

LA CONSTRUCTION DES MISSIONS PAYSAGE

Naissance des CAUE

La notion de paysage n'a cessé d'évoluer depuis la création des CAUE. Ceux-ci ont largement contribué à diffuser les différentes étapes de cette approche de notre cadre de vie.

Les CAUE sont nés en 1977 principalement à partir de la nécessité de promouvoir l'architecture. Celle-ci est portée par une pratique professionnelle et institutionnelle riche de plusieurs siècles d'histoire.

Les CAUE, en ce qui concernait l'architecture, furent dès leur création soutenus par les ministères de l'Équipement et de la Culture, grâce à des dispositifs d'aide architecturale et à des missions de préfiguration mis en place dans des départements pilotes. Les sigles A et U manifestaient une volonté d'intégrer architectes et urbanistes dans le suivi des permis de construire, couplé à la formation des professionnels comme à la sensibilisation du grand public et des scolaires. Le E de « Environnement » n'a pas joui des mêmes attentions, par manque de pratique et d'études précises suffisamment anciennes et reconnues. Ce thème n'a pas profité d'un encadrement administratif spécifique, ni d'un ministère de tutelle actif ; l'écologie était à l'époque la préoccupation prédominante, avant de passer à celle de « développement durable ».

Saga administrative

Rappelons que La Loi d'Orientation foncière de décembre 1967 est à l'origine de la maîtrise des sols et de l'urbanisme.

Dès 1968, la notion de « grand paysage » émerge dans les politiques d'aménagement du territoire (DATAR) à travers les schémas de Massif. Une des premières études de paysage engagée à l'échelle de l'aménagement du territoire par l'Organisme Régional d'Etude et d'Aménagement de la Loire Moyenne (OREALM) a été l'étude de la vallée de la Loire moyenne comme « jardin de la France », inscrite depuis au patrimoine mondial de l'Unesco.

1971 : le ministère de l'Environnement est créé sous l'autorité de Pierre Poujade. Il a subi de grandes variations quant à son autonomie : il est, soit ministère à part entière, soit secrétariat d'Etat rattaché à tel ou tel autre ministère et ses contours varient selon les gouvernements.

1971 : le Centre National d'Etude et de Recherche du Paysage (CNERP) est créé par Robert Poujade. Cet organisme est chargé de lancer un nouvel enseignement du paysage, de promouvoir des études de paysage à l'échelle de l'aménagement du territoire, de procéder à la formation des cadres des administrations et des techniciens concernés, de développer la recherche et de rassembler la documentation appropriée : il s'agit de remettre en cause l'idéologie de la « table rase », qui ne conçoit pas l'aménagement, seulement comme l'équipement de territoires sans spécificité, mais au contraire, se propose d'aménager un paysage selon de nouveaux principes. Il s'agit d'introduire une dimension esthétique et symbolique qui donne sa place à la sensibilité aux milieux naturels. Le CNERP a contribué à la formation de spécialistes du paysage qui ont occupé des postes dans l'administration et ont poursuivi dans des domaines variés, la trajectoire tracée pour le paysage d'aménagement.

Deux personnalités du Centre d'Etudes Techniques du Génie Rural et des Eaux et Forêts de Grenoble (CETGREF), l'ingénieur forestier et écologiste Bernard Fischesser, le paysagiste Hugues Lambert, ancien élève du CNERP, fondèrent de fait un discours sur le paysagisme d'aménagement, reprenant en partie celui du CNERP de Trappes. Il s'agissait d'une réponse technique pragmatique que ces nouveaux professionnels du paysage pouvaient apporter aux ruptures paysagères observées ou prévisibles dans le monde rural et surtout montagnard (mitage urbain des campagnes, arasement des haies par les remembrements, installation des Unités Touristiques Nouvelles, etc.). Elle était appuyée par de nombreuses publications et études à visées didactiques.

Evolution de la notion de paysage

Avant 1973, la formation de paysagistes DPLG était placée sous la seule responsabilité du ministère de l'Agriculture, qui pourtant n'en employait aucun.

Le paysage et l'environnement étaient considérés comme du ressort du ministère de l'Agriculture ou plus tard du ministère de l'Environnement. Seule la composition des conseils d'administration des CAUE intégrant des représentants de ces ministères ont permis d'aborder sur le plan local des actions dans tous les domaines de l'aménagement.

Le renouveau et les grandes phases de la réflexion sur le paysage sont en constante évolution depuis les années 1975. Les réflexions cherchent à positionner le concept à travers les études théoriques et les pratiques professionnelles. (Par exemple, la notion de « paysage urbain » n'apparaîtra que tardivement, à la fin des années 1990.)

1976 : la Loi sur la Protection de la Nature prévoit que les études d'impact doivent analyser un volet paysager et des mesures compensatoires. Cette notion est aussi présente dans les POS où, à l'époque, il est souhaité de conserver le caractère des lieux avoisinants de tout projet. (Ensuite les PLU depuis la loi du 7 janvier 1983 dans l'article L.123-1-7 doivent protéger ou mettre en valeur les paysages pour des motifs « esthétiques, historiques ou écologiques »

1977 : naît la loi sur l'architecture établissant les principes des CAUE : « *La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public.[...] Des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement sont institués.* »

En 1978, Michel d'Ornano, ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, tente pour la première fois de fédérer la chaîne complète de la construction, l'architecture, l'urbanisme, l'environnement et le logement. Ce grand ministère marquera la fin de la compétition entre l'Equipement et la Culture pour une meilleure maîtrise de cette politique d'Etat.

Un des acteurs majeurs de la politique en faveur de l'environnement a été Serge Antoine : il a occupé diverses fonctions stratégiques - notamment celle de chef de la mission des Etudes et de la Recherche (1978-1984), puis chef de la mission Environnement-Développement (1984-1991) - positions qui lui permettront de contribuer à la définition du patrimoine naturel et à la naissance de la politique environnementale liée à l'aménagement du territoire et au développement durable.

Interventions paysagères audoises

Ancien du CNERP moi-même, mon engagement professionnel s'est porté à rendre crédible une pratique du paysage d'aménagement sur la totalité du territoire audois. Les quelques exemples qui suivent relatifs aux actions paysagères sont tirées de mon activité, de 1983 à 2009, en tant que directeur du CAUE de l'Aude.

Dès 1982, l'architecture des bâtiments agricoles a fait l'objet de concours spécifiques soutenus par le ministère de l'Agriculture, dont l'approche paysagère de l'époque consistait surtout à contenir les conséquences du remembrement : remise en cause de l'arrachage de haies, et du reboisement de peupleraies dans les zones humides et de résineux « en timbres de poste ». À la même époque pour lutter contre l'aspect mono-spécifique des haies de lotissement, Dominique Soltner, un ingénieur agricole, écrivain et éditeur français, auteur d'ouvrages de vulgarisation d'agronomie, en s'appuyant sur les CAUE, diffusait des brochures adaptées à chaque département, largement diffusées, dont l'une était dédiée au département de l'Aude.

Autre opération notable, le Canal du Midi a été une magnifique opportunité pour souligner comment un grand équipement structurant peut associer des caractéristiques paysagères, dues aux contraintes hydrauliques, à une mise en valeur du patrimoine. Il illustre son rôle moteur dans le développement touristique global des communes qu'il traverse. Le CAUE 11, a mis en forme, en 1984, une exposition pour son territoire, à partir de la publication d'Annie Kriegel et Pierre Pinon « Un Canal, des Canaux » (Paris, STU, 1982). Elle a été localement un support pédagogique très demandé pendant plus de vingt ans.

Professionnalisation des paysagistes et nouvelles approches

Parmi les premières promotions de la nouvelle Ecole Nationale Supérieure du Paysage (ENSP) de Versailles, de jeunes paysagistes ont pu proposer largement leurs services lors de stages dans les CAUE. Ainsi grâce à eux, l'approche paysagère s'est diffusée. Ils ont souvent bien tenu leur place en introduisant une dimension sensible et esthétique dans les documents d'urbanisme. De même la FNCAUE a embauché un paysagiste dès 1988 pour encadrer des conventions relatives à des actions concernant le paysage menées par certains CAUE.

Une nouvelle dimension du paysage se fait jour à partir des travaux de Y. Luginbühl (in Pour un paysage du paysage, 1996) qui dresse un état des lieux entraînant une nouvelle phase de recherche :

« En 1982, la question « la Mort du paysage ? » était posée dans un ouvrage dirigé par le philosophe François Dagognet : L'État manque d'une philosophie et d'une esthétique du paysage ; autant l'idéal qui nous anime est exigeant lorsque nous dénonçons la dégradation du paysage, autant l'idée que nous nous en faisons reste à éclaircir. [...]

Un laboratoire de recherche fut créé à l'ENSP en 1994 et confié à Pierre Donadieu et André Fleury, professeurs à l'ENSH. L'un concernait (et concerne toujours) les relations entre les agricultures et les villes (agricultures dites urbaines) et fut conduit par André Fleury et Pierre Donadieu avec l'aide financière des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture. »

Par ailleurs s'est produite une phase de rapprochement avec le ministère de la Culture. Mais il faut remarquer une fois de plus l'absence de paysagistes au sein des instances de cette administration, alors que le ministère devait veiller à la qualité des projets dans les paysages emblématiques du territoire français.

Autre exemple, le Land Art est devenue une source d'inspiration et la volonté de diffusion vers le monde agricole a permis des opérations originales. Dans l'Aude, un partenariat avec la chambre d'Agriculture, a commencé par une approche photographique visant à mettre en valeur l'aspect graphique et esthétique de cultures comme le colza. Un système d'hébergement en résidence d'artistes chez des agriculteurs a été mis en place, soutenu par la DRAC. Il favorisait la réalisation d'installations artistiques dans le milieu rural. Dénommée « Champ d'art », cette action avait pour but de recréer du lien social à travers des événements festifs, marquant l'histoire du territoire. Ils furent médiatisés par FR3. Par exemple, un artiste en accord avec un agriculteur avait mis en place des centaines de girouettes dans un champ vallonné. Cette démarche prenait comme référence les installations de l'américain Cristo.

Au niveau national, une opération a contribué à donner une meilleure connaissance de ce qu'est le paysage. La « Mission Photographique » de la DATAR de 1983 à 1989 veut donner aux Français une nouvelle vision de l'évolution de leur paysage ordinaire. À la suite de cette opération, en Languedoc-Roussillon, le CAUE de l'Hérault prend en charge un « observatoire du paysage » dont la première campagne est réalisée par le photographe Depardon.

Par la suite un groupe de chercheurs et d'artistes menés par le philosophe Alain Roger, défendit le paysage comme production culturelle (on parle alors d'« Artialisation » du paysage) en opposition au courant qui favorise l'aspect « écologie » du paysage.

Jacques Baudry et Françoise Burel deviennent également les représentants d'un nouveau courant de pensée qui propose de nouveaux concepts d'analyse dans les structures paysagères. Ils ajoutent l'activité anthropique à la biodiversité. L'activité agricole joue un rôle essentiel dans un fonctionnement systémique de « corridors » de végétation.

En 1990 toujours dans l'Aude, avec l'aide de François Terrasson, chercheur au Muséum d'Histoire Naturelle, auteur de l'essai « La Peur de la nature » publié en 1988, un stage dans les Corbières a amené le personnel des CAUE et d'autres techniciens du monde rural à prendre conscience de leur comportement vis à vis de la Nature. On proposait aux participants de passer une nuit, seuls, en pleine nature sauvage, expérience de mise en condition illustrant une réflexion autour de notre rapport à la nature, et qui interroge « *au plus profond de notre inconscient, les vraies causes de la destruction de la nature* ».

L'historien Serge Briffaud (1994) centre ses analyses sur les représentations et les pratiques des acteurs, dans l'élaboration, la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Il insiste sur la prégnance de la représentation sociale des acteurs du paysage. Pour lui, ces représentations sociales dans leur dimension historique est essentielle pour comprendre les tendances actuelles des dynamiques du paysage.

Les nouvelles pratiques du paysage : la participation

Il nous semble que les professionnels des CAUE ont une pratique en adéquation avec cette approche. Or, les élus ont parfois d'autres objectifs, révélés par les paysagistes indépendants qu'ils consultent, ainsi que le souligne Luginbühl : « *Le paysage se réduit trop, dans l'action publique à une marchandisation de la mise en scène de la nature ; cette tendance est flagrante dans les espaces publics où l'action se ramène souvent à des traitements de façade et non à des réflexions s'interrogeant sur les enjeux sociaux de leur remodelage qui impliquerait alors de remettre en cause les déterminants actuels des formes urbaines.*

La tendance des « paysagistes concepteur » consiste à chercher à créer dans les aménagements, l'« événement » qui suscite l'émotion, tendance qui s'inscrit parfaitement dans l'idéologie de l'émotionnel. »

Tandis que les professionnels gardent une démarche de projet jugée parfois trop restrictive, CAUE et élus tentent aussi de travailler à d'autres échelles, surtout depuis la réorganisation de la gouvernance. En 1985, la Direction de l'Architecture fusionne avec la Direction de l'Urbanisme et des Paysages, et devient la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (DAU). À partir de ce moment, de purement administratives, les DDE se transforment en prestataires de service travaillant pour les collectivités locales. Les CAUE ont alors, à la demande des élus, l'opportunité d'intervenir dans l'élaboration des POS avec leur propre sensibilité et font valoir l'aspect paysager à respecter dans le zonage et les règlements d'urbanisme.

Le gouvernement Jacques Chirac - où l'Équipement est à nouveau réuni à l'Environnement - poursuit cette modernisation. Au début des années 1990, un système de contractualisation entre l'État et la DDE est mis en place. Dans le même temps, la « politique de la ville » apparaît, mais

échappe au ministère. Les Grands Projets Urbains visent à recentrer toute politique nationale au profit de la restructuration profonde d'un nombre restreint de sites.

Cette phase permet d'ancrer la pratique dite sensible des études de paysage en les multipliant sur le territoire national, timidement au début, à un rythme accéléré à partir des années 1990 : diagnostic du paysage et de ses dynamiques, formulation d'un projet d'aménagement corrigeant les effets néfastes des dynamiques, propositions de mesures concrètes pour la mise en œuvre du projet ; mais aucun moyen n'est proposé pour évaluer les effets du projet.

De la Loi paysage de 1993 au Grenelle de l'environnement

La Loi paysage de 1993 jusqu'au Grenelle de l'environnement de 2007 impulse un cadre normatif qui évolue de « projet de territoire » aux aspects politiques, aux « trames vertes et bleues » dont les caractères sont fondamentalement écologiques.

Yves Luginbühl, dans son analyse historique, observe « *que les paysages urbains n'acquièrent un statut à leur mesure que vers la fin des années 1990 avec le nouvel intérêt porté aux espaces publics de la ville et à leurs formes. Ce sont le plus souvent des opérations ponctuelles d'aménagements paysagers de bourgs, largement soutenues par les Conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) ou par des programmes départementaux ou régionaux qui ont permis l'engagement d'opérations de mise en scène des espaces publics.* »

Dans la disposition phare de la loi de 1993 (art. 1er), il dégage que « *les directives paysagères, dont la lourde procédure d'élaboration implique l'impulsion et le pilotage de l'État. Elles vont rencontrer le succès. Lorsqu'elles tendent vers l'élaboration d'un projet d'échelle territoriale (plans, chartes et contrats), ces démarches s'inscrivent alors systématiquement dans une logique de concertation et de participation des acteurs locaux, à travers laquelle les équipes des PNR expérimentent en profondeur les vertus de « l'entrée » paysagère en matière d'animation, de médiation ou de négociation, inventant au besoin leurs propres outils.* »

Par la suite, la loi Barnier, depuis 1995, impose d'impliquer, non seulement les représentants administratifs et décideurs locaux, mais aussi les simples citoyens dans les grandes décisions d'aménagement dans une démarche de concertation.

Le CAUE de l'Aude, en 1997 s'implique dans la définition d'un tracé de sentier du littoral repris par le PNR de la Narbonnaise. Ensuite il perd une partie de sa légitimité laissant la place au Parc dont c'est le territoire, parc dont le syndicat mixte de création remonte à 1994. Le CAUE est cependant invité au suivi d'un Atlas des paysages (1996) que le Parc réalise sur ses communes. L'Atlas du paysage Régional en Languedoc Roussillon pour l'Aude ne sera finalisé qu'en 2006.

Notre action au sein du CAUE de l'Aude se voulait attentive aux nouvelles directives environnementales cherchant à coordonner toute mission touchant au paysage. Ainsi, le CAUE de l'Aude suite aux mesures agro-environnementales de la Politique Agricole Commune (PAC), à la demande de la Chambre d'Agriculture, a participé à la définition des éléments paysagers et suivi la commission d'évaluation et attributions des primes. Ces mesures visaient à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement, en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux. Une des premières mesures de sauvegarde des paysages a été de les sensibiliser aux pratiques traditionnelles concernant les murets de pierres sèches et à l'intérêt des petites parcelles viticoles menacées d'abandon dans la garrigue.

En parallèle à ce suivi, une mission de recherche pour une méthodologie d'évaluation des paysages a été menée à la demande de la DIREN du Languedoc-Roussillon. Celle-ci s'est fondée sur la mise en place d'un observatoire paysager couplé à un recueil et une analyse linguistique des discours d'acteurs du monde agricole. Elle devait être reconduite périodiquement pour évaluer l'évolution des perceptions du paysage par les agriculteurs impliqués.

Toujours dans l'Aude, le CAUE s'est associé à la mission tourisme du département lors de l'animation des « Villes et villages fleuris ». Il a élaboré un document visant à favoriser les essences locales nécessitant peu de traitement et adaptées au climat méditerranéen très sec.

Associé au « Schéma éolien » du Narbonnais, il a étudié des mesures compensatoires et préconisé des conduites adaptées à la préservation des paysages de proximité et des paysages à l'échelle de l'ensemble du secteur.

Enfin il a suivi toutes les réflexions autour de la mise en valeur du Canal du Midi dans le cadre du respect de la charte de labellisation, au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO, en relation avec les services de l'ABF.

Les occasions manquées

Nous donnons ces exemples, fruits de notre pratique de terrain, sans exclure que d'autres actions dans l'ensemble du réseau CAUE aient aussi contribué à faire évoluer les missions touchant le paysage. Mais on peut malgré tout regretter d'être passé à côté d'autres occasions dans notre participation à des opérations lancées par l'Etat.

Ainsi, « l'amendement Dupont » relatif aux aménagements de zones commerciales, a rarement impliqué concrètement les CAUE dans le circuit administratif de leur conception.

De même, la nomination et la mise en place des « paysagistes-conseils de l'Etat » à côté des « architectes-conseils de l'Etat » n'a pas donné lieu à un renouveau de coopération entre services de l'Etat et CAUE. Les communes se sont trouvées face à un interlocuteur supplémentaire qui n'était pas toujours en phase avec le contexte local. Car, comme l'Architecte des Bâtiments de France, mais sans en avoir les pouvoirs, leur nomination dans un département limite leur action dans le temps à quelques années. Un rapprochement plus systématique avec les CAUE leur permettrait de profiter de leur connaissance approfondie du terrain et d'aboutir à des solutions consensuelles avec plus d'efficacité, les élus ayant souvent confiance dans les propositions faites par les CAUE. Les CAUE, indépendants des acteurs politiques du moment ont une fonction pérenne face à des élus qui changent et n'ont pas de perspective à long terme, mais aussi face à des agents de l'état comme des ABF parfois trop rigides, ou des chargés d'études de la DDT, de la chambre d'agriculture ou de l'ONF soumis à mutations.

Autre occasion manquée : lors de son passage au ministère de l'Environnement, Ségolène Royal entre 1992 et 1993 a impulsé des opérations grand public. La première a été de créer un label des paysages en relation avec des produits spécifiques du terroir. La seconde s'est manifestée sous la forme d'un concours photographique : « Mon paysage au quotidien, la France vue par ses habitants ». L'objectif était d'ouvrir les yeux de nos concitoyens sur leur cadre de vie. Or, une fois de plus, a manqué le relais local des CAUE pour parrainer ou promouvoir ces opérations, le ministère n'ayant pas pensé à les y associer. La même remarque pourrait être faite sur la dernière campagne « 1000 paysages en actions » de son dernier ministère.

Que faut-il en penser ? Est-ce par volonté politique que les CAUE sont mis à l'écart ? S'agit-il d'une méconnaissance de leur mission sur le paysage ?

Quel avenir pour les CAUE ?

Les dernières dispositions réglementaires françaises de 2017 donnent pourtant une vraie légitimité aux CAUE comme le fait ressortir l'article « Veille législative » du journal de la Fédération (Brève N° 22). On ne comprendrait pas qu'ils ne puissent jouer pleinement leur rôle en s'impliquant en première ligne dans tout ce qui touche au paysage.

Service public d'information et d'éducation, les CAUE agissent dans le sens de la concertation et de la participation démocratique, telle que le définit la Convention européenne du paysage, qui, en 2000, a inscrit dans son préambule : « *Aménager le paysage est aussi une affaire de démocratie* ».

Les actions menées par les CAUE ont évolué : on constate un glissement des préoccupations esthétiques vers des réflexions de l'ordre du "durable", replaçant l'homme au centre du débat. Le paysage est une partie de territoire, telle que perçue par les habitants du lieu ou les visiteurs, notion qui évolue dans le temps sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains.

Les paysagistes des CAUE, organisés en groupe de travail spécifique, ont largement profité de la FNCAUE pour médiatiser leurs interventions sur le paysage. La production de plaquettes relatives à l'aménagement rural est particulièrement abondante et constitue le fond dominant de l'ensemble des éditions produites par le mouvement. Ils doivent continuer à participer à la définition de ce qui représente l'intérêt général, c'est à dire à la qualité de la vie.

Le public citoyen est invité à jouer un rôle actif dans la protection de son cadre de vie, pour conserver et maintenir sa valeur patrimoniale et il doit être amené à intervenir dans sa gestion dans une prise en compte des approches économiques, sociales, environnementales et en relation avec la transition énergétique. Les CAUE ne sont-ils pas une des structures les mieux habilitées à servir de médiation entre tous les acteurs agissant sur le paysage, facteur de bien-être des habitants ?

Pascal DESVEAUX, ancien directeur du CAUE de l'Aude.