

Actualités de la recherche

Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme Politiques publiques et paysages

Daniel Terrasson

Agronome, CEMAGREF, Direction scientifique, 50 avenue de Verdun, 33612 Cestas cedex, France

En 1998, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, devenu depuis ministère de l'Écologie et du Développement durable, lançait un programme national de recherche intitulé Politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaisons. Celui-ci était justifié par des interrogations sur l'effet réel du développement récent d'actions publiques, mises en œuvre à différents niveaux et visant à la prise en compte du paysage, et sur l'adéquation du système législatif et réglementaire correspondant. Il s'agissait de rassembler les connaissances scientifiques sur la conception et la mise en œuvre de ces actions, d'évaluer les effets sur le paysage de toute politique, qu'elle soit spécifiquement dédiée à cet objet ou qu'elle ait des effets indirects sur celui-ci. Ce programme a permis de financer vingt-quatre projets de recherche et a été à l'origine de deux colloques organisés successivement à Bordeaux, en décembre 2004¹, et à Saint-Malo, en octobre 2005. Il a constitué un moment fort pour la recherche sur le paysage en France, non seulement parce qu'il a créé une nouvelle dynamique dans ce champ de recherche, mais aussi parce qu'il a significativement renouvelé le questionnement.

Cet article a pour objectif de resituer ce programme dans son contexte scientifique et d'en indiquer les principaux apports. Après une évocation rapide de l'histoire des recherches dans ce champ, nous analyserons le contexte à la fin des années 1990. Nous examinerons ensuite quels étaient les attendus du programme, avant d'en présenter un bilan rapide et les principales conclusions.

Auteur correspondant :
daniel.terrasson@bordeaux.cemagref.fr

¹ Voir dans ce numéro, dans la rubrique Vie scientifique, le compte rendu du J.-P. Deffontaines.

Rappel sur l'évolution de la recherche sur le paysage en France

Il peut sembler paradoxal de traiter d'une situation scientifique nationale, alors que les sciences se développent dans un contexte d'échanges internationaux. Sans sous-estimer l'importance de ces influences, nous ne les aborderons pas ici ou seulement de façon marginale. D'une part, cela nous conduirait à des développements trop longs, d'autre part, ce choix se justifie par l'existence en France d'une évolution suffisamment spécifique de l'approche du paysage pour mériter une analyse autonome.

Le paysage, une notion historique de la géographie

Depuis P. Vidal de la Blache au début du XX^e siècle, le paysage a toujours été présent dans les études géographiques, sans toutefois représenter un concept central de cette discipline. Au départ, c'est un instrument, « un objet que l'on peut lire depuis une perspective fonctionnelle (reflet à la fois des processus à l'œuvre dans le monde naturel et de la marche des sociétés) ou depuis une perspective archéologique » (Claval, 2001). C'est à la fois la traduction concrète des rapports homme-milieu et un moyen de mettre en évidence les différenciations régionales.

Pendant toute la première moitié du XX^e siècle, un courant important de la géographie humaine s'intéresse à la campagne (Chapuis, 1998). Une attention toute particulière est portée à l'étude des systèmes agraires, et il faut citer spécialement le travail de référence de Roger Dion (1934) : *Essai sur la formation du paysage rural français*.

Ce courant s'épuise dans les années 1950, l'analyse des paysages passe de mode : elle est jugée trop empirique, accusée de diverses insuffisances et notamment d'occulter le fait que le paysage n'est qu'un reflet partiel de l'action de l'homme sur le milieu. Certains géographes, cependant, poursuivent le courant antérieur, comme P. Pinchemel et P. Brunet.

À partir des années 1970, une multiplicité d'approches

À partir des années 1970, un regain d'intérêt pour le paysage se manifeste avec la montée des questions d'environnement. La notion de paysage qui se développe alors n'émerge ni de la science ni de la technostruc-ture, c'est une préoccupation qui émane de la société et qui est reprise progressivement dans les autres champs : « Le paysage s'est imposé à la recherche plus que la recherche s'est imposée au paysage » (Bertrand et Bertrand, 2002).

Le paysage redevient alors objet de recherche, sous l'influence croisée de la géographie et de l'écologie et sous une nouvelle forme. C'est un des aspects des relations entre nature et culture : « le paysage parle à la fois de la réalité objective, des hommes qui la peuplent et des liens multiples qu'ils tissent avec le milieu » (Claval, 2001). Ce retour concerne d'abord la géographie, avec notamment des personnalités comme Georges Bertrand, mais il conduit également à la création d'une discipline autonome : l'écologie du paysage (Forman et Godron, 1986 ; Décamps et Lefeuvre, 1992 ; Burel et Baudry, 1999).

Le paysage échappe néanmoins à ces deux disciplines, pour entrer dans le champ des préoccupations de nombreuses autres approches : agronomie, ethnologie, histoire, philosophie, sociologie... Il va alors trouver une place dans les débats sur l'interdisciplinarité (Barrué-Pastor *et al.*, 1992). Les sciences biotechniques (agronomie, zootechnie, foresterie) vont jouer un rôle important dans les tentatives pour lier sciences biologiques, sciences de la terre et sciences humaines (Deffontaines, 1973 ; Lizet et de Ravignan, 1981).

Cette notion est cependant une source d'embarras, car elle est difficile à définir : « Dès que l'on s'arrête sur son sens le mot paysage est un mot-problème » (Lenclud, 1995). C'est également la source d'un profond bouleversement de la pratique scientifique. G. Bertrand, revenant en 2002 sur cette période, parle « d'une révolution culturelle et scientifique pour beaucoup de chercheurs » et constate que « nous sommes entrés dans le paysage dans les années 64-66 mais comme à reculons et non sans maladresse ».

Enfin, dans les années 1980, les progrès de l'informatique, la diffusion de nouvelles données spatiales

et les techniques de traitement des images vont autoriser l'émergence d'un autre courant (Brossard et Wieber, 1984), avec le développement de nouvelles représentations spatiales et de nouvelles techniques de simulation.

Les conséquences de ce foisonnement

Ce foisonnement de la recherche sur le paysage se traduit par une forte volonté de théorisation. Il s'agit d'abord de répondre à une question de base : Qu'est-ce que le paysage ? Question qui glisse progressivement vers d'autres questions : Qui en parle et pourquoi ? Qui est légitime pour en parler ? (Le Floch *et al.*, 2004).

C'est une période de débats intense au sein de la communauté scientifique, des débats parfois qualifiés d'après (Roger, 1995), voire de lobbying acharné (Bertrand et Bertrand, 2002).

Des lieux de rencontre

Un certain nombre de lieux de rencontre vont plus particulièrement permettre des avancées ; les quatre plus importants sont, dans un ordre chronologique :

- le projet avorté du Centre national d'étude et de recherche sur le paysage (CNERP), qui ne fonctionnera que de 1971 à 1979, mais qui préfigure la création de l'École nationale supérieure du paysage de Versailles ;
- les programmes interdisciplinaires de la DGRST et du CNRS (Programme interdisciplinaire de recherche en environnement), qui vont s'échelonner pendant les années 1970-1980 ; le paysage est apparu comme un champ pionnier de l'interdisciplinarité entre sciences de la nature et sciences sociales. Ces programmes vont notamment conduire à la création du département Systèmes agraires et Développement à l'INRA et de la revue *Natures Sciences Sociétés*, qui sera le lieu de controverses animées sur le paysage ;
- les programmes de recherche lancés tout d'abord par la Mission de la recherche urbaine en 1983, puis par la Mission du patrimoine ethnologique (1989-1993) ; ils constituent les premiers vrais programmes de recherche dédiés au paysage ;
- la construction des projets pédagogiques de formation au paysage, qui vont se multiplier non seulement dans les écoles du paysage, mais aussi pour les formations doctorales ; il faut plus particulièrement citer le rôle joué par le DEA « Jardins, Paysages, Territoires », créé en 1991-1992 sous la direction de Bernard Lassus entre l'école d'architecture de Paris-La Villette (EAPLV) et l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ; il se poursuivra par le même DEA en 1998, dirigé par Yves Luginbühl mais cohabilité par l'Université de Paris 1 et l'EAPLV.

Ce foisonnement s'accompagne d'une production théorique importante (Roger, 1978; Pitte, 1986; Luginbühl, 1989; Rougerie et Beroutchavili, 1991...) dont la synthèse s'opère autour du DEA de Paris-La Villette. Parmi la multitude d'ouvrages collectifs publiés, il faut citer : *Mort du Paysage?* (Dagognet, 1982); *Cinq propositions pour une théorie du paysage* (Berque, 1994), sorte de manifeste pédagogique du DEA « Jardins, Paysages, Territoires »; *La Théorie du paysage en France* (Roger, 1995), ouvrage qui donne le panorama le plus exhaustif des différents courants théoriques présents en France à cette période. À ces ouvrages, il convient d'ajouter *Paysage au pluriel* (Voisenat, 1995), issu du programme de la Mission du patrimoine ethnologique.

Le contexte de la recherche au démarrage du programme Politiques publiques et paysages

Ce programme intervient à la fin d'une période de débats extrêmement riches. Les références bibliographiques sont nombreuses. G. Bertrand (2001) notait que « la polysémie est maintenant vécue comme une richesse à gérer ». Mais le débat commence un peu à s'épuiser, et il n'apparaît pas de nouvelle ligne directrice clairement identifiée. La période qui se termine peut être caractérisée par cinq traits majeurs :

Une recherche dominée par les sciences humaines

Il existe deux raisons à cela. D'une part, l'écologie du paysage s'est peu développée en France. Cette discipline apparaît dans une période où la recherche sur la « nature » est mal considérée : la priorité, dans les sciences de la vie, c'est le fonctionnement moléculaire, la génétique, les biotechnologies... De fait, l'écologie du paysage est surtout cantonnée à l'étude de quelques types de milieu : le bocage, la ripisylve, les causses... D'autre part, le débat sur le sens à donner au concept de paysage conduit à une césure entre deux champs de recherche, à séparer nature et culture, environnement et paysage. D'un côté, le courant dominant approche le paysage comme une représentation sociale, dont l'apparence physique est la résultante de pratiques. L'analyse de la matérialité, quand elle est présente, se limite à celle des formes, de leur production par l'homme ou de leur visibilité. D'un autre côté, une approche naturaliste du fonctionnement des écosystèmes tend à réduire l'homme à ses pratiques. La rupture entre ces deux champs est notamment consacrée par l'ouvrage *Maîtres et protecteurs de la nature* (Roger et Guéry, 1991), ou par la controverse publiée dans la revue *Natures Sciences Sociétés* (voir l'analyse de S. Le Floch *et al.*, 2004). Il existe

bien sûr quelques tentatives pour croiser ces deux approches (voir par exemple Décamps et Décamps, 2004), mais elles restent peu nombreuses.

Une communauté scientifique vivante, mais peu ouverte sur l'international

La production théorique en sciences humaines a été, pendant cette dernière période, riche et originale, si bien que l'on peut réellement évoquer « une école française du paysage ». Par contre, les débats sont restés, pour l'essentiel, circonscrits à l'intérieur de l'hexagone. Bien sûr, il existe des exceptions et certains chercheurs ont établi des contacts avec d'autres communautés à l'occasion d'enseignements ou de recherches conduites à l'étranger (Berque au Japon, Lassus aux États-Unis, Luginbühl en Espagne...). Certes, Jackson (2003) a trouvé dans la tradition géographique française une partie de l'outillage conceptuel d'analyse des paysages, et placé la revue *Landscape*, qu'il fonde en 1951, sous le patronage de Pierre Deffontaines et Maurice de Lannou. Mais, en dehors de ces exemples et de la traduction en anglais de l'ouvrage de Bernard Lassus (1998), le rayonnement de la pensée française dans la littérature anglo-saxonne semble très faible, de même que le nombre de citations d'auteurs anglo-saxons dans la littérature française, ce qui témoigne de l'isolement de cette école. La seule exception notable concerne les équipes qui se revendiquent de l'écologie du paysage et qui apparaissent, au contraire, bien intégrées dans la communauté internationale.

Cette situation s'explique bien évidemment par les difficultés linguistiques, ce qui est assez classique dans les sciences humaines, mais peut-être aussi par le fait qu'en France, l'écologie du paysage, qui aurait pu contribuer à cette ouverture, s'est peu développée et a été isolée des approches culturelles.

Une « communauté » scientifique fragile

Il n'existe pas d'institut de recherche, ni même de laboratoire dédié à la recherche sur le paysage, en dehors de ceux des écoles spécialisées dont l'importance numérique est toute relative. La recherche sur le paysage est le fait d'individus ou de toutes petites équipes (Bertrand, 2001), qui travaillent souvent aussi sur d'autres thèmes. Ce n'est donc pas à proprement parler une communauté, c'est un ensemble fragile et peu structuré. Par ailleurs, le sentiment se répand qu'une partie des questions soulevées n'a pu être traitée faute d'avoir réussi à mobiliser les disciplines ou les savoirs nécessaires : absence de réels échos en sciences économiques en dépit des ouvertures proposées par Facchini (1992), faible implication de savoirs issus de la pratique artistique pour compléter

l'approche de la dimension sensible du paysage, même si les approches développées autour du DEA « Jardins, Paysages, Territoires » s'en réclament.

Des rapports insuffisants entre la recherche et l'enseignement

Les écoles du paysage se sont multipliées, mais les projets pédagogiques et surtout le rapport de l'enseignement à la recherche ne sont pas encore stabilisés. Ce problème n'est d'ailleurs pas propre au paysage ; il concerne plus généralement le modèle français caractérisé par des écoles supérieures qui fonctionnent en parallèle avec les universités et dans lesquelles le rapport recherche-enseignement est parfois assez lâche. C'est vrai en particulier pour les écoles sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture et pour les écoles d'architecture, avec des différences fortes selon les domaines et les disciplines : intégration déjà bien amorcée dans nombre de sciences dures, mais qui laisse de côté ce qui relève de l'ingénierie, de la conception. Dans un souci d'harmonisation avec le modèle européen dominant, des injonctions ont été données pour développer la recherche dans ces écoles, ce qui soulève encore des difficultés dans certains domaines.

Une coupure entre la recherche et l'action

Il existe à cette époque un sentiment de rupture entre la recherche scientifique et les besoins de l'application sur le terrain, et cela à deux niveaux : rupture entre recherche et expertise, rupture entre recherche et profession.

Pour répondre aux besoins des collectivités, il s'est construit, notamment au Cemagref avec des personnalités comme Bernard Fischesser ou Peter Breman, une expertise qui rencontre un succès certain auprès des commanditaires, mais qui est fortement critiquée par la communauté académique, à la fois pour ses méthodes et pour ses présupposés (voir par exemple l'article de Josette Debroux paru dans *Paysage au pluriel*, 1995). Les tentatives pour réconcilier cette expertise avec les acquis de la recherche n'ont pas toujours abouti aux résultats escomptés. Le constat est au contraire souvent fait d'une absence quasi totale de liens entre la recherche et la pratique professionnelle. On peut citer à ce propos l'article d'Yves Luginbühl paru dans *L'Information géographique* (Luginbühl, 1996) ou la note de synthèse « Paysage et aménagement urbain » (Girardin et Koltirine, 2001), qui figure encore aujourd'hui sur le site du Centre de documentation de l'urbanisme et dont l'auteur affirme : « Il existe une réelle dichotomie entre les auteurs qui théorisent et les praticiens. »

Le programme Politiques publiques et paysages

Un programme de recherche est d'abord une co-construction entre, d'un côté, un commanditaire qui a une représentation des besoins de certains utilisateurs et des questions à poser et, de l'autre, un groupe de scientifiques qui partagent une vision de la manière dont la recherche peut répondre à ces attentes. Cette co-construction débouche sur un appel à projets de recherche qui est déjà en soi une sorte de manifeste et mérite d'être décrypté.

Un questionnement renouvelé

Le texte de l'appel à propositions de recherche, diffusé par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en 1998, reprend un certain nombre de points du diagnostic précédent. Il souligne la nécessité de faire un bilan de la recherche sur le paysage, propose d'aborder les rapports recherche-enseignement, d'associer praticiens et nouvelles disciplines, de développer l'interdisciplinarité entre écologie et sciences humaines. Certains de ces aspects prolongent les préoccupations affichées dans les programmes antérieurs de la DGRST ou de la Mission du patrimoine ethnologique. C'est notamment le cas de l'interdisciplinarité, du rôle de certains acteurs, etc. Il apporte néanmoins un renouvellement important du questionnement, d'abord parce qu'il s'ancre délibérément dans l'appui à la décision publique, mais aussi parce que, sur le plan scientifique, il vise à croiser trois notions complexes : le paysage, l'action publique et l'évaluation de politiques.

Pour ce qui est du domaine de l'action et de l'appui à la décision publique, les disciplines mobilisées ne sont pas totalement désarmées. Jean-Paul Billaud (2001) nous rappelle que le projet originel des sciences sociales est bien d'investir le domaine de l'action, au nom de leur mission qui est de rendre intelligible la réalité sociale. Dans leur ouvrage, Françoise Burel et Jacques Baudry (1999) soulignent que le projet de l'écologie du paysage n'est pas seulement scientifique, mais trouve aussi sa légitimité dans le transfert et l'appui à l'aménagement. Pour ce qui concerne le thème du paysage, il y a bien eu des expériences localisées, comme celle des Vosges du Sud (INRA-ENSSAA, 1977), mais c'est la première fois que la communauté scientifique dans son ensemble est interpellée à ce titre à propos du paysage. Or, ceci implique une double traduction : transformer une question empirique en question de recherche, transformer une recherche et ses résultats en orientations pratiques. Si le premier mouvement fait partie intégrante du métier de chercheur, le second lui est moins naturel et soulève de nombreuses interrogations.

L'évaluation des politiques publiques ayant un effet sur le paysage se heurte à deux obstacles successifs : l'évaluation du paysage et celle des politiques publiques. L'évaluation du paysage est déjà un problème en soi, ne serait-ce que par la difficulté à cerner le contour de l'objet à évaluer. Par ailleurs, le paysage ne renvoie pas seulement à une dimension matérielle, mais aussi à une dimension idéale qui, a priori, résiste aux échelles classiques de mesure. Quant à l'évaluation des politiques publiques, c'est une pratique qui tend à se développer aujourd'hui, mais qui reste encore étrangère à une large partie du monde scientifique. Il fallait donc, ici, et s'approprié une culture nouvelle et défricher un champ totalement nouveau.

Trois enjeux scientifiques

Dans le texte de l'appel à propositions de recherche, trois enjeux principaux peuvent être distingués :

- un enjeu épistémologique : il s'agit d'abord de cerner la place et la portée du paysage dans la culture contemporaine et son évolution temporelle, ce qui constituait le premier axe du programme. Mais il s'agit surtout de clarifier les concepts et leur articulation. Aujourd'hui, le paysage côtoie d'autres notions comme l'environnement, le cadre de vie, le bien-être ou le territoire : comment articuler ces concepts et les mettre en perspective ? Quelles conséquences en tirer pour raisonner les approches scientifiques et leur transfert à l'action publique ?
- un enjeu sur la connaissance des processus à l'œuvre dans l'action publique : il s'agit de connaître et d'expliquer la manière dont l'action publique se met en place lorsque le paysage est invoqué. Cela conduit à des interrogations sur : (i) la place et le statut du paysage dans l'action publique ; (ii) les représentations véhiculées par les acteurs et leur influence sur l'action publique ; (iii) les jeux et les stratégies des acteurs ; (iv) les effets de l'action sur la matérialité du paysage et leurs répercussions en retour sur les représentations sociales ; (v) la connaissance des interactions entre politiques publiques ;
- un enjeu méthodologique : il s'agit de développer les méthodes adaptées à la complexité de l'objet. Sur le plan scientifique, sont en particulier concernés le fonctionnement de l'interdisciplinarité, mais aussi l'élargissement de l'interdisciplinarité pour intégrer la participation d'autres approches professionnelles ou artistiques. Sur le plan de l'application, il s'agit de cerner les possibilités et les conditions du transfert des méthodes scientifiques au bénéfice de l'action paysagère et de son évaluation, et de proposer des outils opérationnels permettant notamment de prendre en compte les dimensions matérielles et sensibles du paysage.

Le déroulement du programme

Le programme a financé en cinq tranches vingt-quatre projets de recherche qui ont été réalisés de façon échelonnée entre 1999 et 2004. Ces projets couvrent une grande diversité d'actions publiques ayant un impact sur le paysage : chartes paysagères des parcs naturels régionaux, politiques des sites, politiques de développement rural et d'aménagement urbain, permis de construire, actions d'éducation et de formation... Il a mobilisé des équipes appartenant à des structures variées, et dont plus de la moitié n'avaient pas d'antériorité sur la thématique du paysage : universités et organismes de recherche (Cemagref, CNRS, Inra), écoles du paysage (Angers, Bordeaux, Versailles), écoles d'architecture (Grenoble, Marseille, Lille, Toulouse), ainsi qu'une agence privée de paysagisme.

Malgré cette diversité, le programme a conservé une certaine unité. D'abord, si les disciplines mobilisées sont nombreuses, ce programme est resté presque exclusivement dans le champ des sciences humaines, quelques équipes ayant tenté l'interdisciplinarité avec les sciences écologiques (Lamarque, 2003). En second lieu, les approches ont principalement porté sur une analyse des conditions de mise en œuvre de l'action publique : les acteurs, leurs représentations et leurs stratégies, l'interprétation par les acteurs des textes réglementaires en fonction de leur évolution, le rôle d'acteurs-clés, les dynamiques d'interaction entre acteurs, les conséquences sociales de cette action.

Les apports du programme

Ce sont d'abord les conclusions obtenues par les différentes équipes de recherche qui ont permis d'accumuler des connaissances sur la mise en œuvre de différentes politiques publiques et dans divers contextes. Mais l'unité du programme a permis un travail complémentaire d'analyse et de synthèse réalisé par le conseil scientifique. Celui-ci a produit deux documents : l'un consacré aux résultats scientifiques (Luginbühl, 2004) ; le second, aux enseignements pour l'action publique (Terrasson, 2005). Nous ne retiendrons ici que les cinq points les plus marquants :

Le débat sur la nature du paysage

L'expérience de ce programme montre que ce débat, que l'on avait pu considérer comme clos (Le Floch *et al.*, 2004), est toujours d'actualité mais qu'il s'est déplacé. Ce n'est plus un débat a priori entre scientifiques, c'est un débat qui ressurgit a posteriori alors qu'il s'agit de rendre opératoire ce concept dans le champ de l'action publique et de l'aménagement du territoire. Cette nouvelle posture conduit, d'une part, à s'interroger plus largement sur les conceptions des acteurs et, d'autre part, à ne plus

poser la question en termes de confrontation entre naturel et culturel. Mais elle introduit des articulations avec d'autres notions, comme le cadre de vie, le bien-être ou le territoire, en cherchant à se dégager des approches formelles développées par les praticiens. Les interrogations sur les spécificités de la notion de paysage et sur sa capacité à générer des questions originales ressurgissent donc, mais sous une forme très différente des controverses de la décennie précédente.

La clarification du statut du paysage dans la recherche et dans l'action

Le statut du paysage dans la recherche a déjà fait l'objet d'une abondante littérature, que ce soit à propos de l'utilité même du concept (Bertrand, 1995 ; Brunet, 1995) ou du fonctionnement de l'interdisciplinarité (Barrué-Pastor *et al.*, 1992 ; Le Floch *et al.*, 2004). Mais des interrogations similaires ont également été soulevées à propos de la place de cette notion dans l'action publique (Ythier, 1995 ; Laurens, 1997 ; Rumpala, 1998 ; Candau et Le Floch, 2002). Ce qui est nouveau, c'est, d'une part, d'avoir mieux formalisé la typologie dans l'action publique et, d'autre part, d'avoir mis en exergue la confrontation entre les notions de paysage et de projet.

Dans l'action publique, le paysage peut avoir quatre statuts distincts. Il peut être l'objet même de l'action, et alors celle-ci est généralement pensée en termes formels et normatifs dans une conception purement esthétique et patrimoniale. Il peut être un moyen pour atteindre un objectif de développement local ou sectoriel (agricole notamment) ; il devient alors un objet de négociation en tant qu'enjeu du développement. Il peut être un outil de négociation dans l'élaboration d'un projet de territoire. Enfin, il peut devenir un simple alibi pour atteindre d'autres objectifs pas toujours clairement explicités, notamment dans le champ du social.

Le rôle croissant des acteurs dans la mise en œuvre de l'action publique

C'est un point sur lequel il existe déjà une littérature abondante, mais le programme a révélé plus particulièrement :

- l'importance de l'interprétation par les acteurs au niveau local, à la fois de l'objectif des politiques publiques et des enjeux portés par le paysage ; ceci confirme les conclusions plus générales de Patrice Duran (2001) sur l'évolution des politiques publiques dans le champ de l'environnement : confronté à des enjeux plus qualitatifs, l'État n'est plus en mesure de définir des objectifs précis au niveau national, ceux-ci sont laissés à l'appréciation des acteurs lors de la mise en œuvre ; l'État ne définit plus que des procédures. Dans le cas du paysage, cinq objectifs principaux peuvent être distingués : esthétique ; patrimonial ; identitaire ; social, relatif au bien-être et au cadre

de vie ; économique, lié à une activité ou plus généralement au développement local. Mais, dans de nombreux cas, la discussion de fond sur les objectifs est érudite et l'action se limite à une simple reproduction de modèles stéréotypés ;

- le rôle prépondérant d'acteurs-clés, parmi lesquels il faut mentionner les élus (Candau et Moquay, à paraître ; Lifran, 2002) et surtout les experts (Guisepelli *et al.*, 2002) ; cette dernière catégorie regroupe des professionnels (paysagistes, urbanistes, architectes...), des ingénieurs et agents de l'administration et des scientifiques. Le rôle des experts varie considérablement selon leur statut dans le processus (acteur engagé, porteur d'un savoir, facilitateur de la négociation, maître d'œuvre...) et le moment de leur intervention. Ce que l'on constate, c'est, d'une part, que leur mandat est rarement explicité et, d'autre part, qu'ils tendent précisément à véhiculer des modèles stéréotypés qui inspirent très largement l'action publique ;
- la mauvaise prise en compte des attentes locales des habitants : c'est la conséquence des effets conjugués d'une absence d'écoute de ceux-ci par de nombreux experts (Guisepelli *et al.*, 2002), d'un décalage fréquent des représentations des élus avec ces attentes (Charmes, 2003 ; Blanc *et al.*, à paraître) et enfin du rôle joué par les institutions à des échelles supralocales dans certaines procédures, notamment dans les projets touristiques (Filippucci, 2005 ; Lifran, 2002).

Le caractère limité de l'impact des politiques paysagères, mais des conséquences à considérer

La plupart des travaux ont montré, sans surprise, que les politiques strictement paysagères ont moins d'impact sur le paysage que les politiques économiques ou d'aménagement (Guisepelli *et al.*, 2002 ; Lifran, 2002 ; Donadieu et Dumont-Fillon, 2003). Il est d'ailleurs possible de se demander si l'impact principal de ces politiques ne se situe pas au niveau de la représentation que les habitants ont de leur paysage et de leur territoire, plus que dans l'aménagement ou la gestion de l'environnement physique lui-même.

En revanche, le programme a mis en évidence une diversité d'effets externes de ces politiques du paysage. Il y a d'abord des effets sur l'emploi, avec l'émergence d'un marché du paysagisme en zone rurale ou périurbaine (Aznar et Perrier-Cornet, 2003 ; Luginbühl, 2005). Si les agriculteurs revendiquent maintenant un rôle dans l'entretien des paysages, il faut noter que ce ne sont pas eux qui profitent d'une diversification de leur activité : les emplois sont essentiellement publics (emplois communaux) ou dans des entreprises spécialisées (Lamarche, 2003). Mais il y a également une incidence sur le prix du foncier (Napoléone, 2002) et surtout des effets sociaux : action publique faisant prévaloir des projets et des groupes sociaux

aux dépens d'autres (Donadieu et Dumont-Fillon, 2003), ségrégation sociospatiale dans la ville (Charmes, 2005). Ce constat souligne la nécessité d'une véritable réflexion éthique sur ces politiques et leur mise en œuvre.

Les questions méthodologiques d'évaluation du paysage

Deux points ressortent plus particulièrement de la diversité des méthodes proposées au fil des différents projets. C'est d'abord le fait que, en dépit d'une bibliographie abondante (voir par exemple Dakin, 2003) sur la prise en compte de la part du « sensible » dans l'évaluation des paysages, on continue de se heurter à la difficulté de mettre en relation ses dimensions matérielles et immatérielles. C'est ensuite la tendance méthodologique qui consiste à isoler des objets spatiaux pour objectiver le paysage ; ceci est cohérent avec les contraintes de l'action publique qui, elle aussi, s'applique souvent à ces mêmes objets : la haie, le muret... Par contre, ce détour pose la question non résolue du retour au paysage pris dans sa globalité.

Conclusions

Au-delà des apports identifiés ci-dessus, deux questions émergent inévitablement lors de l'achèvement d'un tel programme : les conclusions répondent-elles aux attentes initiales ? Quelle est la pérennité de la dynamique engagée ?

Sur le premier point, il faut d'abord noter qu'un texte d'appel à propositions, comme celui qui a été diffusé en 1998, est tellement riche qu'il recense plus l'éventail des questions possibles que celui des résultats réellement attendus. Cela étant, le programme a incontestablement fait progresser la connaissance de l'action publique sur le paysage. Il n'a cependant fait qu'effleurer l'évaluation des politiques au sens fort de ce terme : il a pour l'essentiel balayé les difficultés d'une réelle évaluation et mis en évidence les conditions de sa réussite.

Sur le second point, il est à peu près évident qu'un tel programme ne crée pas à lui seul une communauté scientifique pérenne. Par contre, il a été l'occasion d'une animation scientifique significative (deux séminaires et deux colloques), poursuivie pendant plusieurs années. Quatre points méritent d'être soulignés :

1. Le programme a permis de sortir le débat sur le paysage du cercle habituel dans lequel il était confiné. Il a donc contribué au partage d'une culture scientifique et à l'émergence de nouvelles compétences ou de nouvelles équipes de recherche, et, en ce sens, il a créé les conditions d'un possible renouvellement d'une génération de chercheurs.
2. Il a structuré suffisamment la communauté pour autoriser une ouverture vers l'international, ce qui est à la fois un gage de reconnaissance pour cette communauté et probablement une condition de sa survie dans les prochaines décennies.
3. Il a rapproché la recherche académique de l'action publique et de l'enseignement. Cela ne veut pas dire que le fossé avec l'expertise ou avec la profession soit aujourd'hui comblé, mais cela signifie au minimum que des ponts ont été lancés et que des questions ont été posées.
4. Il a permis un renouvellement significatif du questionnement, dont témoigne la diversité des ouvertures évoquées dans la synthèse des résultats scientifiques (Luginbühl, 2004).

Par rapport à l'analyse que nous avons faite du contexte au démarrage du programme, il faut simplement constater que celui-ci n'a pas permis le rapprochement entre écologie et sciences humaines, qui, de façon paradoxale, était pourtant à la base du retour de la question du paysage dans le champ scientifique dans les années 1970. Cela n'est cependant pas surprenant : si le programme affichait bien cette ambition, il est permis de penser qu'il ne s'est pas réellement donné les moyens de l'atteindre.

Pour conclure, nous mentionnerons simplement le lancement en 2005 d'un nouveau programme de recherche par le ministère de l'Écologie et du Développement durable sous l'intitulé Paysage et développement durable, qui prolonge la réflexion engagée et assure l'entretien de cette dynamique pour les prochaines années. Il intègre cette fois, de façon beaucoup plus volontariste, la nécessité d'une collaboration entre sciences humaines et écologie et d'une ouverture internationale.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Sophie Le Floch pour ses nombreuses suggestions et Martine Berlan-Darqué pour sa relecture exigeante.

Avertissement

L'auteur de ce texte a assumé des responsabilités dans l'animation du programme Politiques publiques et paysages. Ce texte constitue néanmoins un avis personnel de l'auteur et n'engage pas les instances officielles du programme.

Références

- Aznar, O., Perrier-Cornet, P., 2003. Les services environnementaux dans les espaces ruraux : une approche par la théorie des services, *Économie rurale*, 273-274, 142-157.
- Barrué-Pastor, M., Blanc-Pamad, C., Deffontaines, J.-P., 1992. Le paradoxe du paysage, in Jollivet, M. (Ed.), *Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières*, Paris, CNRS Éditions, 297-306.

- Berque, A. (Ed.), 1994. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*, Seyssel, Champ Vallon.
- Bertrand, G., 1995. Le paysage entre la nature et la société, in Roger, A., *La Théorie du paysage en France*, Seyssel, Champ Vallon, 88-108.
- Bertrand, G., 2001. Une ouverture sur le paysage, in *Actes du séminaire d'Albi*, Antony, Cemagref Éditions, 109-116.
- Bertrand, C., Bertrand G., 2002. *Une géographie traversière : l'environnement à travers territoires et temporalités*, Paris, Arguments.
- Billaud, J.-P., 2001. Le paysage « Sciences diagonale », ou objet pour penser l'interaction natures/société, in *Actes du séminaire d'Albi*, Antony, Cemagref Éditions, 71-86.
- Blanc, N., Cohen, M., Glatron, S., à paraître. Quelle place pour le paysage dans les politiques urbaines ?, in *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Paris, Quae.
- Brossard, T., Wieber, J.-C., 1984. Le Paysage, trois définitions. Un mode d'analyse et de cartographie, in *L'Espace géographique*, 13, 1, 5-12.
- Brunet, R., 1995. Analyse des paysages et sémiologie, in Roger, A., *La Théorie du paysage en France*, Seyssel, Champ Vallon, 7-20.
- Burel, F., Baudry, J., 1999. *Écologie du paysage : concepts, méthodes et applications*, Paris, Tec & Doc.
- Candau, J., Le Floch, S., 2002. Le paysage comme catégorie d'action publique ?, *Natures Sciences Sociétés*, 10, 2, 59-65.
- Candau, J., Moquay, P., à paraître. Les maires ruraux et les interventions paysagères : un moyen pour prévenir les conflits, in *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Paris, Quae.
- Chapuis, R., 1998. La géographie agraire et la géographie rurale, in Bailly, A.S., *Les Concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin, 149-164.
- Charmes, É., 2003. *Le Retour à la rue : entre paysages et usages rue des Cascades et rue de l'Ermitage*, Belleville, Paris. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Charmes, É., 2005. Le retour à la rue comme support de gentrification, in Pellegrino, P., et al., *Le Sens des formes urbaines, Espaces et Sociétés*, 122, 115-135.
- Claval, P., 2001. *Épistémologie de la géographie*, Paris, Nathan.
- Dagognet, F. (Ed.), 1982. *Mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, Seyssel, Champ Vallon.
- Dakin, S., 2003. There's more to landscape than meet the eye: towards inclusive landscape assessment in resource and environmental management, *The Canadian Geographer*, 47, 2, 185-200.
- Debroux, J., 1995. Enquête sur un étrange succès : l'analyse paysagère dans le massif de Belledonne, in Voisenat, C. (Ed.), *Paysage au pluriel : pour une approche ethnologique des paysages*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 208-218.
- Décamps, H., Lefeuvre, J.-C., 1992. Landscape of France, *Landscape and Urban Planning*, numéro spécial 6-1992, 3, 117-219.
- Décamps, H., Décamps, O., 2004. *Au printemps des paysages*, Paris, Buchet Chastel.
- Deffontaines, J.-P., 1973. Analyse du paysage et étude régionale des systèmes de production agricole, *Revue d'économie rurale*, 98, 3-23.
- Dion, R., 1934. *Essai sur la formation du paysage rural français*, Tours, Arrault.
- Donadieu, P., Dumont-Fillon, N., 2003. *Les Processus de mise en œuvre des politiques publiques de paysage en milieu urbain : intérêts, limites et perspectives de développement des actions conçues avec le concours de paysagistes*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Duran, P., 2001. Connaissance et action publique, in *Actes du séminaire d'Albi*, Antony, Cemagref Éditions, 33-43.
- Facchini, F., 1992. *Essai d'économie du paysage*. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris 1.
- Filippucci, P., 2005. Valorisation du paysage et préoccupations locales ; le cas de l'Argonne. Colloque *Politiques publiques et paysages*, Saint-Malo, 19-21 octobre.
- Forman, R.T.T., Godron, M., 1986. *Landscape Ecology*, New-York, John Wiley and Sons.
- Girardin, G., Koltirine, R., 2001. *Paysage et aménagement urbain. Note de synthèse*, Paris-La Défense, METL-CDU.
- Guiseppelli, E., Fleury, P., Luginbühl, Y., 2002. Paysage et développement dans les Alpes du Nord françaises : organisation entre acteurs et rôle des experts. Colloque *Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités*, Strasbourg, 10-12 mai 2000.
- Guiseppelli, E., Fleury, P., Papy, F., 2002. *Le Paysage objet et outil de négociation entre acteurs du développement local : le cas d'un territoire rural de moyenne Tarentaise*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- INRA-ENSSAA, 1977. *Pays, paysans, paysages dans les Vosges du Sud*, Paris, INRA Éditions.
- Jackson, J.B., 2003. *À la découverte du paysage vernaculaire*, Arles, Actes Sud / Versailles, ENSP.
- Lamarche, H., 2003. *Bocagement, reconstitution et protection du bocage*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Lassus, B., 1998. *The Landscape Approach*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Laurens, L., 1997. Les labels « paysage de reconquête », la recherche d'un nouveau modèle de développement durable, *Natures Sciences Sociétés*, 5, 2, 45-56.
- Le Floch, S., Deffontaines, J.-P., Terrasson, D., Ribereau-Gayon, M.-D., 2004. Retour sur le « paradoxe du paysage » : dix années de paysage dans *Natures Sciences Sociétés*. Séminaire de l'association NSS-Dialogues, Paris, 27 mai 2004.
- Lenclud, G., 1995. Ethnologie et paysage, in Voisenat, C. (Ed.), *Paysage au pluriel : pour une approche ethnologique des paysages*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 3-17.
- Lifran, R., 2002. *Politiques publiques et dynamiques des paysages au sud du Massif central*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Lizet, B., de Ravignan, F., 1981. *Comprendre un paysage : guide pratique de recherche*, Paris, INRA Éditions.
- Luginbühl, Y., 1989. *Paysages : textes et représentations du siècle des Lumières à nos jours*, Lyon, La Manufacture.
- Luginbühl, Y., 1996. Le Paysage aujourd'hui et son enseignement, *L'Information géographique*, 60, 20-29.
- Luginbühl, Y., 2004. *Programme de recherche Politiques publiques et paysages : synthèse des résultats scientifiques*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Luginbühl, Y., 2005. Émergence de nouveaux acteurs. Colloque *Politiques publiques et paysages*, Saint-Malo, 19-21 octobre.
- Napoléone, C., 2002. Les aménités environnementales, fruit de l'étalement spatial des agglomérations ?, *Aménités rurales : une nouvelle lecture des enjeux environnementaux*, Ingénieries-EAT, numéro spécial 2002, 105-116.

- Pitte, J.-R., 1986. *Terres de Castanides : hommes et paysages du châtaignier de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Fayard.
- Roger, A., 1978. *Nus et paysages : essai sur la fonction de l'art*, Paris, Aubier.
- Roger, A. (Ed.), 1995. *La Théorie du paysage en France*, Seyssel, Champ Vallon.
- Roger, A., Guery, F. (Eds), 1991. *Maîtres et protecteurs de la nature*, Seyssel, Champ Vallon.
- Rougerie, G., Beroutchachvili, N., 1991. *Géosystèmes et paysages : bilan et méthodes*, Paris, Armand Colin.
- Rumpala, Y., 1998. Les ambiguïtés d'une intervention publique dans la préservation des paysages : retour sur les labels « Paysages de reconquête », *Natures Sciences Sociétés*, 6, 3, 39-44.
- Terrasson, D., 2005. *Programmes de recherche Politiques publiques et paysages : les enseignements pour les politiques publiques*. Rapport du ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris.
- Voisenat, C. (Ed.), 1995. *Paysage au pluriel : pour une approche ethnologique des paysages*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Ythier, B., 1995. Espace rural, paysage et patrimoine. Les terrasses de Blesle en Auvergne, in Voisenat, C. (Ed.), *Paysage au pluriel : pour une approche ethnologique des paysages*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 184-193.