux naturels » (Art. 30).

Politiques régulatrices du paysage

L'Etat légifère, impose les normes et règles de gestion et de protection du paysage. Cependant il a également pour rôle d'offrir aux collectivités des moyens de maîtrise du territoire. Il permet aux collectivités de contrôler et orienter le développement de leur territoire avec des instruments de planification, comme le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Grâce à ce document, les communes peuvent distinguer sur le plan d'occupation des sols, les zones naturelles, urbaines, constructibles et non constructibles et ainsi maîtriser l'évolution de l'espace.

Sur le territoire du Val de Loire, l'Etat a initié en Juillet 2008 la réalisation de deux inventaires. Un inventaire des sites emblématiques du périmètre et un inventaire des sites bénéficiant déjà d'une protection réglementaire sur le territoire. Ces inventaires permettront la mise en œuvre de mesures de protection une fois les sites identifiés. Il fut également à l'origine de la création d'un programme d'aménagement de la Loire. A la suite de projets (notamment la création de barrages) nécessitant l'opinion publique, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) a décidé de la mise en place du premier Plan Loire Grandeur Nature (PLGN). Intégré dans le contrat Etat-Région le PLGN en suit les périodes. Ainsi le troisième et dernier en date s'étale sur la période 2007_2013. Garant de l'intégrité du site classé à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, l'Etat propose également aux collectivités l'élaboration d'un plan de gestion. Ces deux documents seront détaillés dans une prochaine partie (voir Chapitre 4).

b) Les collectivités territoriales : région et département

i. Echelle régionale

Les Régions « *n'ont pas, en droit, de compétences en matières d'environnement, mais interviennent dans le domaine de la planification, notamment dans le cadre de contrats de plan entre Etat et la région* ». (Donadieu P., 2005). En plus de cela, depuis 1982 (loi de décentralisation du 29 juillet 1982), il est possible pour une région d'établir sa propre planification régionale (Schéma d'Aménagement et de Développement Territorial⁹). Planification dans laquelle peuvent être incluses des politiques environnementales et paysagères. Le Conseil Régional possède également un pouvoir d'initiative dans les domaines de l'urbanisme, du tourisme ou encore la création de parc naturel par

⁹ Article 5 de la loi D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, du 4 février 1995, dite loi « Pasqua », révisé en 1999 (loi du 25 Juin 1999, dite loi « Voynet »).

exemple. Ainsi, la DIREN-Centre (aujourd'hui DREAL) soutient les collectivités grâce à la mise en œuvre d'actions concrètes ou d'outils de gestion des paysages (plan de gestion, chartes paysagères...). La région constitue un relais de l'Etat, c'est pourquoi la DREAL-Centre est chargée par le préfet coordinateur de piloter l'élaboration du plan de gestion (avec l'appui de services de l'Etat : DRAC¹⁰, DRE¹¹...). C'est aussi la région qui est responsable de l'instruction des dossiers pour l'inscription ou le classement des sites remarquables. Egalement, la Région peut chercher à inciter certaines actions, par le financement d'études ou la commande d'inventaire. Ce fut le cas du Conseil régional des Pays-de-la Loire, qui a commandé en 1990, à la SEGRESA (assistée du CNRS), la réalisation d'un inventaire des paysages ligériens. Ceci dans l'optique de la mise en place du Conservatoire des rives de la Loire et de ses affluents, « *organisme régional destiné à gérer des espaces ligériens soumis à des transformations rapides et des paysages exposés à un risque de disparition* » (Luginbühl Y. 1994). La Région, par l'intermédiaire de la DREAL réalise également des Atlas de paysage, démarche qui « *s'attache à mettre en relation les différents acteurs du paysage (l'homme et son milieu) et la dynamique qui les lie (produit)* ». A ce jour, il existe sur le territoire de la région Centre des Atlas des paysages, pour les départements de l'Indre, du Cher, de l'Indre et Loire et du Loir-et-Cher. Enfin, le Conseil Régional est souvent consulté dans les procédures liées à l'aménagement, telles que l'élaboration des SCOT.

ii. Echelle départementale

De nombreux outils sont à disposition des départements : schéma départemental ; conventions de gestions ; arrêté préfectoral ; périmètres de préemption... Cependant le conseil Général n'est pas directement en charge de l'élaboration des documents de planifications stratégique. La politique paysagère du département vient généralement en appuie de la politique régionale et « *précisent ainsi pour l'ensemble des acteurs, un cadre de référence et une stratégie à moyen et long terme en faveur de la qualité de l'environnement et du paysage* » (Donadieu P., 2005). Les actions réalisées par le Conseil Général sont liées à la valorisation et la promotion du territoire ainsi que le soutien à l'activité locale. Le département est chargé de la promotion touristique du patrimoine ligérien, par l'intermédiaire du Comité Départemental du Tourisme et de l'utilisation du « label » UNESCO. Les départements, par exemple « *sont chargés de l'élaboration des plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée et de la mise en place de politique d'acquisitions d'espaces naturels sensibles (loi du 18 juillet 1985)* » (Donadieu P., 2005). Le Conseil Général assure la valorisation des sites inscrits et classés, il est même parfois propriétaire de certains d'entre eux. Egalement, dans le cas du Val de Loire, le département participe à la valorisation et l'entretien des jardins. Par ailleurs, la Direction départementale de l'Agriculture travaille avec les agriculteurs sur des problématiques considérant le paysage et la promotion des produits de terroir. A l'échelle départementale, les structures qui réalisent les actions les plus importantes en termes de paysage sont les Conseil d'Architecture, d'urbanisme et d'Environnement (CAUE) créés par la loi du 3 Janvier 1977 sur le principe que « *la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains sont d'intérêt public* ». En

¹⁰ Direction Régionale des Affaires Culturelles

¹¹ Direction Régionale de l'Equipement

région centre il en existe deux, celui du Loir-et-Cher (à Blois) et celui d'Indre et Loire (situé à Tours).

c) Les logiques communales et intercommunales

i. *Echelle intercommunale*

« La nature des paysages communaux, comme leur accessibilité, dépendent [donc] beaucoup des politiques communales. Cependant ces dernières sont de plus en plus exercées au sein de structures intercommunales : pays, communauté de communes ou agglo, syndicat mixte des parcs naturels régionaux, SIVOM.... En leur sein, peuvent être conclues des chartes et des contrats qui définissent des politiques paysagères intercommunales » (Donadieu P, 2005).

En effet, le territoire intercommunal correspond plus facilement avec l'échelle des unités paysagère. Les différentes formes d'intercommunalités (Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération...) regroupent plusieurs communes dans un même territoire. Il s'agit d'une échelle cohérente pour assurer la mise en place de plans d'action et de gestion du paysage. Les parcs naturels en sont un parfait exemple, selon la fédération des parcs naturels de France (FPNF), « *les parcs naturels régionaux sont des territoires de projets où se conduit une politique de développement et d'aménagement fondée sur le respect et la valorisation du patrimoine, tant naturel que culturel, et par conséquent paysager. Le paysage est donc à la fois la résultante de ce projet et un des acteurs de ce projet global* » (FPNF, 1992). La politique publique est alors exprimée dans une charte commune, signée par tous les membres du territoire du Parc. A l'image de ce qui se fait au sein des PNR, les EPCI tentent d'intégrer la dimension paysagère dans leur Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), document clé de la planification stratégique à cette échelle. En effet, lors de l'élaboration de SCOT, le maintien et la mise en valeur des continuités écologiques à toutes échelles, du grand paysage au projet urbain, est maintenant un enjeu principal. Chaque collectivité territoriale se doit d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages. Mais il s'agit aussi d'une prise de conscience que la qualité de l'espace et du cadre de vie, l'équilibre entre développement urbain et maîtrise des paysages ainsi que le maintien de l'activité agricole ont des valeurs à la fois économique, sociale et politique, primordiales dans la gestion d'un territoire. Le paysage apporte aux collectivités une autre manière de lire et réfléchir le territoire futur.

ii. *Echelle communale*

Selon le code de l'urbanisme (art. L.121-10), « *la commune détermine les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages* ». La commune possède un élément clé de la planification, le PLU. Les communes participent également à

l'élaboration du SCOT, les différentes commissions sont en effet composées par les élus locaux du périmètre concerné. Ceci lui permet de mettre en place des stratégies de développement, à court, moyen et long termes sur son territoire. Les documents de planification servent à la fois à définir la réglementation de l'occupation du sol sur l'ensemble du territoire communal (zones artificialisées et zones naturels) et à élaborer un plan d'aménagement et de développement.

« Le PLU présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou à réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existante, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain »

(2^e alinéa de l'art L.123-1).

Le SCOT impose une adaptation du PLU. Les orientations générales de l'organisation de l'espace doivent être traduites dans le document de planification local des communes concernées. Les communes inclues dans le périmètre d'un SCOT doivent à la fois respecter les orientations du SCOT et en préciser les mesures. En termes de protection du patrimoine paysager, les communes doivent localiser les éléments repérés lors de la réalisation du SCOT, et en assurer la protection réglementaire. D'après l'article L 123-1-7, aucune destruction n'est possible sans l'accord du Maire. De plus, la commune est responsable du zonage, elle peut ainsi réglementer l'occupation du sol et préciser les limites de constructibilité afin de préserver les points de vue, ou un objet particulier. Egalement, les communes peuvent assurer la mise en place d'outils réglementaire pour la protection du paysage et du patrimoine ainsi que la mise en place de périmètre de protection (ZPPAUP, inscription de sites...). Le permis de construire est également un outil essentiel de la maîtrise du territoire et du paysage. Depuis la loi « Paysage » de 1993¹², un volet paysager doit accompagner toute demande de permis de construire, ceci permettant de visualiser l'insertion du bâti dans le site.

3. La prise en compte du paysage par les Gestionnaires

Les gestionnaires, ont un rôle d'entretien et de pratique du territoire. Ils sont à la fois responsable : de la mise en application, au niveau local, des directives européennes et nationales ; de la gestion et de la protection de l'espace ; du respect des diverses réglementations. Le tout, devant s'inscrire dans les cadres législatif et stratégique, définis par les acteurs politiques. « *Les gestionnaires différent dans leurs objectifs en*

¹² Loi 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages

fonction des milieux auxquels ils s'adressent mais également de la structure dans laquelle ils travaillent. On distingue les gestionnaires d'espaces protégés qui ont pour objectif principal de conserver les espaces naturels, les espèces et les paysages ; les gestionnaires d'espaces agricoles qui conseillent les agriculteurs pour la gestion de la ressource [fourragère], tout en restant dans le cadre des politiques publiques ; les représentants de bureaux d'étude qui sont des experts agissant sur commande¹³ » (Garnier E. et al., 2008). De manière générale, les gestionnaires doivent assurer la conservation des caractéristiques qui ont amené à l'inscription du val de Loire au patrimoine de l'UNESCO tout en répondant aux attentes énoncées par les collectivités locales.

Dans le territoire du Val de Loire, un grand nombre de gestionnaires s'articulent autour de la problématique paysagère, de manière directe ou indirecte. On trouve par exemple dans le domaine de la gestion de l'eau et des bassins versants, l'Agence de l'Eau Loire Bretagne. La structure *Voies Navigables de France*, gère, exploite, modernise et développe le réseau des voies navigables. En ce qui concerne le tourisme, les comités régionaux et départementaux du tourisme ainsi que les offices du tourisme et syndicats d'initiative sont les structures gestionnaires de ce domaine d'activité. Egalement, la Chambre d'agriculture, l'Office National des Forêts ou encore les Centres Régionaux de la Propriété Forestière sont eux responsables de la gestion des territoires agricoles et forestiers. Il paraît difficile de décrire et analyser le rôle de chacune de ces structures. C'est pourquoi nous avons choisi dans notre étude, de nous concentrer sur le rôle et l'influence de l'agriculture dans la gestion et le maintien des paysages. Les agriculteurs influencent fortement la morphologie du paysage, ils représentent parfaitement les effets des interactions entre l'homme et son environnement. Les prairies sur les berges, les vignobles sur les coteaux ainsi que les cultures sur l'ensemble des plateaux sont des éléments majeurs de l'espace paysager. Leur évolution dans le temps modifie sensiblement l'aspect morphologique et visuel de l'espace dans son ensemble.

¹³ Observations obtenus suite à une enquête, réalisé par un groupe d'étudiants en dernière année d'AgroM de la formation « Gestion de l'espace rural et environnement » auprès d'échantillon de gestionnaires des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

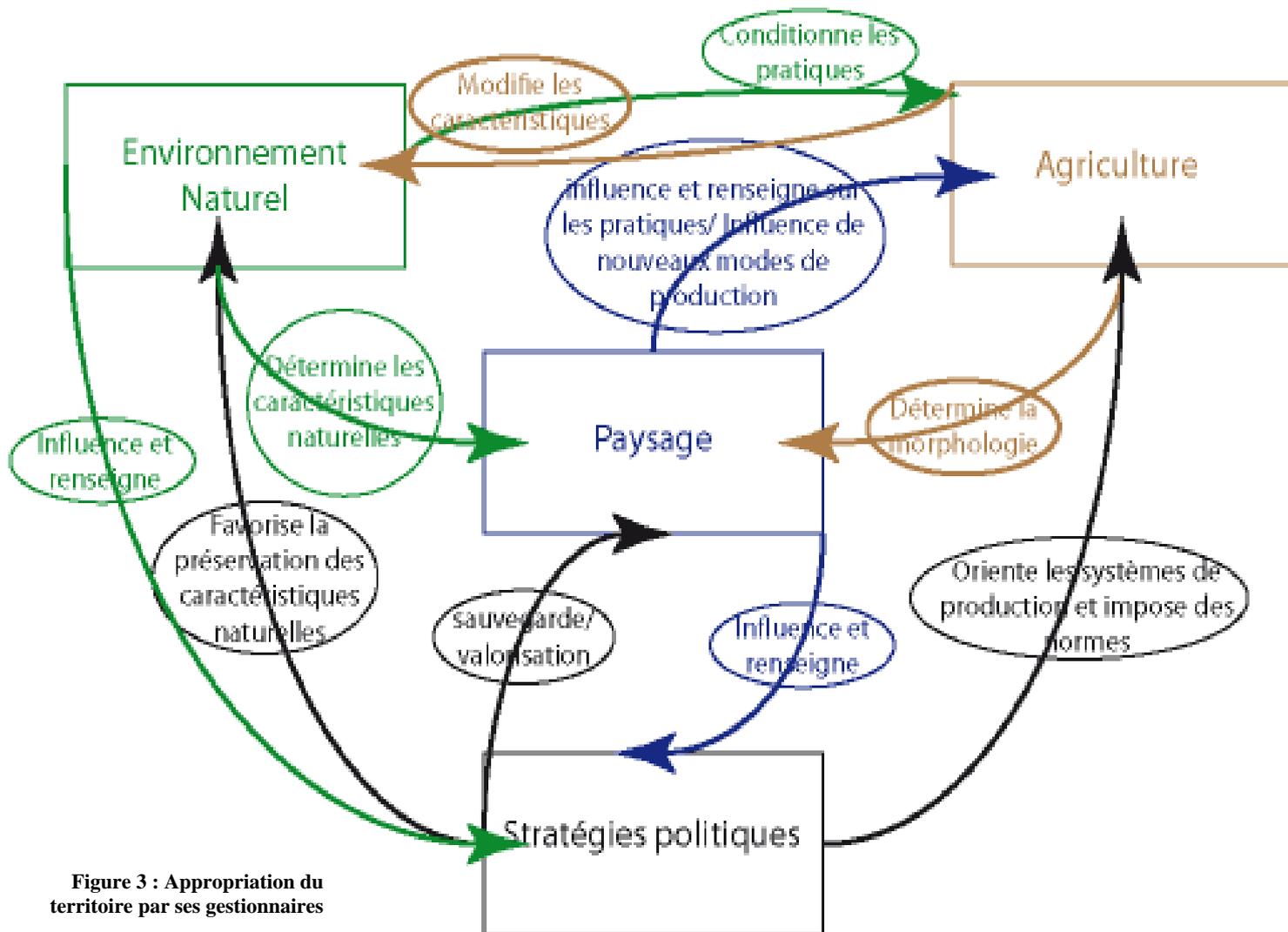


Figure 3 : Appropriation du territoire par ses gestionnaires

Réalisation : Barbier-Gaillard

1) Agriculture : une influence majeure sur la morphologie du paysage

Les agriculteurs ont des attentes et des objectifs particuliers à leur métier sur le territoire du Val de Loire. De par leurs actions, ils participent au maintien de l'équilibre paysager et possède une bonne connaissance des caractéristiques (topologique, pédologique, biologique...) du territoire. Dès 1967, Stéphane Hénin définit l'agronomie comme « *une écologie appliquée à la production et à l'aménagement* ». Cependant, leur vision est avant tout orientée par la prise en compte du rendement de la terre cultivée et sa rentabilité économique. En ce sens, l'exploitant entretient principalement sa parcelle à des fins personnelles. Dans leur ouvrage, « *Clés pour le paysage* », Donadiou P. et Périgord M., explique que « *Dans l'espace rural, où les acteurs principaux sont les exploitants agricoles et forestiers, les raisons de cultiver, d'élever des animaux ou de produire du bois sont économiques, on l'a vu précédemment ; de ce fait les paysages évoluent avec non seulement les marchés agricoles ou forestiers, mais aussi l'évolution des techniques et des structures foncières* ». Bien loin de la notion de paysage culturel mis en avant par l'UNESCO, ils vont même jusqu'à affirmer que : « *dans une économie libérale, les formes paysagères demeurent des produits des marchés agricoles, forestiers ou urbains* » (Donadiou P. & Périgord M., 2005). L'agriculteur ne cherche

pas forcément à créer un paysage mais plutôt à s'adapter de la meilleure façon possible à son environnement pour en tirer profit.

La France est historiquement un territoire agricole, en 2000 l'INSEE recensait 27 477 000 hectares de SAU¹⁴, ce qui représente un peu moins de 53% du territoire français (hors Outre Mer). Egalement, plus de 15 millions d'hectares sont consacrés à la forêt. Si elle est faiblement présente en zone urbaine, l'agriculture constitue l'occupation majoritaire en zone rurale et périurbaine. Les agriculteurs ont donc un impact réel sur l'ensemble du territoire français, ils peuvent être considérés comme de réels gestionnaires du paysage. Progressivement, « *S'est mis en place le processus de prise en compte de l'espace agricole dans la construction paysagiste du rural périurbain* » (Bouraoui M, 2000).

2) La considération du paysage : une notion nouvelle pour l'agriculture

La place de l'agriculture au sein des territoires ruraux et périurbains a fortement évolué depuis les années 60. L'intensification des cultures restreint l'extension des terres agricoles et les espaces naturels sont maintenant rattachés à de nouvelles pratiques qui attirent de nouvelles populations. Dans son article¹⁵, Donadieu P. expose la réflexion qui s'impose aux agriculteurs sur leur rôle dans ces nouvelles campagnes où le paysage et la nature sont devenus des objets de l'attraction citadine, plus que des terres de production. A la base de ce questionnement, un constat récurrent ; « *Les espaces agricoles ont été et sont toujours créés par les agriculteurs sans intention de produire des paysages qualifiés* ».

Les agriculteurs sont en effet considérés comme les créateurs du paysage de nos campagnes et zones périurbaines. « *Cependant la campagne n'a pas été produite dans un but paysagiste ou symbolique ou même créatif* » (Donadieu P., 1998) comme le pourrait être les jardins des châteaux de la Loire. D'un autre côté, l'absence de production agricole sur un espace naturel provoque soit un délaissement de l'espace, soit une transformation de celui-ci en parc ou jardin. Ceci provoquant la disparition du paysage auquel l'ensemble de la population s'identifie.

Les campagnes et zones périurbaines d'aujourd'hui ne sont plus réservées au monde agricole et les agriculteurs se trouvent ainsi, d'après les termes de Donadieu P., dépossédés de leur « légitimité absolue » à prétendre assumer seul l'avenir des campagnes. De plus, « *La terre n'est [plus] seulement le support de l'activité agricole, c'est aussi un objet d'échange sur le marché de la construction, avec des plus values substantielles* » (Donadieu P. et Périgord M., 2005). La majorité des français venant s'installer en dehors des villes, dans des résidences principales ou secondaires recherche tout ce qu'ils ne trouvent pas dans les zones urbaines ; espaces de loisirs et de détente, des espaces naturels, des paysages à contempler avec des panoramas ouverts sur l'horizon. A l'inverse, les habitants des espaces ruraux et périurbains sont de moins en moins attachés à la terre. Les territoires ruraux se voient alors « parés des attributs que le citadin souhaite lui porter » (Donadieu P., 1998) ; la beauté du paysage.

¹⁴ Surface Agricole Utile

¹⁵ Pierre DONADIEU, *L'agriculture peut-elle devenir paysagiste ?*, in ; *Les carnets du paysage, école nationale supérieure du paysage/Acte Sud, Toulouse, n°1-printemps 1998.*

Les valeurs culturelles attribuées aux espaces ruraux sont également fortement accentuées par les perceptions développées par le mouvement artistique. Peintures, Poèmes, romans et même les jardins, tous sont des expressions artistiques ayant pour objet la nature, la campagne. Pour ces artistes, le paysage, c'est d'abord ce qui rentre dans un tableau. Les panoramas, la lumière, les percées visuelles sont tout autant de notions nouvelles imposées à l'espace rural.

A l'inverse au sein du système agricole et développement (SAD), les premières études dans les années 1970, font de la notion de paysage « *un système d'indicateurs visuels susceptibles d'informer sur le fonctionnement d'une portion du territoire rural à travers les systèmes de production agricole* » (Donadieu, 1998).

Par ailleurs, la démarche paysagère peut être perçue comme une valorisation de l'exploitation agricole. Les démarches individuelles d'agriculteurs, comme les filières qualité, agritourisme ou d'agriculture biologique permettent une meilleure intégration de la notion de paysage dans la gestion de l'espace agricole. Cependant, le développement de ces pratiques « *dépend à la fois de la mise au point d'une réglementation des échanges internationaux, mais aussi de sa légitimation comme composante [du développement durable]* » de la gestion du territoire (Fleury A., 1999).

3) Les agriculteurs : des gestionnaires du paysage reconnus

Le rôle de l'agriculture, en tant qu'élément de gestion du paysage et du territoire dans sa globalité est reconnu à l'échelle européenne et nationale. En France, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) du 9 Juillet 1999 et sur l'ensemble des territoires ruraux depuis la loi du 23 février 2005¹⁶ « *garanti la protection d'espaces agricoles par l'intermédiaire des Zones Agricoles Protégées (ZAP) et des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains* » (Marchand M, 2008). Le rôle des agriculteurs est considéré dans la mise en place de document de gestion et d'élaboration des documents de planification. Par exemple « *les Schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)* » (Marchand M, 2008). Ils signent également des contrats de gestion avec la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, et sont pris en compte dans l'élaboration des documents de planification (SCOT, contrats de pays ou d'agglomération, PLU, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)). « *Ainsi, dans la mise au point de documents de planification et d'urbanisme, les agriculteurs doivent tenir compte des « vides » de construction, du rôle de lisière entre les différents espaces agricoles, sylvicoles et bâtis, l'accès au paysage et la perception du paysage à partir de la route* » (Marchand M, 2008).

Le modèle d'agriculture des années 60 est aujourd'hui remis en cause. « *De nouvelles finalités sont définies, notamment en termes de vitalité sociale de l'espace rural, de développement rural ou encore de protection des ressources naturelles. Divers plans, dispositifs incitatifs ou réglementaires (plans de développement durable, mesures agro-environnementales, mise aux normes bâtiments...) orientent peu à peu les pratiques* » (MarchandM., 2008). Dès les années 80, l'INRA propose des scénarii de la déprise agricole. L'institut construit alors différents scénarii pour prévoir la géographie des paysages, notamment le boisement à la fois artificiel et naturel des espaces boisés

¹⁶ Loi n°2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux

délaissés. La notion de déprise agricole « *semble [...] avoir essentiellement des connotations négatives (désertification, retour oppressant de la friche, menace...)* » (Baudry J. et Deffontaines J-P., 1998). De là, naît le concept de multifonctionnalité de l'agriculture. « *Les transformations de l'espace rural qui suscitent inquiétudes ou espoirs résultent, dans un espace donné, d'un changement de contrôle des processus écologiques par l'activité agricole. Il y a relâchement ou intensification du contrôle. On cherche à définir de nouveaux modes de gestion pouvant répondre à des objectifs environnementaux (maintien de la richesse spécifique...), notamment à l'aide de techniques agricoles adaptées. Ceci nous conduit à souligner le fait qu'il est de plus en plus nécessaire de comprendre la façon dont les processus écologiques sont impliqués dans l'activité de production, ainsi que les relations entre l'évolution de la structure de l'espace agricole, suite aux changements d'activité, et la dynamique des systèmes écologiques* » (Baudry J. et Deffontaines J-P., 1998).

A la fin des années 80 ou au début des années 1990, dans différents pays européens, se manifeste une volonté croissante de protéger et de mettre en valeur les paysages à l'échelle de grands territoires (Novarina G., 2004). « *La prise en compte des paysages à grande échelle, c'est-à-dire l'échelle nationale. Par l'intermédiaire de lois et règlements, le législateur a progressivement créé des outils spécifiques de protection et de valorisation des paysages telles les directives paysagères ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), les plans de paysage, les plans territoriaux prenant en compte les richesses paysagères et environnementales, les chartes et directives paysagères* » (Novarina G., 2004). En 1992, la loi paysagère incarne la mission paysagiste de l'agriculture, avec la mise en valeur de produits de terroir. « *Depuis 1992, les pratiques d'aménagement des espaces périurbains ont largement évolué. Elles s'inscrivent désormais dans les processus socio-spatiaux déclenchés par la labellisation de paysage de terroirs et de l'ouverture au public des campagnes urbaines grâce aux chartes paysagères, plans de paysage et bientôt Contrats territoriaux d'exploitation (CTE)* » (Bouroui M., 2000).

Depuis la loi SRU (13 décembre 2000) et la mise en place des nouveaux documents de planification stratégique ; le PLU et le SCOT, respectivement à disposition des communes et des EPCI. La prise en compte de l'équilibre entre développement urbain et espaces naturels est devenu obligatoire. Les collectivités sont alors poussées à considérer le rôle des agriculteurs, non seulement en termes de production agricole mais également en tant qu'acteurs gestionnaires et membres actifs du maintien des zones naturelles et de la préservation du paysage. Les communes ont pour rôle d'assurer le maintien des terres agricoles et de ralentir (voir de stopper) la déprise agricole afin de sauvegarder les paysages agricoles. Soutenues à la grande échelle (européenne et nationale) ainsi que par les institutions régionales et départementales par l'intermédiaire de lois, règlements et structures de soutien, les communes assument cependant difficilement ce rôle.

4. La prise en compte du paysage par la société civile

Dans notre volonté de considérer chacun des acteurs engagés dans le processus de gestion et de protection du paysage du Val de Loire, nous avons cherché à décrire le rôle de la société civile. La définition commune de la société civile est celle proposée par Quermonne Jean-Louis, il la décrit comme « *l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre de l'intervention de l'Etat* ». La société civile serait donc, tout ce qui n'est pas de l'Etat. Or, ce qui nous intéresse est avant tout le rôle des individus, des familles, des habitants voire des associations. Les agriculteurs en tant qu'individu ou lorsqu'ils se regroupent en syndicat font partie de la société civile. De même, les entreprises et les ONG sont considérées comme telle. Ceci rend quelque peu la définition floue, la société civile regroupe en réalité des organisations dont les caractéristiques sont très variées et dont l'engagement auprès de l'Etat est plus ou moins réel (par exemple le ONG reçoivent des subventions de l'Etat). Pour cela, nous avons décidé de nous concentrer sur le rôle des individus, en tant qu'habitants (voire touristes). Comme usagers ou habitants, ils sont les premiers touchés. Nous cherchons donc à comprendre comment peuvent-ils donner leur avis sur des décisions, influencer des choix stratégiques ou se mobiliser.

1) Les habitants : témoins d'une identité

« *L'Homme du paysage est l'homme qui habite, produit, perçoit et attribue des valeurs à l'environnement qui l'entoure. Ces caractéristiques sont d'ailleurs propres à la condition humaine et appartiennent à toute forme de société.* » (Debardieux B., 2001). L'espace paysager patrimonialisé est reconnu sous différents critères issus de la classification proposée par le Comité Scientifique International des Paysages Culturels. En tant que patrimoine, le paysage devient symbole de la société et de son environnement. Il devient même un référent identitaire à conserver et participe à la mémoire du développement de la société. Le Val de Loire structure le territoire et recentre l'ensemble des habitants autour d'un environnement, une identité, une histoire commune. La classification au patrimoine mondial de l'UNESCO constitue pour les habitants une reconnaissance de leur lieu de vie et des valeurs identitaires qu'il représente (Davodeau H., 2003).

« *Le paysage constitue un discours au moyen duquel des groupes sociaux, identifiables historiquement, se sont constitués eux-mêmes et ont constitué leurs relations à la fois avec l'espace et avec d'autres groupes humains [...]* » (Cosgrove D., 2002). Ainsi la reconnaissance du patrimoine paysager « *fonde la mémoire* » et « *révèle des formes d'organisation sociale* » (Donadieu P., 2005). Elle assure la mise en valeur d'un caractère commun et d'une pratique commune, dont le paysage en est le symbole.

Malgré tout, il est important de considérer que les représentations liées aux paysages ne sont pas homogènes. « Elle varie considérablement selon l'âge, les catégories socioprofessionnelles et le lieu de l'habitat ». Quand les adultes ou les touristes recherchent plutôt la dimension esthétique du paysage, les plus jeunes et les

agriculteurs « *en font un emblème de leur liberté et mode de vie, quel qu'il soit* » (Donadieu P., 2005).

2) Le droit au paysage

Plus encore que son appropriation, tout individu possède un *droit au paysage*. De la même façon qu'un droit de propriété, l'appropriation du paysage « *suppose d'un droit du sol* » (CONAN M., 1999). Le droit au paysage est également ce qui rend légitime les usagers de refuser ou critiquer la modification de l'espace (bétonnage de rives, panneaux publicitaires en entrée de ville, implantation d'industries polluantes...) et de ces formes visuelles.

a) Droit de regard et d'appropriation

La marche à pied, comme le décrit Donadieu P., « *repose sur le postulat d'accès libre* » et caractérise la « *volonté symbolique de vouloir se les [les paysages] approprier* ». En ce sens, le marcheur exerce un droit d'accès. Pour cela, il faut que les chemins existent, que les accès ne soient pas bloqués et donc que des efforts soient réalisés pour laisser l'espace ouvert au public. A ce même titre, l'appropriation de l'espace (et donc du paysage) passe par le droit d'exercer des loisirs. Les paysages que les individus s'approprient ne sont pas régis par les peintures ou littératures. « *Ils sont faits de traces, de souvenirs, d'émotions muettes ou partagées* » (Donadieu P. et Périgord M., 2005). Si le paysage ne peut être pratiqué, il doit au moins être contemplé. Auquel cas, son appropriation par le public est impossible. Si le regard trouve des limites, la promenade, l'observation et la pratique perdent de leurs intérêts. Comme l'affirme Donadieu P., « *le droit au paysage est d'abord le droit de voir* ».

b) Droit de propriété

Le droit à la propriété provient de la logique foncière, le droit du sol. Quel que soit la superficie de la propriété, « *les logiques des propriétaires sont à l'origine des usages de l'espace et de leurs évolutions en fonction de leurs projets* » (Donadieu P., 2005). Les règlements d'urbanisme et de l'environnement régissent le cadre d'action des propriétaires. Cependant, dès lors que leurs actions respectent le cadre législatif, ils sont à même de réaliser ce que bon leur semble. Cela, même si les modifications apportées nuisent à l'appropriation collective de l'espace. « *Individualiste cette logique de production des formes du paysage repose sur l'idée « mythique » de l'indépendance et de la liberté de l'entrepreneur* » (Donadieu P., 2005). Le territoire français est ainsi divisé en de nombreuses propriétés (et pas uniquement individuelles), qui sont d'ailleurs d'autant plus difficile à déterminer que les usages peuvent y être très divers. « *Là où des groupes et des associations revendiquent des espaces, les louent à leur profit et parfois les possèdent. Cela est vrai-et ancien- dans le domaine des loisirs, de la chasse, de la pêche et du sport en général ; dans le domaine de la protection de la nature où des associations –des conservatoires- achètent, avec des fonds propres et/ou privés des espaces naturels ; dans le domaine agricole où des associations foncières pastorales réaniment les usages collectifs des alpages* » (Donadieu P., 2005). Ajouté à cela,

certaines espaces peuvent être sous la propriété de l'Etat. C'est là que le poids de l'intérêt commun intervient.

3) La demande sociale de paysage : un enjeu des stratégies de gestion

Les politiques publiques doivent prendre en compte l'avis des habitants et de l'ensemble des usagers. Luginbühl Yves (2001) définit la demande sociale de paysage comme « *un ensemble de représentations sociales qui nécessitent une traduction en matière de décisions* ». Il remarque également dans son rapport, que la demande sociale de paysage ne se consacre pas à la mise en valeur d'éléments majeurs et patrimoniaux mais plutôt « *à la mise en cohérence des paysages ordinaires des Français, qui constituent leur habituel cadre de vie* » (Luginbühl Y., 2001). En effet, les habitants ont pour objectif principal la conservation de leur espace de vie et la préservation de la qualité de leur environnement. « *Les nouvelles identités paysagères qui apparaissent s'inscrivent dans une logique de projet économique ou écologique, impliquant des acteurs responsables. [...] Pour ceux néanmoins qui vivent ces changements, leur paysage a changé de nature et dans bien des cas, ils l'ont subi plutôt que voulu* ». (Donadieu P., 2005). De plus il est à constater que la valorisation d'un patrimoine, passe par son ouverture (son accessibilité) au public. Pour cela, il leur est légitime de contester les choix stratégiques et de réclamer la considération de leur cadre de vie (Davodeau H., 2003).

« *En France, les pratiques des paysagistes s'inscrivent pour l'essentiel dans des commandes publiques et sont partagées [...] elles sont de plus en plus élaborées en associant à la conception d'un espace les différents acteurs et les destinataires des aménagements, c'est-à-dire les habitants en tant qu'acteurs de l'aménagement [...] les usagers, reconnus comme consommateurs de lieux et de paysages, sont admis comme coproducteurs des règles d'usage de l'espace et pondèrent sinon orientent les décisions publiques d'aménagement* ». (Donadieu P., 2005).

La perception et l'appropriation du paysage par chacun des acteurs sont diverses et multiples. Celles-ci sont remarquables à la fois, entre les différents types d'acteurs et aux différentes échelles. Mais également nous avons pu mettre en valeur que différents choix stratégiques (ou non stratégiques) pouvaient aboutir à des actions variées (et parfois opposées) envers le paysage. L'UNESCO, par ses recommandations tente d'orienter le rôle de chacun au sein du processus de gestion du paysage au patrimoine mondial. Pour cela, des problématiques paysagères sont définies dans le périmètre du Val de Loire. La mise en valeur d'enjeu relatif au patrimoine doit ainsi inciter la mise en place d'une communication et de projets entre toutes les personnes concernées par l'espace patrimonialisé.