

**PROGRAMME DE RECHERCHE**  
**"PAYSAGES ET DEVELOPPEMENT DURABLE"**

**Rapport final**

*10 septembre 2010*

**TITRE DU PROJET**

**Place et fonction du paysage au sein des processus de gouvernance dans les zones rurales et périurbaines de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).**

Responsable Scientifique : Emmanuel Guisepelli  
Chambre régionale d'agriculture Rhône-Alpes  
Agrapole  
23 rue Jean Baldassini  
69364 Lyon Cedex 07  
Tél. : 04 72 72 49 31 - Fax : 04 78 61 76 76  
e-mail : [eg@rhone-alpes.chambagri.fr](mailto:eg@rhone-alpes.chambagri.fr)  
<http://www.synagri.com/rhone-alpes>

Coordination : Loïc Perron  
Suaci Alpes du Nord  
40 rue du Terraillet  
73190 St-Baldoph  
Tel : 04 79 70 77 77 - Fax : 04 79 70 82 82  
e-mail : [lperron@suacigis.com](mailto:lperron@suacigis.com)

**Date d'engagement subvention MEDD :** 01 décembre 2006

**Montant du budget :** 144 629 € - Subvention MEDD 89 917 €

**Cofinancements obtenus :** Autofinancement Etat : INRA 2360 € - Université de Savoie 16 260 €.

**Participants au projet :**

Véronique Peyrache-Gadeau	Université de Savoie CISM- EDYTEM Campus Scientifique Bâtiment Belledonne 73376 Le Bourget du Lac cedex – France
Valérie Miéville-Ott Yaëlle Berrebi	AGRIDEA Jordils 1 CH-1006 Lausanne – Suisse
Giorgio de Ros	Istituto Agrario Di San Michele all'Adige – Centro Sperimentale Via E. Mach, 1 38010 San Michele all'Adige (TN) Trento, Italie
Raphaël Larrère	INRA - Economie et Sociologie Rurales. Directeur de l'Unité de recherche STEPE (Sociétés, Techniques, Environnement et Politiques Economiques) - 65 Bd. de Brandebourg , 94205 Ivry-sur-Seine Cedex.

<b>I- Objectif et démarche</b>	<b>3</b>
<b>II- Déroulement du projet</b>	<b>4</b>
<b>1 – Organisation du partenariat de projet</b>	<b>4</b>
<b>2 – PRESENTATION DES TERRAINS D’ETUDE</b>	<b>6</b>
<b>3- L’élaboration d’un cadre d’analyse commun</b>	<b>16</b>
3.1 – Les fondamentaux de notre approche théorique et méthodologique « paysage et développement durable » dans les dynamiques des territoires	16
3.2 – Fondement du cadre d’analyse commun aux trois terrains d’étude	17
Projet	18
Logiques d’acteurs - Actions	18
Politiques publiques	18
Dynamiques externes	18
3.3 Cadres théoriques d’analyse :	21
<b>4- Conformité des réalisations au projet initial</b>	<b>22</b>
<b>III – Résultats</b>	<b>23</b>
<b>1- Paysage et développement durable dans les politiques publiques en France, Suisse et Italie.</b>	<b>23</b>
Les approches du paysage dans les politiques publiques	24
Les échelles de compétences mobilisées dans la mise en œuvre des politiques publiques.	26
En guise de première synthèse...	28
<b>2) Paysage et développement durable dans les projets : jeu de miroir ou mirage ?</b>	<b>28</b>
Projet de territoire et territoire de projet : quelle figure locale du développement durable ?	29
En guise de seconde synthèse...	38
<b>3) Mise en perspective du projet par rapport aux enjeux territoriaux.</b>	<b>39</b>
Ce que les projets ne disent pas d’eux-mêmes.	39
Le développement durable : des objectifs d’avenir sur fond de paysages du passé ?	41
Conclusion	43
<b>Bibliographie</b>	<b>45</b>
<b>IV- Valorisation des travaux</b>	<b>48</b>
• <b>Articles scientifiques :</b>	<b>48</b>
<b>Participation à colloques :</b>	<b>48</b>
<b>Travaux d’étudiants :</b>	<b>49</b>
<b>Fiche de présentation des sites : France</b>	<b>51</b>
<b>Fiche de présentation des sites : Suisse</b>	<b>54</b>
<b>Fiche de présentation des sites : Italie</b>	<b>56</b>

# I- Objectif et démarche

L'objectif de ce projet est de comprendre quelles sont les places et fonctions du paysage dans des projets de territoire affichant des objectifs de durabilité dans trois pays de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).

Outil pour penser le développement ou objet à aménager pour la mise en scène, voire endossant les deux « statuts » en même temps, les modes d'approche du paysage et les catégories d'espace qu'il concerne dans les projets sont révélateurs de la façon dont les acteurs conçoivent leurs rapports à leurs territoires et au développement (Guisepelli 2007, Guisepelli, Fleury, 2008). A travers l'analyse de la place et de la fonction qu'occupe le paysage dans les projets peuvent donc se lire la confrontation des modèles de développement qui justifient l'action ainsi que la portée stratégique des actions elles-mêmes.

S'il a été démontré que les rapports entre paysage et développement sont plutôt « naturels » à partir du moment où la parole est donnée aux acteurs (Guisepelli, 2001), le lien entre paysage et développement durable, compte tenu de l'importance accordée à la gouvernance territoriale, devrait donc à plus forte raison aider les acteurs à construire un sens à la durabilité de leur territoire. Or, est-ce vraiment le cas ? Le développement durable est le siège de contradictions entre d'une part les exigences demandées par les textes élaborés aux niveaux supranationaux et nationaux et d'autre part la manière dont les enjeux de durabilité sont explicités par les acteurs dans les projets. Il s'agira ici d'approcher les projets locaux de développement en repartant de la manière dont cette notion de développement durable est négociée dans les projets, ceci afin d'évaluer le jeu de renvoi entre la durabilité des textes de lois et la durabilité construite dans les processus de gouvernance. L'utilisation du paysage pour instruire une telle problématique est donc susceptible de varier fortement suivant les projets de développement ; et la question est de savoir si le paysage est susceptible d'être un canal de traduction possible entre les aspirations des acteurs et les prescriptions de soutenabilité posées dans les textes.

**De quelles conceptions du développement durable les projets de territoire sont-ils porteurs ? En quoi, le paysage est-il susceptible de constituer une interface entre les principes de la durabilité et les souhaits de développement des acteurs locaux ?**

Nous montrerons que les rapports entre paysage et développement durable s'établissent dans l'articulation entre politiques publiques prescriptives, projets de développement local et logiques d'acteurs, à partir d'une approche comparée de cas observés en France, en Suisse et en Italie<sup>1</sup>. Nous questionnerons la capacité du paysage à être mobilisé de façon opératoire dans ces projets pour formuler les problématiques de durabilité. Cette analyse de la place du paysage dans les projets de développement sera remise dans la double perspective des acceptions nationales conférées au paysage et à la durabilité d'une part, mais aussi de la portée stratégique des projets locaux par rapport aux logiques de développement local d'autre part.

La complexité de cette double approche implique de procéder dans un premier temps à une comparaison des notions de paysage et de développement durable dans les politiques publiques et dans un deuxième temps d'analyser la place du paysage dans les projets, sachant que leurs objectifs et leurs portées sont variables d'un pays à l'autre ; dans un troisième temps, nous souhaitons resituer les projets par rapport au contexte local des logiques d'acteurs et du développement qui influencent les projets. Nous concluons sur les conditions à mettre en œuvre pour opérer un rapprochement entre le paysage et le développement durable.

---

<sup>1</sup> France (Massif de Belledonne, Isère) ; Suisse (Gruyère – Pays d'Enhaut, cantons de Vaud et de Fribourg) ; Italie (Valsugana, province de Trente)

## II- Déroulement du projet

### 1 – Organisation du partenariat de projet

Le projet a réuni trois équipes de recherche de trois pays alpins : France, Italie, Suisse, dans une démarche commune d'analyse comparée de projets de territoires. Cette ouverture internationale permise par le programme a constitué aussi un défi conceptuel tant dans la posture que dans la méthodologie. Ce défi a commandé en partie le mode d'organisation du partenariat, qui a alterné échanges en continu entre les équipes de recherche sur l'état d'avancement de leurs programmes de travail respectifs, organisation de séminaires de bilan et réajustement des axes de travail à creuser en fonction des résultats.

Ce défi était à plusieurs niveaux : **la définition du paysage comme construction sociale**, admise au départ par l'ensemble des partenaires, était une condition sine qua non pour engager ce travail mais très insuffisante pour clarifier réellement la question de savoir d'où les différentes équipes partaient pour parler de paysage et de développement durable.

Fallait-il parler du paysage quand celui-ci apparaissait explicitement dans les projets et l'analyser comme un objet réduit à l'acception que leur conféraient ceux-ci ou fallait-il envisager le paysage plus largement comme une facette du territoire par où s'expriment des désirs qui ne sont pas explicitement formulés ?

De même, **quel référentiel choisir pour approcher la notion de développement durable ?** Devait-on partir d'une posture de recherche externe avec les référentiels de grilles de durabilité définies par les « experts » ou dans les textes « canoniques » ou était-il préférable de partir de ce qu'en disaient les acteurs ?

L'assise de la posture méthodologique devait permettre de définir collectivement d'une part le périmètre des acceptions et des objets que renferment ces deux notions prises individuellement et dans leurs interactions réciproques et d'autre part de développer une approche méthodologique comparée susceptible de saisir cette complexité sans la trahir.

Par l'échange régulier en séminaires et par le croisement d'expériences passées des équipes de recherche, il a fini par être collectivement admis que le paysage ne se réduisait pas à une acception esthétique ou à ce que les acteurs désignaient explicitement comme tel. En terme de posture et de méthode, cela s'est traduit par une approche triple du paysage : par le projet (la façon dont il émerge dans celui-ci ainsi que l'analyse des étendues, périmètres, objets et enjeux que le paysage concernait), par le sujet (perception par les acteurs locaux) et par « l'objet » (comment il change, en tant que figure visible des dynamiques territoriales)

Pour le développement durable, le constat de l'impossibilité d'adopter une démarche purement objective par des référentiels externes a conduit l'équipe à repartir des projets étudiés afin de confronter les actions de développement durable telles qu'elles y étaient écrites avec la façon dont les acteurs en parlaient.

Le constat de conceptions différentes du paysage selon les pays, nous a amenés à dresser un premier état comparé entre pays au début de notre projet, de la façon dont le paysage est mobilisé dans les projets, et des rapports établis entre paysage et développement.

- **Des conceptions différentes du paysage dans les projets selon les pays**

Tableau 1 : Etat des lieux comparé des conceptions du paysage dans les projets étudiés

	<b>France</b>	<b>Suisse</b>	<b>Italie</b>
<b>Conception du paysage dominante dans les projets</b>	Esthétique/dimension économique	Le paysage est une notion peu utilisée explicitement. Ressource centrale pour l'activité touristique	Implicite « gestion de l'espace » + urbanisme et architecture
<b>Importance et types d'experts</b>	Place variable, Paysagistes, urbanistes	Les experts se situent plutôt en amont (élaboration des dispositifs légaux, conditions d'éligibilité) et en aval (critères d'évaluation du dossier de candidature PNR). La démarche PNR sur le terrain se caractérise par une participation active des acteurs locaux	traditionnellement les « experts paysagers », architectes de formation le plus souvent, ont un rôle central en présidant presque toujours les « commissions paysagères »
<b>Type de connaissances et préconisations opérationnelles</b>	Approches formelles Traitement des « points noirs » pylônes, lisière en friche, paysages « banals »	Approche pragmatique, maintenir l'existant (paysage agricole traditionnel) tout en développant d'autres activités (développement modéré des infrastructures, développement du tourisme doux)	Approche esthétique, pour parcours thématiques (route de des châtaignes, etc.), architectures traditionnelles, remise en état des parcelles agricoles

Cet état initial sera re-questionné à la lumière de nos résultats, et constituera l'une des sorties transversales du programme.

La **coordination méthodologique** et l'analyse comparée des résultats ont été structurées par une succession de séminaires communs entre équipes de recherche aux grands jalons de l'avancée du projet. Ces séminaires ont été organisés successivement sur les différents terrains d'étude, avec des rencontres avec les acteurs locaux impliqués dans les projets étudiés, afin de permettre aux équipes une appropriation des différents contextes, des dynamiques territoriales et des enjeux de développement des terrains d'étude.

Tableau 2 : Les séminaires des équipes de recherche

<b>Séminaire 1</b> : 21-22 Mai 2007, Les Adrets, Balcons de Belledonne – France	sélection des terrains et des projets, élaboration d'un protocole commun de collecte des informations et d'analyse des projets : dynamiques d'acteurs et processus de construction sociale, conceptions du développement et place du paysage.
<b>Séminaire 2</b> : 07-08 Février 2008, Château d'Oex, Pays-d'Enhaut – Suisse :	mise en commun des premiers résultats, adaptation de notre grille commune d'analyse, retour sur nos hypothèses communes et pistes d'approfondissement de nos premiers résultats.
<b>02-03 Juin 2008, Tours</b> : Séminaire à mi-parcours du Programme « Paysage et développement durable »	
<b>Séminaire 3</b> : 03-04 Décembre 2008, Valsugana - Italie	Formalisation des grilles de lecture communes aux différentes approches du paysage dans leurs relations aux problématiques de développement durable et résultats définitifs
<b>Séminaire 4</b> : 24 et 25 mars 2009 - Ecole d'agriculture Châteauneuf-Sion – Suisse	Synthèse collective et positionnement des résultats au regard des objectifs du programme « Paysage et développement durable »
<b>18-19 Mai 2009, MEEDDAT, Paris</b> : contribution à la préparation de l'ouvrage collectif	

## **2 – PRESENTATION DES TERRAINS D'ETUDE**

Nous avons pratiqué une analyse comparée de projets de territoire affichant des objectifs de durabilité dans trois pays de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).

Un premier séminaire de l'équipe projet les 21 et 22 mai 2007 a notamment permis la sélection de terrains d'études offrant des contextes contrastés et représentatifs d'une diversité d'enjeux des dynamiques territoriales alpines.

**Tableau 3 : contexte territorial des terrains d'étude**

	<b>France</b>	<b>Suisse</b>	<b>Italie</b>
<b>Territoire</b>	<b>Espace Belledonne</b>	<b>Pays d'Enhaut</b>	<b>Valsugana</b>
Superficie et population	46 000 ha 19 communes 21 500 habitants	27 000 ha 3 communes 6000 habitants	973 km <sup>2</sup> 41 communes 76 920 habitants
Influence urbaine	Oui	Non Risque de déprise	Oui
Activités économiques	Emploi agricole : 5% (270 exploitations)  Stations de ski de moyenne altitude – 47 000 lits. Thermalisme. Industrie (env. 500 emplois)	Emploi agricole : 20% (200 exploitations)  Stations de ski de basse altitude 200 000 nuitées /an  Artisanat (secteur sec.) : 600 emplois	1583 exploitations agricoles  Région pauvre Tourisme estival de site, peu développé
Type d'agriculture	Organisée, liens de partenariat avec les collectivités. Elevage sans filière dominante, pas de signe de qualité. Diversification et circuits courts développés	Organisée, dynamique, production laitière et signes de qualité	Peu organisée et peu dynamique. Fruits et bovins lait, peu de signes de qualité.
Projet(s) étudié(s) sur les terrains d'étude	- Leader + - Plan d'action « Qualité architecturale et paysagère » - candidature Leader	Réflexion paysagère depuis les années 80, jusqu'à un projet de Parc naturel régional	Leader +

**France : Contexte du projet :**

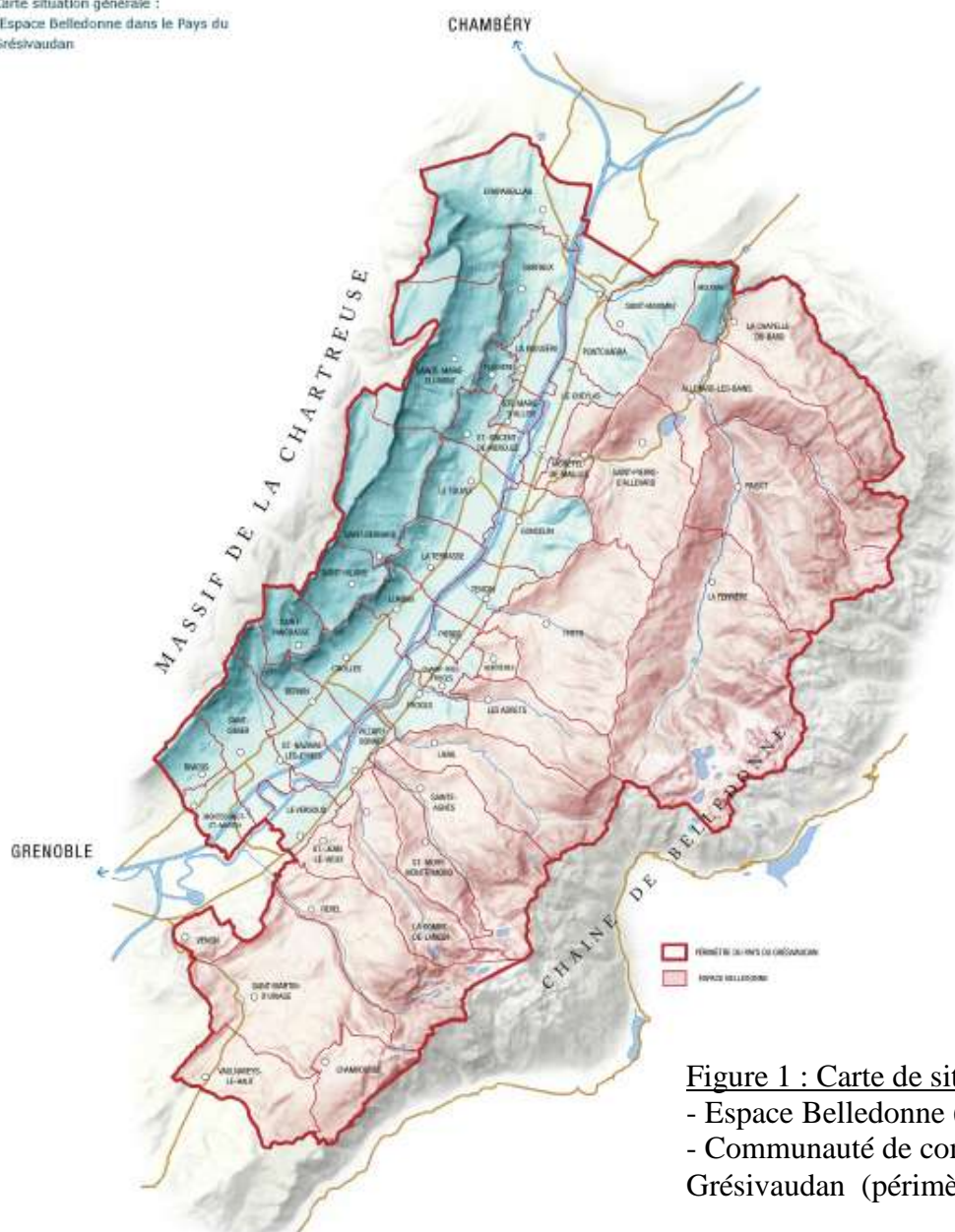
Notre étude porte sur la place du paysage dans les projets de développement d'un territoire de montagne, le massif de Belledonne en Isère, dont les usages de l'espace se transforment, par la périurbanisation, sous l'influence du développement de l'agglomération grenobloise et de la vallée du Grésivaudan.



Paysage rural des balcons de Belledonne, commune de Les Adrets (photo S. Gouin)



Carte situation générale :  
l'Espace Belledonne dans le Pays du  
Grésivaudan.



**Figure 1 : Carte de situation générale :**  
- Espace Belledonne (fond rouge)  
- Communauté de communes du  
Grésivaudan (périmètre du trait rouge)

*Source : Dossier de candidature programme Leader 2007-2013, Syndicat Mixte du Pays Grésivaudan*

**Espace Belledonne** est une association créée en 1998, qui rassemble élus et acteurs économiques de 19 communes, sur un objectif commun de structuration d'un projet territorial sur l'espace particulier des « balcons » de Belledonne. Il s'agit par ce projet de donner corps à une spécificité de développement territorial à un espace soumis à de fortes influences urbaines, et de gérer collectivement les impacts de ces influences urbaines au niveau des communes.

Nous avons étudié l'évolution de la place du paysage dans les projets de développement successifs portés par Espace Belledonne :

- Leader + (2001-2006)
- Plan d'action « qualité architecturale et paysagère » (élaboration 2004-2007, mise en œuvre à venir au niveau communal). Ce plan émane d'une demande d'élus

communaux face à des difficultés de maîtrise de l'habitat nouveau dans les documents d'urbanisme (PLU).

- Préparation de candidature Leader 2007-2013.

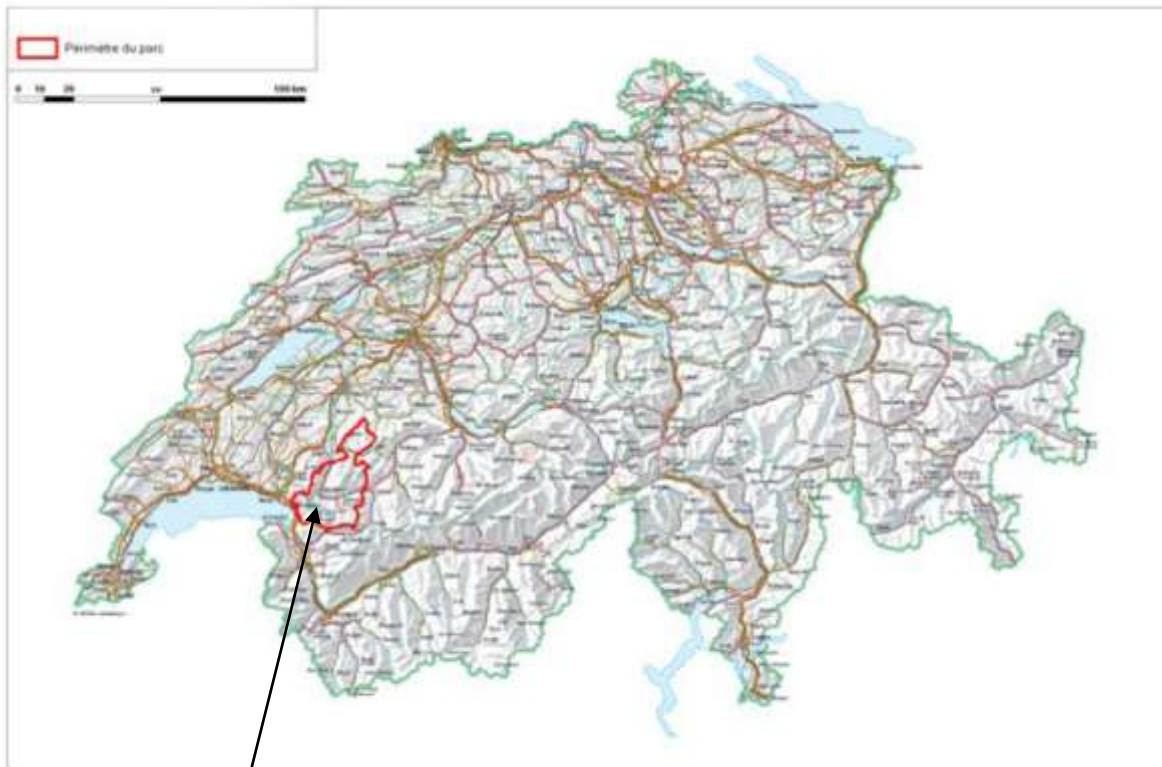


Urbanisation résidentielle – St Pierre d'Allevard (Crédit Photo Espace Belledonne)

**Suisse :** *Contexte du projet :*

Le Pays-d'Enhaut est une région périphérique du Canton de Vaud, située dans les Préalpes. La région se trouve devant différents défis : maintien de la population, maintien et diversification de l'emploi, préservation du cadre de vie. Ses principaux atouts sont un paysage reconnu comme attractif (paysage de moyenne montagne à caractère agricole traditionnel), la qualité de vie de son environnement, un tissu social et associatif dynamique et vivant, une offre touristique en voie de diversification, une agriculture et des produits de qualité, la présence de nombreux services de proximité. En revanche, elle est éloignée des centres administratifs et connaît une évolution négative de l'emploi. L'avenir du tourisme d'hiver est fragile (enneigement de plus en plus aléatoire).

Figure 2 : Carte de situation du Pays-d'Enhaut



Périmètre du Parc



Paysage agro-pastoral du Pays-d'Enhaut. © Eric Fookes  
Source : prospectus touristique du « Grand Tour »



Paysage agro-pastoral du Pays-d'Enhaut (Photo V. Miéville-Ott)

La réflexion paysagère au Pays-d'Enhaut a débuté il y a une quinzaine d'années dans le cadre de la problématique de la protection des marais. Une commission paysage s'est alors constituée afin de surmonter le clivage agriculture-protection de la nature. Une sensibilisation à l'évolution paysagère de la région a alors été menée auprès de la population. Puis la réflexion s'est orientée vers une candidature pour être réserve de biosphère (UNESCO). Après échec en votation communale de ce projet, les personnes qui s'étaient impliquées dans cette démarche ont cherché un nouveau cadre institutionnel pour développer leurs objectifs. La procédure Parc a émergé comme une opportunité intéressante, ceci d'autant plus que la révision de la Loi sur la protection de la nature et du paysage offrait le cadre légal pour créer un tel outil. Le projet de Parc naturel régional s'est alors établi avec la région voisine de la Gruyère (canton de Fribourg). L'association du parc est créée en 2006.

Au moment de notre recherche, le PNR Gruyère Pays-d'Enhaut était en phase de reconnaissance par l'Office fédéral de l'Environnement (dépôt de son dossier de projet en 2009). Il avait néanmoins déjà obtenu une certaine reconnaissance institutionnelle en obtenant un financement de son étude de faisabilité et de ses premières actions par le Secrétariat à l'économie (SECO).

Les objectifs principaux du PNR sont de deux ordres : environnementaux (conserver et mettre en valeur la qualité de la nature et du paysage) et économiques (renforcer les activités économiques axées sur le développement durable et encourager la commercialisation des biens et des services qu'elles produisent).

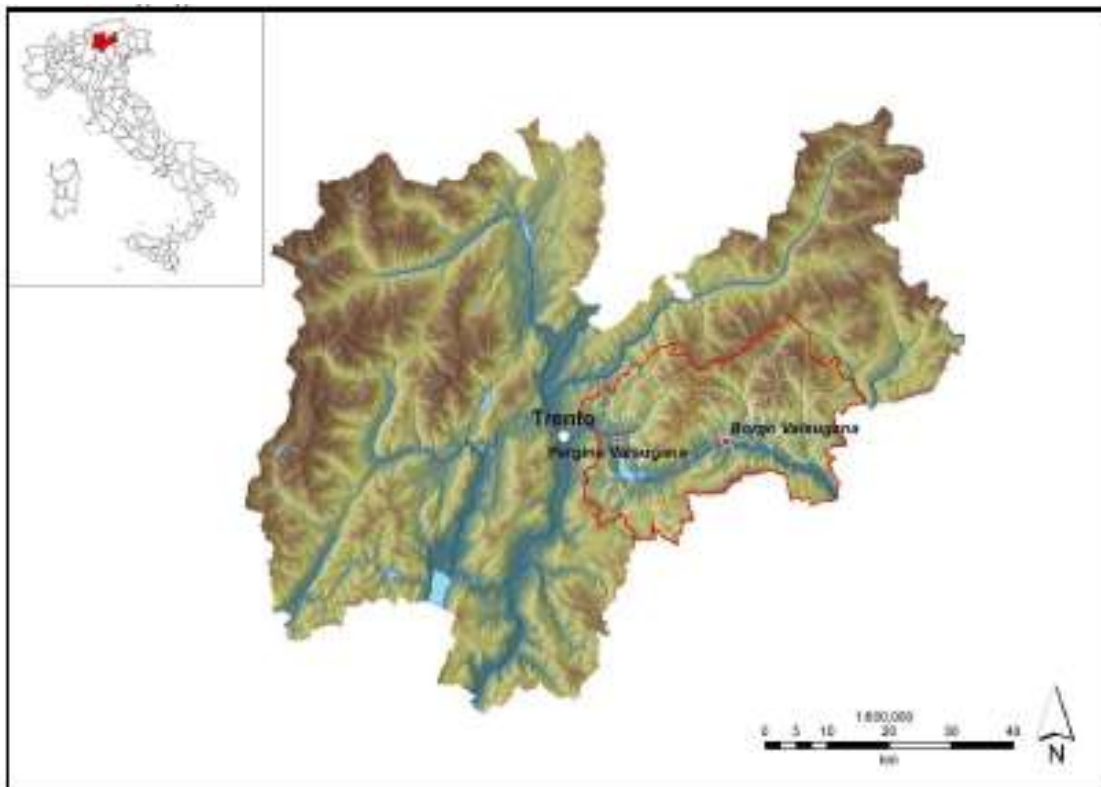
**Italie :** *Contexte du projet :*

Le Valsugana est situé dans l'est de la Province de Trente le long du cours du fleuve Brenta et d'un important axe de trafic vers la Vénétie. Du point de vue administratif, le territoire est composé de deux « comprensori<sup>2</sup> » : Alta et Bassa Valsugana. Dans l'ensemble, il s'agit d'une région plutôt diversifiée, avec une partie de l'Alta Valsugana concernée par des phénomènes de périurbanisation d'une part et par des enjeux de tourisme autour des lacs de Caldonazzo et Levico et du plateau de Lavarone d'autre part. La Bassa Valsugana pour sa part est fortement marquée par la présence d'un secteur secondaire relativement important et par un déclin démographique qui n'a été interrompu que récemment. Les deux « comprensori » sont caractérisés tous deux par deux activités agricoles dominantes : la culture fruitière et l'élevage bovin laitier. L'activité agricole de cette région se distingue par ailleurs par une faible différenciation des produits sur des stratégies de qualité.

Face à cette situation, les élus locaux partagent l'idée de l'opportunité d'une stratégie collective de développement pour le Valsugana afin, d'une part, de contrecarrer la perte tendancielle de compétitivité des activités économiques traditionnelles et, d'autre part, de valoriser au mieux les ressources du territoire et les possibilités de coopération entre secteurs d'activité.

Nous nous intéressons dans ce contexte à la mise en œuvre du projet LEADER + Valsugana (2002-2008).

Figure 3 : Carte de situation du Valsugana



<sup>2</sup> Equivalent des communautés de communes en France



Paysage du Valsugana (photo Astrid Mazzola)



Vergers de pommiers dans le Valsugana (photo Astrid Mazzola)

### **En synthèse sur ces trois cas :**

Ces trois territoires ont en commun d'être en phase de changement. Cependant, la France et la Suisse partagent, à la différence de l'Italie, un désir de se construire une identité, à la faveur de procédures à prétention structurante, sur un socle rural, et où est conféré à l'agriculture un rôle qui ne se limite pas à la production. Dans le Trentin, cette phase de changement ne se traduit pas par une volonté de construction territoriale différente par rapport aux démarches classiques : les espaces agricoles, à l'économie très sectorielle (lait, pommes), y connaissent de fortes pressions foncières, notamment en fond de vallée. Cette situation foncière, voisine de celle du massif de Belledonne en France, est très différente de la situation suisse qui connaît, pour sa part une certaine stagnation démographique et économique. Mais le contexte voisin de périurbanisation pour la France et l'Italie ne les rapproche pas du point de vue de solutions à trouver. Le massif de Belledonne, cherchant à exister en tant que territoire à part entière en marge de la vallée de l'Isère et sa dynamique urbaine, essaie de se doter d'outils pour lutter contre une urbanisation vécue par beaucoup comme un signe de « dortoirisation » du territoire. Cette dynamique ne rencontre pas la même résistance dans le Trentin où le territoire devient complètement polarisé par l'agglomération de Trente.

Cette absence de territorialisation dans le Trentin se vérifie également à travers son économie agricole. Elle est en ceci très différente du Pays-d'Enhaut, qui en dépit de son manque d'unité en tant que territoire de vie, trouve une certaine identité à travers son économie agricole pastorale et ce que l'on appelle localement la « civilisation du Gruyère », définie par un label de qualité territorialisé.

La présence de filières fortes dans le Trentin et le Pays d'En-Haut démarque fortement ces deux territoires du massif de Belledonne, où l'économie agricole, beaucoup plus « émietée » en différentes petites filières encore peu liées entre elles, fait envisager le territoire en terme de circuits courts et de bassins de consommation, plutôt qu'en terme de bassin de production. Ces dynamiques spatiales et ces divers modes d'inscription territoriale de l'agriculture impliquent des approches différentes du développement durable et du paysage dans les projets. Quels sont ces modes d'approches, quels sont leurs écarts et leurs ressemblances ? Que peut-on en tirer en matière d'enseignement sur la capacité des paysages à cristalliser des enjeux de développement agricole et local ?

### **3- L'élaboration d'un cadre d'analyse commun**

#### **3.1 – Les fondamentaux de notre approche théorique et méthodologique « paysage et développement durable » dans les dynamiques des territoires**

Notre objet d'analyse principal est l'élaboration et la mise en œuvre de projets locaux de développement, et de la place qu'y tient le paysage.

Pour les projets que nous avons analysés, nous avons envisagé la notion de projet comme un processus de construction sociale territorialisé, visant à produire de la ressource.

- Ce processus se traduit par un accord collectif – plus ou moins abouti, plus ou moins explicite – sur un *référentiel de valeurs, de connaissances, et de principes d'action* propres à un système d'acteurs, à un moment donné.
- Le projet peut être considéré comme le meilleur compromis atteint par un système d'acteurs, à un moment donné, pour résoudre des enjeux de développement locaux : c'est-à-dire pour maîtriser des menaces ou des fragilités, et pour valoriser des opportunités et produire des ressources.

Au-delà des postures théoriques communes, plusieurs difficultés méthodologiques, plus ou moins imbriquées les unes dans les autres sont à relever dans notre approche comparée. En effet, comprendre un projet comme processus territorialisé de construction de ressource, c'est-à-dire comme lieu privilégié d'expression des rapports sociaux et des logiques d'acteurs, implique d'en effectuer une analyse sur plusieurs plans :

- Comprendre en premier lieu comment ces projets s'élaborent dans leurs dynamiques internes et dans leurs rapports avec leurs contextes territoriaux, économiques etc., sachant que les modes d'actions et que la place occupée par les experts (eux-mêmes de toutes formations) sont différents d'un pays à l'autre.

- Evaluer ensuite ces projets avec une lecture susceptible de rendre compte de la notion de durabilité, sachant qu'une grille externe aurait peu de sens pour rendre compte de la façon dont les acteurs perçoivent ou ne perçoivent pas cette notion.

- Comprendre en dernier lieu comment le paysage est mobilisé dans les projets sachant que, d'une part, cette notion n'est pas toujours explicite et que, d'autre part, elle est rarement liée à des problématiques de durabilité dans les débats.

La principale difficulté réside dans la double distanciation que les équipes de recherche doivent adopter pour distinguer ce qu'elles observent dans les projets et la manière dont elles sont susceptibles d'apporter une évaluation ex post sur des notions aussi floues que paysage et développement durable. Au nom de quels critères, de quelles définitions, les équipes de recherche qui observent ces phénomènes sont-elles susceptibles d'établir un lien que les acteurs observés ne font pas systématiquement ? Sur quels critères faut-il se fonder pour évaluer les relations entre paysage et développement durable compte tenu de cette situation ?

Pour éviter un débat stérile, nous avons proposé de circonscrire l'objet de recherche aux différents plans que nous avons évoqués ci-dessus en essayant d'une part de montrer comment s'élaborent les projets, d'autre part de repartir du point de vue des acteurs sur la durabilité qu'ils attribuent aux actions qui en émanent (les argumentaires mobilisés par eux pour les justifier) et en dernier lieu de comprendre à quel moment et de quelle manière la question du paysage intervient dans la construction de ces enjeux.



### 3.2 – Fondement du cadre d'analyse commun aux trois terrains d'étude

*A – Approcher le projet en tant que moment particulier de l'histoire du développement local :*

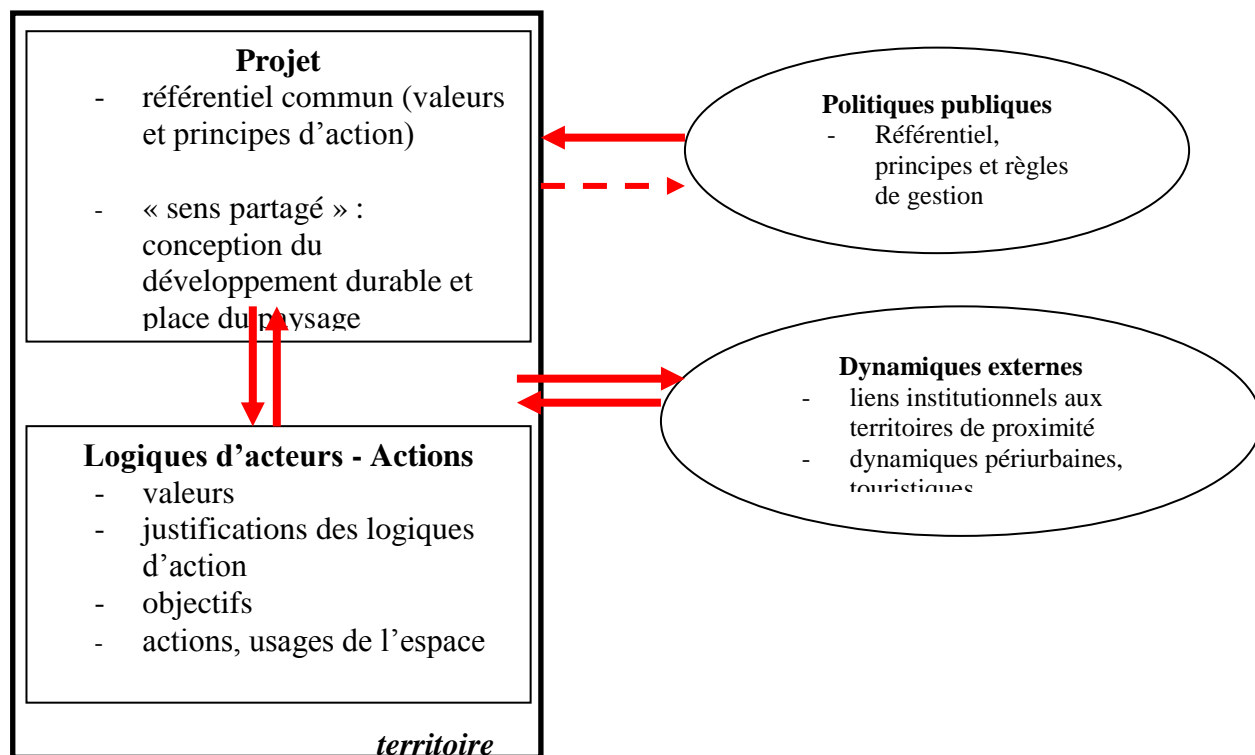
Le projet est indissociable des dynamiques territoriales qui en constituent le « creuset » (acteurs, activités, usages du territoire, politiques publiques, etc.). En termes de méthode, ceci impose :

- 1) De considérer le projet comme un objet dynamique, ayant sa logique propre et ses scènes de déroulement spécifiques. Dans cette perspective, il convient d'analyser l'évolution du projet lui-même dans le temps et d'identifier, autant que faire se peut, les étapes décisives qui ont conduit à la formulation des enjeux actuels.
- 2) D'analyser les interactions entre le projet (et ses instances de débat et de décision) et les dynamiques territoriales, c'est-à-dire les actions individuelles et collectives des acteurs privés et publics. C'est au travers de ces logiques d'actions et de leurs interactions, que s'affirment ou s'infirmement des référentiels de valeurs et d'action. Quelles sont les logiques d'acteurs à l'œuvre dans la construction du projet ? en quoi le projet est-il en retour susceptible d'avoir un effet sur les logiques des acteurs eux-mêmes ?
- 3) De replacer l'analyse des projets dans le champ des politiques publiques définies aux niveaux supérieurs (canton, province, région). Celles-ci sont également sous-tendues par un référentiel de valeurs liées au développement et/ou au paysage, qui justifient leurs orientations, ainsi que leurs modalités et règles d'application. En quoi et à quel moment ces référentiels et orientations influent-ils sur la mise en œuvre et/ou le déroulement des projets ? Quelles sont les conditions d'adaptations locales de ces référentiels et/ou orientations<sup>3</sup> ? Nous limiterons notre champ d'analyse du rôle des politiques publiques à celles qui impulsent ou qui influent directement sur les projets que nous étudions : politiques de développement rural liées à Leader + par exemple, ou encore la révision récente de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, permettant d'offrir un cadre institutionnel à la création de parcs régionaux en Suisse.
- 4) D'analyser le positionnement du projet en regard des dynamiques territoriales externes pouvant impacter la dynamique de développement du territoire considéré (périurbanisation, développement touristique). En quoi ces dynamiques territoriales influent-elles dans la définition des enjeux et des actions au sein des projets ?

---

<sup>3</sup> La question réciproque, plus secondaire, mérite également d'être posée (même si elle ne peut être traitée dans le cadre du présent projet) : comment, en retour, l'avancée des projets peut-elle avoir pour effet d'influencer la manière de concevoir et d'appliquer les politiques publiques aux niveaux supérieurs ?

Figure 4 : cadre d'analyse commun



Nous avons analysé les projets en tant que processus de construction sociale territorialisés, en considérant en priorité deux objets d'analyse :

- La **construction et la mise en œuvre du projet**, au travers des productions et des pratiques des différentes instances mises en place.
- Les **pratiques et les logiques d'acteurs** en interaction sur le territoire. Nous porterons un regard particulier sur la **mise en œuvre des actions issues des projets étudiés** : elles constituent une traduction opérationnelle de la conception du développement portée par le projet. Le point de vue des acteurs sur l'action (implication ou non, adhésion ou critique, etc.) est une façon de questionner leur position par rapport au projet, au référentiel de valeurs, et à la conception du développement qui le sous-tend.

Nous avons discuté par ailleurs les interactions entre le projet et :

- Les **politiques publiques** qui interagissent avec le projet, en définissant un cadre d'orientation, des principes et des règles de mise en œuvre, des indicateurs d'évaluation.
- Les **dynamiques externes** qui concernent à la fois les impacts d'activités (influence urbaine, fréquentation touristique, etc.), et les liens institutionnels à des territoires englobants (appartenance à un Pays ou une communauté de communes comme dans le cas de Belledonne par exemple).

Nous avons considéré que le processus de projet s'opérait dans une triple interaction avec les logiques d'action, les dynamiques territoriales externes et les politiques publiques (figure 4). Le projet, en tant que construit collectif, peut donc être considéré comme un compromis répondant à ces « tensions » locales et externes. Son contenu est sans cesse questionné et remis en cause par l'évolution de ces trois facteurs d'influence et de leur poids respectifs. En cela, le projet est donc un processus dynamique qui s'analyse dans la durée.

#### *B) Approcher le développement durable par les acteurs :*

Nous nous sommes proposé de questionner la « durabilité » des projets non pas au regard d'une grille normative externe (indicateurs d'équité sociale, de viabilité économique, etc.), mais plutôt par une évaluation qualitative d'un compromis collectif, et de son évolution dans le temps :

- Qualité de la concertation et du compromis pour les différents acteurs (acteurs privés et publics, locaux et non locaux), sur les domaines d'enjeux concernés par le projet. Le projet traduit-il une conception du développement durable partagée par les différentes catégories d'acteurs ? Nous chercherons à décrire sur quelques enjeux les objets de controverses et les représentations associées en termes de durabilité.
- Capacité des acteurs à intégrer les évolutions des enjeux et à adapter leur référentiel de valeurs et d'action collective. La description des enjeux et la justification des actions traduisent-elles un point de rupture ou de discontinuité avec ce qui avait cours avant ?

#### *C) Approcher le paysage par son usage dans le développement :*

Ainsi que mentionné plus haut, nous avons été amenés à adopter une définition commune du paysage comme « le résultat évolutif d'un ensemble de valeurs projetées sur un espace en lien à un ensemble de pratiques, de modes de vies et d'usages ». Construction sociale et fruit de rapports sociaux, le paysage est susceptible d'intervenir aux moments clés de la construction de ces rapports, c'est-à-dire dans les projets de développement, en tant que figure centrale de bien commun.

Ainsi posé, il est possible de questionner les relations entre paysage et développement :

- au niveau individuel d'une part, à travers les représentations et les logiques d'action des différents acteurs
- au niveau collectif d'autre part, au regard de la capacité des problématiques paysagères à faire émerger des enjeux locaux, à permettre les controverses et leur résolution collective, et à participer à l'émergence de nouvelles ressources.

Nous avons posé l'hypothèse que dans les projets de développement tels que ceux que nous analysons, le paysage est mobilisé différemment selon les acteurs, et les « moments » du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Il s'est agi de bien différencier les actions dans les projets qui réfèrent à des problématiques paysagères, de celles ne relevant pas explicitement du paysage, mais qui peuvent avoir un impact sur l'espace visuel.

Plus globalement nous avons cherché à à comprendre comment s'élaborent et se transforment dans ce processus collectif :

- des représentations plus ou moins stabilisées ou évolutives : quels enjeux et catégories d'espaces font débat ? (lien à la matérialité des paysages). Le paysage a-t-il une place centrale ou non ? quelles représentations nouvelles s'élaborent, le cas échéant ? quels rôles des experts et des acteurs dans l'élaboration de connaissances (dans les débats, dans les connaissances produites) ?
- des valeurs : quels sont les valeurs et points de vue portés par les différents acteurs sur le paysage et le développement, à travers les objets / enjeux mis en débat ? Comment évoluent-ils dans le processus quand c'était possible : points de controverse, conflit, accords, etc.
- des relations entre acteurs : quels acteurs (catégories) associés / écartés ? quelle participation, représentation, comment évolue-t-elle ? quelles alliances / oppositions au cours du projet sur les enjeux relatifs au paysage et aux usages de l'espace ? Quels changements de relations et organisations se mettent en place ?
- des principes d'action : quels liens entre paysage et développement (et développement durable) selon les modes d'action ? Quelle évolution des objectifs d'action au cours du projet ? la thématique du paysage permet-elle un renouvellement de la capacité d'action collective (organisations, échelles d'action, solutions de gestion collectives, etc.) ?

Le tableau ci-dessous précise les questionnements et les méthodes de collecte d'information sur nos terrains d'étude. La collecte d'informations reposera principalement sur :

- les documents de projet, les comptes rendus de réunions
- une dizaine d'entretiens auprès d'acteurs, ainsi que des entretiens approfondis auprès des animateurs de projet, de personnes ressources et des experts mobilisés.

Objets d'analyse	Questionnement	Méthodes de collecte d'informations
Projet	Formulation des enjeux de durabilité / vulnérabilité. Place du paysage ?  Gouvernance (nature des acteurs, processus de co-élaboration du projet, modalités de décisions) Rôles des différents acteurs Rôle des représentants des intérêts de l'agriculture Rôles des experts et des animateurs	- Analyse de la documentation interne au projet (dossiers de projet, site internet, rapports de séances, etc.)  - Entretiens avec des acteurs du projet - Entretiens avec les animateurs, les experts impliqués - Participation à des réunions locales selon opportunités sur les terrains
Actions / Logiques d'acteurs	Dans quelle mesure les actions changent les représentations des acteurs vis-à-vis du paysage et du développement ? Leur implication est-elle source d'apprentissage de la collaboration et d'innovation ? Quelles valeurs et représentations les acteurs ont-ils ? Quels espaces font sens pour eux ?	- Analyse des objectifs des actions (fiches descriptives, plaquettes de communication...)  - Entretiens avec des porteurs d'actions, des représentants des catégories d'acteurs concernés par les actions étudiées.
Politiques publiques	Quelle conception du paysage et du développement durable véhiculent-elles ?	- Analyse du corpus législatif (Lois, ordonnances, grille d'évaluation - critères, indicateurs) - Niveaux décisionnels  - Entretiens avec des experts
Dynamiques externes	Quel rôle des dynamiques urbaines, touristiques, etc., ou des relations aux territoires de projets environnants dans la définition des enjeux, et dans la façon dont le projet local se conçoit et se met en œuvre ?	- Cadrage par analyse documentaire et entretien personnes ressources.

### 3.3 Cadres théoriques d'analyse :

- L'analyse des projets en tant que processus sociaux a mobilisé les concepts de la sociologie de la traduction. Elle offre un cadre interprétatif souple permettant d'appréhender les actions collectives, à des degrés divers d'institutionnalisation. Cette approche, couplée avec celle du capital social, permet de suivre l'évolution du réseau et de la nature des liens entre acteurs, qui aboutissent *in fine* à la mise en place d'actions concrètes. Une mise en réseau « réussie » articule des liens de proximité géographique et organisationnelle, des liens « forts » et des liens « faibles » (GRANOVETTER, 1973<sup>4</sup>).

- L'analyse des représentations sociales (JODELET, 1997,<sup>5</sup> LUGINBUHL, 1989, 1991<sup>6</sup> LUGINBÜHL, CADIOU, 1995<sup>7</sup>) et des systèmes de valeurs qui les sous-tendent nous a également été nécessaire pour mettre en évidence des logiques d'acteurs, c'est-à-dire le sens qu'ils donnent à leurs différentes pratiques et actions. Ces systèmes de valeurs, qui orientent et justifient l'action, peuvent être appréhendés selon les économies de la grandeur (BOLTANSKI et THEVENOT, 1991<sup>8</sup>). Cette approche nous a permis d'identifier les différentes valeurs et fonctions que les différents acteurs attribuent au(x) paysage(s) en fonction de leurs appartenances sociales multiples (postures). Dans un deuxième temps, nous avons identifié les différents registres de justifications mobilisés par les acteurs dans la négociation et l'action, ceci de manière comparée entre nos terrains d'études respectifs.

- L'appréhension des modalités de mobilisation de la ressource paysagère comme ressource territoriale : il est nécessaire au préalable de rappeler que la construction théorique de la notion de ressource territoriale s'est fondée dans une période très récente à partir d'une proposition qui privilégie la compréhension des relations qui s'établissent entre la ressource et le contexte dans lequel elle est produite, et donc à s'écarter d'une conception traditionnelle de la ressource comme facteur de production générique et donné. On tend dès lors à dépasser la problématique classique d'allocation des ressources pour explorer celle de la création de ressources spécifiques. (ANGEON V., CARON A., 2004<sup>9</sup>.)

Selon cette approche, c'est le territoire qui préexiste aux ressources et non l'inverse. Et c'est « l'existence même d'un territoire « voulu » qui semble pouvoir déterminer la mise en valeur de ressources potentielles » (LIMA S., 2004<sup>10</sup>).

Dans cette perspective, le paysage fait partie des potentialités endogènes. Il s'agit de composantes locales identifiées comme étant susceptibles de constituer des ressources et auxquelles une valeur (ou un mode de mise en valeur) est attribuée selon deux conditions :

---

<sup>4</sup> GRANOVETTER M. (1973), The strength of weak ties, American J. of Sociology 78(6), 1360-1380.

<sup>5</sup> JODELET D. (1991), Les représentations sociales, Paris, PUF.

<sup>6</sup> LUGINBÜHL (Yves).-Paysages, représentations du paysage du Siècle des Lumières à nos jours.- Lyon : La Manufacture, 1989. LUGINBÜHL Y. : Le paysage rural. La couleur de l'agricole, la saveur de l'agricole mais que reste-t-il de l'agricole ? In Etudes Rurales, 121-124, 1991.

<sup>7</sup> LUGINBÜHL (Yves)., CADIOU (Nathalie).- "Modèles paysagers et représentations du paysage en Normandie-Maine", in Paysage au pluriel, pour une approche ethnologique des paysages, Coll. Ethnologie de la France, Mission du patrimoine ethnologique, Cahier 9, Ed de la Maison des Sciences de l'homme, Paris, 1995, p.19-34

<sup>8</sup> BOLTANSKI L. et THEVENOT L. (1991), De la justification : les économies de la grandeur. Paris, Gallimard.

<sup>9</sup> ANGEON V., CARON A., (2004), Valorisation de ressources et attractivité des territoires. L'environnement, facteur de spécification de ressources et d'attractivité territoriale, Montagnes méditerranéennes n°20, 16 p.

<sup>10</sup> LIMA S., (2004), Le développement est « dehors » : quand les ressources territoriales se trouvent dans les liens entre les lieux, Montagnes Méditerranéennes n°20, 6 p.

- « Une société locale est en mesure de détecter ces valeurs et de les reconnaître comme telles (...).

- Il existe un projet de développement où la société locale puisse interpréter et mettre en valeur ces potentialités par des actions territorialisées et collectives » (CORRADO F., 2007, p 10)<sup>11</sup>.

Ces conditions supposent l'existence d'un processus d'identification concerté des ressources, une démarche volontariste et raisonnée de la part des acteurs locaux, et de posséder (ou recourir à) des compétences appropriées localement (une expertise).

C'est pourquoi nous avons fait référence à l'idée selon laquelle la ressource territoriale est le résultat d'un processus de construction sociale (ou collectif). Elle constitue « une caractéristique construite d'un territoire spécifique dans une optique de développement » (PECQUEUR B., 2004<sup>12</sup>) et c'est par la détermination de sa spécificité qu'elle est construite.

A ce titre, les paysages ressources peuvent constituer des leviers au sein des projets de développement territorial. Ils peuvent participer à la production de valeur pour le territoire et c'est en ce sens qu'ils contribuent à spécifier l'offre territoriale.

#### **4- Conformité des réalisations au projet initial**

Le constat de différences entre nos pays respectifs dans la façon de mobiliser le paysage dans le développement, a nécessité un investissement collectif important des équipes de recherche pour s'accorder sur une problématique et un cadre d'analyse commun pertinent pour chaque contexte et pour une analyse comparée. Quelques **inflexions méthodologiques ont été apportées au projet initial** :

- Echelles d'analyse et terrains d'étude :

Le projet initial proposait l'analyse de deux projets par pays : une échelle « locale » (de 10 à 15 communes), envisagée comme une échelle de gestion opérationnelle, et une échelle plus large d'orientation stratégique (une cinquantaine de communes maximum), de type « charte paysagère » en France.

Après une première phase d'investigation locale, cette dissociation entre gestion opérationnelle et orientation stratégique dans des projets et des échelles spatiales distinctes nous est apparue peu pertinente pour saisir des processus de développement. Nous avons donc privilégié une approche plus intégrée des dynamiques de projet, permettant d'envisager la réflexion stratégique et l'action comme des composantes en interaction dans un processus de développement territorial.

- Organisation des axes de recherche :

Le projet initial prévoyait une structuration en trois axes en distinguant notamment les représentations et la négociation (axe 1), de l'action sur la matérialité des paysages dans les plans d'action issus des projets (axe 2). Notre approche plus transversale des projets, sans réduire le champ d'investigation, nous a conduits à abandonner cette segmentation en deux axes dans l'analyse.

---

<sup>11</sup> CORRADO F., (2007), *Le traitement des ressources dans la politique du développement local. Le cas de la ville de Caserta*, XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF : Les dynamiques territoriales, 13 p.

CORRADO F., (2004), *Vers un concept opératoire : la ressource territoriale*, Colloque la Notion de Ressource Territoriale, 4 p.

<sup>12</sup> PECQUEUR B., (2004), *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du sud*, [webu2.upmf-renoble.fr/pepse/IMG/pdf/cdrom/](http://webu2.upmf-renoble.fr/pepse/IMG/pdf/cdrom/), 15 p.

### III – Résultats

#### 1- Paysage et développement durable dans les politiques publiques en France, Suisse et Italie.

La notion de durabilité **en France**, bien que affichée dans les discours sous un relatif équilibre entre les trois piliers se trouve, ne serait-ce qu'à travers l'appellation de son ministère (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire), fortement teintée d'une connotation environnementale. Cette orientation se concrétise également à travers l'activation française des fonds européens et notamment : le fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER), le fonds européen pour le développement régional (FEDER). Pour ne parler que du FEADER, deuxième pilier de la PAC auquel appartient désormais la programmation LEADER, le fonds agricole concerne à hauteur de 54% l'axe environnement, 35% l'axe économique et 10% l'axe « développement rural ». Et 5% de l'enveloppe totale de ce fonds est dévolu à l'axe leader. Le rapport de proportion entre ces différents axes peut varier d'une région à l'autre voire s'inverser en raison des cofinancements des collectivités qui ont désormais voix aux chapitres des lignes stratégiques. Ainsi en Rhône-Alpes, c'est l'axe économique qui possède l'enveloppe la plus élevée, suivi de l'axe environnement et de l'axe développement rural.

Mais quelle que soit leur importance relative les lignes « environnementales », notamment les mesures agri-environnementales territorialisées (MAET), sont presque toutes pensées comme des compensations aux manques à gagner de l'exploitant à qui l'on demande de renoncer à des pratiques d'intensification. De ce point de vue, la logique environnementale et la logique productive perpétuent leurs divergences d'une programmation à l'autre.

Comme ailleurs, l'après Rio marque **en Suisse** une étape importante, caractérisée par une orientation affichée en faveur de la durabilité, recouvrant principalement des préoccupations environnementales. Les conditions pour un territoire d'être reconnu Parc naturel régional sont inscrites dans la Loi sur la protection de la nature et du paysage. Ces conditions mettent l'accent sur la préservation du caractère rural, présentant une densité d'habitat faible, une forte valeur naturelle et paysagère et l'absence d'atteintes majeures (infrastructures, bâti mal intégré, dégradations importantes des écosystèmes, etc.). Le développement des activités économiques vient au second plan, et sous condition qu'elles soient « durables ».

Dans toute **l'Italie**, l'introduction dans les politiques publiques du concept de développement durable ne s'accompagne pas d'un changement radical des priorités : l'accent reste mis sur les aspects économiques du développement, considérés comme les leviers pour améliorer aussi les conditions sociales des zones de montagne (marginalisation, cohésion sociale insuffisante...) Ainsi, le modèle de développement demeure assimilé à la promotion des activités économiques : tourisme, activités industrielles et d'entrepreneuriat, création d'emplois... Bien qu'ayant aussi accueilli la nouvelle idée de « durabilité », les politiques de développement font montre d'une certaine inertie par rapport au modèle classique de croissance des trente glorieuses, peu remis en question, et qui continue, à l'heure actuelle, de gouverner les choix d'orientation sur l'évolution de la Province. Ainsi, les nouvelles idées et stratégies, revêtues d'un vocabulaire de durabilité, se greffent-elles sur le modèle d'après-guerre sans en changer la substance, en faisant quelque peu fi de la dimension environnementale, objet elle-même de programmations spécifiques de préservations déconnectées des problématiques de développement. La montée en puissance du territoire comme ressource, plutôt que de modifier cet état de fait en plaçant effectivement le paysage

au centre des politiques publiques, ne fait en définitive qu'entériner cette conception du développement au sens où les préoccupations environnementales sont éclipsées au profit de motifs strictement économiques et plus secondairement sociaux. Cette tendance se vérifie à différents niveaux des politiques territoriales : les programmes Leader, mais aussi les Pactes Territoriaux. De fait, la recherche d'un rendement quantifiable conduit les acteurs à envisager les actions de mise en scène du paysage pour la promotion touristique mais pas comme un moyen de concertation entre des acteurs locaux désireux de développer « autrement ».

Cette comparaison à gros traits entre les différents pays montre une forte connotation environnementale de la notion de développement durable. Cette connotation se retrouve également en Italie où, le déguisement de modèles classiques de développement avec le vocabulaire de la durabilité révèle paradoxalement une certaine défiance des acteurs pour la mise en œuvre opérationnelle d'un concept donnant la part belle à des questions environnementales que personne d'ailleurs – et ceci est vrai pour les trois pays - ne sait traiter dans une perspective de développement hors du strict domaine de l'innovation technologique ou des grands équipements<sup>13</sup> ; domaines sur lesquels les groupes locaux de pilotage des programmes Leader et Parcs naturels n'ont pas de prise et ne se sentent d'ailleurs ni la légitimité ni la compétence de prendre en charge.

### **Les approches du paysage dans les politiques publiques**

La notion de paysage semble souffrir de la même disjonction avec le développement que les questions environnementales. En tant qu'interface entre une société locale et son milieu, le paysage devrait théoriquement être plus proche des problématiques de développement territorial ; or la comparaison entre les pays démontre qu'il n'en est rien. Sans doute est-ce, en partie, expliqué par le fait que les acceptions dont cette notion fut chargée jusque récemment en France, en Suisse et en Italie ont très longtemps intéressé des dimensions esthétiques et naturalistes.

Les premières mesures de protection du paysage (1906, 1930) concernent d'abord des sites naturels exceptionnels ou singuliers. La notion de protection a par la suite été étendue aux « grands paysages » (création des parcs nationaux en 1960-61) qui ont pour objectif de protéger de vastes espaces des interventions humaines afin de préserver les richesses naturelles et les paysages. Mais seule l'échelle de la protection change car les milieux sont toujours préservés au nom de leur caractère exceptionnel et sublime. C'est dans la décennie 90 que commencent à apparaître des évolutions dans la conception des paysages avec la loi Paysage votée le 9 janvier 1993. Le paysage reconnu en tant que tel dans le code de l'urbanisme devient ainsi partie intégrante de l'aménagement et intègre les espaces dits « ordinaires » : zones rurales, périurbaines, littorales... Mais la production et la mise en valeur des paysages que cette loi promeut, si elle a permis d'élargir les compétences des organismes de défense et de protection, continue de buter sur la question majeure de la définition des paysages : qu'est-ce que l'intérêt paysager d'un territoire ? Et pour qui ?

**En Suisse**, l'action paysagère publique est fortement orientée par des valeurs environnementales, articulant étroitement valeurs biologique et paysagère. De nombreuses dispositions légales précisent les espaces « dignes de protection », tels que les sites marécageux, le paysage rural traditionnel, les sites d'une « beauté particulière » et autres curiosités naturelles. Les mentions explicites au paysage font rarement référence à sa dimension sensible et subjective. Si certains critères esthétiques sont avancés, leur définition

---

<sup>13</sup> Ex. technologie des énergies propres, TIC, ferroutage etc.



est lacunaire et tombe parfois dans une argumentation tautologique. Ainsi, le site marécageux, tel que défini par la Loi sur la protection de la nature et du paysage, est d'une « beauté particulière » ou d'« importance nationale » (donc digne de figurer dans les inventaires paysagers d'objets à protéger) lorsqu'il est « unique en son genre » et qu'il « fait partie des sites marécageux les plus remarquables ». Or, ni le beau ni le remarquable ne sont explicités. L'objectif des différentes dispositions législatives est bien de protéger et de soustraire à l'activité humaine des espaces encore naturels, semi-naturels ou ruraux traditionnels. L'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), un des documents d'orientation centraux en matière de paysage a été établi sur la base de l'inventaire CPN dressé en 1963 par la Ligue suisse pour la protection de la nature. Il protège notamment les « paysages types », c'est-à-dire des « paysages cultivés proches de l'état naturel, qui, au sein d'une région donnée, présentent des surfaces particulièrement reconnaissables, des caractéristiques historico-culturelles ou des biotopes importants pour la faune et la flore ». La gestion du paysage est ainsi souvent dictée par le maintien et la préservation d'éléments naturels ou semi-naturels. Le projet de monitoring du paysage, conjoint à l'Office fédéral de l'environnement et à l'Office du développement territorial, recense de manière systématique la disparition d'éléments paysagers ponctuels tels que le nombre d'arbres fruitiers, les kilomètres de ruisseaux naturels ou de haies. Les augmentations en surface bâtie, l'extension du réseau routier, la mise à couvert de cours d'eau, sont mentionnées comme autant de dégradations paysagères. Le postulat implicite est que si l'on parvient à maintenir la qualité paysagère d'un territoire donné, on en préserve également et de facto la qualité environnementale.

Cette conception naturaliste du paysage est en train d'être timidement remise en cause. D'une part le Programme national de recherche Paysages et Habitats dans l'arc alpin (PNR48 ; 2002-2007) a offert l'opportunité à plusieurs équipes de recherche de travailler sur les aspects représentationnels et idéels du paysage, dont l'importance commence à être reconnue dans les processus de négociation, préalables nécessaires à des interventions concrètes sur le paysage. De plus, le débat public est ouvert sur les paiements directs versés à l'agriculture pour des prestations d'intérêt général (externalités positives liées à l'activité agricole). Le système actuel des paiements directs va être modifié afin de mieux légitimer et d'évaluer les prestations attendues de l'agriculture. Dans ce contexte, le rôle paysager de l'agriculture est fortement mis en avant et pourra être rétribué plus spécifiquement. Des contributions à la qualité du paysage sont prévues pour encourager et soutenir la diversité des paysages cultivés, avec leurs caractéristiques régionales spécifiques. Les objectifs relatifs au paysage sont fixés à l'échelon régional par des porteurs de projet locaux, grâce à un processus participatif et multi-acteurs. Des pratiques agricoles seront ensuite définies de manière à atteindre ces objectifs et rétribuées sur un mode contractuel.

Le fait d'admettre que ces paiements paysagers doivent se discuter au niveau régional et de manière participative est déjà en soi un changement notoire dans la politique paysagère et agricole suisse. Cela peut représenter une réelle opportunité pour le milieu agricole de s'approprier positivement ce rôle et de le communiquer auprès des autres milieux.

La politique paysagère **en Italie** date de 1912, avec la promulgation d'une loi qui étend les formes de tutelle prévues pour le patrimoine artistique aux « beautés naturelles » inscrites en listes spéciales. En Italie, la fin des années 90 a vu, comme en France un tournant dans la conception des paysages, qui n'intéressait jusqu'alors que la protection de paysages spécifiques et singuliers ou de biens jugés dignes d'intérêt (aspects pittoresques, naturels ou bâtis). Ce tournant est concomitant d'une évolution des conceptions du territoire, envisagé de plus en plus comme ressource et levier du développement. Dans la Province Autonome de Trente, cette évolution prend corps à la faveur de nouveaux concepts comme le « marketing

territorial” (cf. Loi Provinciale de 2002 sur la promotion touristique) et est fondée sur la valorisation des ressources matérielles et immatérielles du territoire avec l’ambition d’une politique coordonnée et intégrée. La conception du paysage évolue elle aussi : pour la première fois, elle est dotée en 2008 d’une définition explicite dans le Plan d’Urbanisme Provincial (PUP), qui ne le limite plus une acception naturaliste, mais l’élargit à l’ensemble des aspects naturels et culturels du territoire et de son histoire. Ainsi, l’activité agricole se voit-elle reconnue comme acteur principal du maintien mais aussi de la création des paysages du Trentin. Une telle acception du paysage semble le promettre à une intégration à part entière dans les futurs programmes de développement. Ce mouvement, toutefois, ne met pas le paysage à l’abri d’une utilisation esthétique à des fins de marketing en masquant les conflits d’usages et d’intérêts dans le territoire.

### **Les échelles de compétences mobilisées dans la mise en œuvre des politiques publiques.**

La particularité de l’application de Leader était l’accès à la procédure à des espaces non organisés en intercommunalité de projet<sup>14</sup>. C’est ainsi que l’Espace Belledonne, association de 19 communes et acteurs socio-économiques des balcons de Belledonne (Isère, Alpes du Nord), a posé avec succès sa candidature à Leader+ en 2001, acquérant par là même une légitimité en tant que territoire de projet alors que cet espace géographique des balcons de Belledonne se trouve inclus dans le périmètre plus large du Pays Grésivaudan, zone périurbaine de Grenoble et Chambéry.

**En Suisse**, les conditions d’octroi du statut de Parc naturel régional sont fixées au niveau national (Loi sur la protection de la nature et du paysage). Mais le régime fédéraliste suisse octroie une large autonomie aux Cantons, qui sont responsables de l’application des lois fédérales. Le territoire du Parc est soumis par ailleurs à différentes dispositions légales tant fédérales que cantonales, voire même communales : plan directeur cantonal, plans d’aménagements communaux, protection de différents biotopes ou paysages, que cela soit au niveau national ou cantonal, etc.

**Tableau 4 : Niveaux décisionnels relatifs à quelques lois de planification en Suisse**

Niveau de compétence (=pouvoir décisionnel)	Loi sur l’aménagement du territoire et ordonnances d’application	Lois sur les infrastructures (LRN, LCdF, LA, etc.)	Lois sur l’environnement (LPN, LFo, Leaux, LPE, etc)	Lois sur la construction de logement (OLCAP)	Loi sur l’agriculture (LAgr)	Loi sur le tourisme
Confédération	Principes	X	x		x	
Cantons	X (Plan Directeur)	x (routes cantonales)	x	x	x	x
Communes	X (Plans d’affectation communaux)			x		

**En Italie**, le plan de développement local du Leader + est rédigé au niveau “supra-comprensorial”, représenté par le B.I.M<sup>15</sup> (Bacino Imbrifero Montano) de la rivière Brenta (constitué par les communes). La Province de Trente, plus spécifiquement le Département

<sup>14</sup> Ce n’est plus le cas du moins en Rhône-Alpes pour le programme Leader 2007-2013, pour lequel la préférence a été donnée à des territoires déjà organisés (territoires leader des générations précédentes, intercommunalités, pays, etc.)

<sup>15</sup> Une loi de 1953 obligeait les producteurs d’énergie hydroélectriques à indemniser les populations de montagne pour l’usage des eaux. Des consortia ont été constitués à cette fin ; c’est le cas de la rivière Brenta qui traverse tout le Valsugana.

Agriculture et Alimentation, est l'autorité de gestion : elle définit les grands objectifs. Par la suite, c'est le B.I.M. qui se constitue porteur de projet et coordinateur des initiatives. La Province a un rôle prescriptif par rapport au Groupe d'Action Local (GAL) dans le processus de création du plan de développement local. Le comité technique constitué par le GAL possède des fonctions principalement consultatives. Le GAL Valsugana, dont l'animateur est le B.I.M. (avec une importance spéciale des élus), joue un rôle direct dans la construction du projet. Bien que les règles communautaires demandent une co-participation des secteurs publics et privés dans la mise en œuvre du projet Leader+, l'initiateur du projet en Valsugana a été le secteur public.

**Tableau 5 : Outils de mise en œuvre opérationnelle de la notion de paysage en Italie (1991 - 2008).**

<i>Lois</i>	<i>Acteurs</i>	<i>Commissions</i>	<i>Outils de gestion</i>
<b>LOI URBANISTIQUE 1991</b>	<b>Province</b>	Commission Provinciale d'Urbanisme Commission Provinciale pour la Protection du paysage et de l'environnement	Plan d'Urbanisme Provincial (PUP). Il est chargé, entre les autres choses, de " <i>la localisation des zones d'intérêt environnemental et naturel, à soumettre à la protection du paysage (...), en établissant bien précisément la législation d'usage et de mise en valeur du paysage et de l'environnement</i> " (Loi provinciale 5 septembre 1991, n. 22 – Ordinamento urbanistico e tutela del territorio).
	<b>"Comprensori"</b>	Commission du "comprensorio" pour la protection du paysage	Plan du "comprensorio" de coordination
	<b>Municipalités</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Plan d'urbanisme général</li> <li>◆ Plan d'exécution</li> <li>◆ Plan de reconstruction</li> <li>◆ Plan d'urbanisme général intercommunal</li> </ul>
<b>PUP 2008</b>	<b>Province</b>	Commission Provinciale d'Urbanisme (laquelle a inclus aussi la Commission Provinciale pour la Protection du paysage et de l'environnement)	PUP, lequel inclut: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Carte du paysage</li> <li>◆ Carte des protections paysagères (consacré à la protection contre l'urbanisation des agglomérations)</li> </ul> + outils financiers: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Fonds pour la re-qualification des sites historiques et du paysage</li> <li>◆ Aides financières pour la conservation et l'amélioration paysagère</li> </ul>
	<b>Communautés de vallée (2006)</b>	Commission pour la planification territoriale et le paysage de la communauté	Carte des règles du territoire de la communauté
	<b>Municipalités</b>		Pas de modifications.

Ces niveaux variables d'implication des échelles de compétences dans la mise en œuvre des politiques publiques entre les pays montrent que les degrés de liberté des acteurs dans l'application de celles-ci, et particulièrement sur le paysage, sont eux-mêmes très variables. En effet, il est peu de choses en commun entre la Suisse dont les normes fortement affichées mais peu explicitées ont une influence directe sur le plan local par la mise en place du Parc et les deux pays latins qui cherchent à faire évoluer la conception des paysages à la faveur des procédures Leader, et où il n'existe pas de norme paysagère même si les représentations ne sont pas absentes. .

### **En guise de première synthèse...**

Les rapports, dans les politiques publiques, entre développement durable et paysage, en France, Suisse et l'Italie, montrent que traditionnellement, paysage et développement ne relèvent pas de registres voisins et complémentaires dans la conception des politiques. Sans doute est-ce dû au fait que pour les trois pays, la notion de paysage était, jusqu'à une époque très récente, inféodée à une logique de protection se référant à des conceptions naturalistes, patrimoniales et esthétiques. Cette logique est l'inverse exact des politiques de développement dont les modèles en vigueur depuis l'après-guerre perdurent encore et cherchent à promouvoir le changement, avec d'ailleurs une efficacité très inégale. L'émergence de la « durabilité » dans les politiques publiques de développement ne semble pas de nature à faire évoluer cet état de fait car cette notion, corollairement affectée d'une dimension environnementale, souffre, en dépit des affichages de transversalité, d'une mise en œuvre opérationnelle encore très sectorielle et héritée des modes de développement classiques. Cette dialectique n'est pas simplement à chercher dans la logique des acteurs dont nous parlerons plus loin mais bien dans la conception des politiques publiques elles-mêmes.

Un aspect malgré tout important est la prise de conscience du rôle de l'agriculture dans les paysages. En Suisse, un prochain jalon pourrait être représenté par les discussions en cours sur les conditions d'octroi de certains paiements directs à l'agriculture. En effet, des prestations paysagères en tant que telles pourraient être à terme encouragées et rétribuées, distinctes des prestations environnementales. En outre, il est reconnu que ces prestations paysagères devraient être régionalisées et définies de manière participative à l'échelle locale. Cette prise de conscience, déjà effective en France depuis un certain nombre d'années, commence également en Italie, mais elle n'est en rien une garantie contre une instrumentalisation de l'agriculture au profit de logiques qui la dépassent et ne la concernent plus. Sans doute les politiques publiques trouvent ici leurs limites et la réponse à cette situation complexe se situe dans les relations de gouvernance entre les acteurs.

## **2) Paysage et développement durable dans les projets : jeu de miroir ou mirage ?**

La réflexion ici se situe dans l'analyse du processus de projet considéré comme traduction du cadre des politiques publiques dans l'expression et la résolution de problématiques locales de développement durable par les acteurs. Les contextes territoriaux qui circonscrivent les projets de développement durable ont une importance capitale pour comprendre ce que ceux-ci évoquent ou taisent.

Le massif de Belledonne, montagne périurbaine et espace « de loisirs », qui fait face à une importante pression foncière et à un déclin agricole, se cherche une identité de territoire dans le pays du Grésivaudan en fort développement. Sa situation est assez différente du Pays-d'Enhaut, en Suisse, fortement marqué par l'économie agro-pastorale de la « Civilisation du Gruyère », mais dont l'activité agricole et de petites stations touristiques est fragile face aux enjeux à plus large échelle (développement régional à géométrie variable entre la Riviera montreuillienne et les petites communes à caractère rural ; pression sur l'évolution de l'agriculture). Cependant, ces territoires ont en commun de percevoir dans les démarches Parc et Leader des opportunités pour faire face à leurs enjeux spécifiques. Ils sont en cela très différents du Trentin, marqué par une économie périurbaine industrielle et de filières agricoles dont la crainte principale est la perte de compétitivité, et où le programme Leader n'apparaît pas comme un échelon stratégique.

Dans les projets de développement local, ces différents enjeux territoriaux sont soit omniprésents dans les débats soit, au contraire, sont remarquablement absents. C'est dans

cette perspective que nous proposons de discuter de la façon dont les enjeux de développement sont formulés et dont le paysage est – ou non – mobilisé par les acteurs.

Nous postulons que les acteurs raisonnent le changement et la durabilité en référence à leurs propres valeurs, ou intérêts catégoriels : la mise en cohérence des intentions d'actions avec les énoncés du projet doit passer par une recherche de compromis entre les systèmes de valeurs et les rapports sociaux qui les sous-tendent. Ceci renvoie, plus largement, à la gouvernance du processus de projet, à la mobilisation des différents groupes d'intérêts, ainsi qu'à l'accompagnement du processus collectif dans la formulation des problèmes et leur résolution.

### **Projet de territoire et territoire de projet : quelle figure locale du développement durable ?**

L'enjeu mis en avant par les membres de l'association Espace Belledonne est de faire émerger une territorialité de projet à même de s'affirmer vis-à-vis des influences de la vallée perçues comme négatives (urbanisation résidentielle mal maîtrisée, fréquentation liée aux pratiques de loisirs sans retombée économique locale, concurrences entre usages de l'espace, etc.). La première programmation Leader + (2001-2006), axée sur le rapprochement des acteurs et la valorisation collective des ressources spécifiques de Belledonne, se traduit par la réalisation d'un grand nombre d'actions, à portée souvent locale, mais peine à faire émerger une « identité Belledonne » et un projet structurant.

La pression des dynamiques urbaines et leurs conséquences s'imposent comme principal enjeu de développement d'un territoire désormais présenté en « mutation périurbaine » par Espace Belledonne<sup>16</sup>. Deux conceptions du développement s'opposent : l'une, portée par des valeurs de la ruralité et la recherche d'une identité montagnarde spécifique à construire (mise en avant par les élus ruraux, et les agriculteurs en particulier), qui est également la conception fondatrice de l'association Espace Belledonne ; et l'autre, davantage ouverte à une évolution vers une économie résidentielle tournée vers la vallée (promue par les élus des communes en développement résidentiel en particulier). Dans les représentations du diagnostic et dans le cadre de la nouvelle candidature Leader (2008-13), la recherche de nouveaux « équilibres » entre les ressources environnementales, économiques, sociales spécifiques du massif doit répondre aux menaces externes amenées par les influences urbaines (pression foncière, perte de cohésion sociale, banalisation paysagère, concurrences avec l'agriculture, etc.).

**En Suisse**, le projet de Parc Gruyère Pays-d'Enhaut est issu de deux démarches abandonnées, tant du côté vaudois que du côté fribourgeois, et présente donc un montage bi-cantonal tout à fait original. Dans le canton de Fribourg, une première dynamique régionale avait pris corps avec le projet Vanil Noir, lié à l'Inventaire fédéral des paysages, inscrit dans le cadre d'un financement Regio+ . Ce projet avait obtenu des fonds du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) mais les communes ont finalement renoncé à se lancer dans cette démarche. Du côté du canton de Vaud, le Pays-d'Enhaut avait initié une réflexion de longue date sur le devenir de son territoire. Déjà dans les années 80, il avait été une région pilote pour le programme Man and Biosphere de l'UNESCO. Puis, il y a une quinzaine d'années, il avait engagé une réflexion paysagère dans le cadre de la problématique de la protection des marais au niveau fédéral. Une commission paysage s'était alors constituée afin de réfléchir aux relations entre pratiques agricoles et protection de la nature. Une sensibilisation à l'évolution paysagère de la

---

<sup>16</sup> Le constat en 2007 est sans équivoque : la population a augmenté de 32 % depuis 1990, et la moitié des habitants de l'Espace Belledonne réside sur le territoire depuis moins de 10 ans.

région avait été menée auprès de la population. Puis, la réflexion s'était orientée vers une candidature pour être réserve de biosphère (UNESCO). Après l'échec en votation communale de ce projet, les personnes qui s'étaient impliquées dans cette démarche ont cherché un nouveau cadre institutionnel pour développer leurs objectifs. Dans ce contexte, le tout nouvel outil d'animation territorial que constitue le Parc, institué par la Loi sur la protection de la nature et du paysage, représentait une opportunité pour réfléchir aux modalités de développement possibles de la région. Ainsi les deux démarches se sont rejointes dans l'élaboration du projet de parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut.

Les conditions à remplir pour être reconnu comme Parc naturel régional sont fixées dans la Loi sur la protection de la nature et du paysage. Elles mettent l'accent sur la préservation de la qualité de la nature et du paysage où il s'agit de tout mettre en œuvre afin de sauvegarder l'aspect caractéristique du paysage rural et la diversité des espèces animales et végétales indigènes ainsi que de leurs habitats. Une attention particulière doit être accordée à minimiser les atteintes paysagères par des constructions et autres installations d'infrastructures.

Un autre point important d'un Parc naturel régional est d'encourager le développement d'activités économiques durables, où l'objectif est d'exploiter les ressources naturelles locales tout en ménageant l'environnement, d'intensifier la valorisation régionale de produits fabriqués dans le parc et leur commercialisation et de promouvoir les prestations de services axées sur un tourisme doux. D'autre part, des actions de sensibilisation au développement durable doivent être engagées. Ainsi, les actions au niveau local vont devoir répondre clairement aux trois dimensions de la durabilité et les coordinateurs du Parc en sont les garants.

**En Italie**, les acteurs locaux font un constat convergent sur les problèmes du Valsugana : une crise économique, le sentiment d'une perte d'unité du territoire notamment dans les fonds de vallées liée à une cohésion sociale insuffisante, que ce soit au niveau des acteurs individuels, des entreprises ou des collectivités, l'absence de projet de grande ampleur susceptible de donner un second souffle au développement de la vallée.

Deux objectifs principaux structurent le projet Leader + Valsugana : l'amélioration de la cohésion sociale, et la durabilité économique des structures productives ; tandis que les objectifs écologiques occupent une place très secondaire. Le territoire et le paysage semblent seulement être un objectif intermédiaire, une des étapes possibles pour poursuivre les objectifs principaux, avec la valorisation des produits des services et des ressources locales.

**En France** au contraire, Leader+ apparaît comme la procédure structurante du massif de Belledonne pour aider les acteurs à se consolider une identité et une existence par rapport aux enjeux qui lui sont spécifiques. Le massif se détache en cela fortement du Trentin, où Leader+ apparaît certes comme une opportunité de procédure complémentaire, utile sans doute au développement local au sens où peuvent s'y débattre un certain nombre d'éléments qui ne trouveraient pas matière à être développés ailleurs, mais n'a pas de portée structurante pour le territoire. Le projet de Parc du Gruyère-Pays-d'En-Haut, faisant suite au premier échec de mise en place d'une réserve de biosphère, veut apparaître comme la démarche de projet qui permettra de relancer l'économie locale sans trahir les visions que les acteurs ont de leur territoire, bien que ce travail de traduction soit extrêmement délicat et rencontre quelques difficultés. L'enjeu que le projet représente pour le territoire conditionne pour une bonne part l'approche du paysage dans les actions de développement. Ce lien presque organique oriente pour les animateurs locaux le choix des experts en paysage qu'ils veulent voir intervenir.

## ▪ Place du paysage dans les projets de développement : entre l'objet et l'outil

Le paysage occupe une place centrale dans l'évolution des projets de l'Espace Belledonne, tantôt comme figure emblématique d'un développement souhaité, tantôt au contraire comme révélateur de mutations d'usages de l'espace qui font controverse. Dans le premier projet Leader + qui vise à faire émerger une territorialité partagée entre les acteurs, le paysage est mis en avant comme « *élément identitaire à préserver* », il matérialise « *l'équilibre* » d'un développement rural montagnard (espaces agricoles, forêts, hameaux, etc.), et se veut fédérateur des acteurs autour d'un objectif de valorisation des ressources territoriales, parmi lesquelles l'agriculture tient une place essentielle et reconnue. Mais les transformations du paysage amenées par un développement résidentiel rapide de certaines communes ont rapidement replacé sur le devant de la scène les enjeux liés à l'urbanisation. Les élus porteurs de l'association sont à l'initiative d'un « Plan d'action qualité architecturale et paysagère ». Pour eux, l'évolution des paysages est révélatrice d'un développement « *non durable* » : « *le développement récent de l'urbanisation montre les signes flagrants de rupture avec cette culture locale au mépris des valeurs fondamentales des paysages et nous alerte sur les conséquences prévisibles à long terme d'une perte de sens* »<sup>17</sup>. Cette action « architecture et paysage » est, dès l'origine, ciblée en direction des élus et des services techniques communaux, afin de les sensibiliser aux risques d'une « banalisation de l'architecture », et de les mobiliser sur une gestion coordonnée de l'urbanisation nouvelle. Le plan d'action qui en découle propose aux communes de Belledonne des outils opérationnels pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la gestion des permis de construire. L'organisation agricole locale, soucieuse de la préservation des rares terres agricoles mécanisables, contribuera à la démarche par la proposition de mesures spécifiques destinées à favoriser l'habitat dans la pente et sur les secteurs laissés en friche. Toutefois, cette approche reste relativement formalisée par des conceptions « architecturales », au détriment du débat de fond sur les choix de développement que sous-tendent ces transformations : à nouveau, le paysage n'est pas mobilisé comme outil pour « penser » collectivement le changement, mais pour en limiter les impacts visuels. A l'occasion de la récente candidature Leader, les techniciens de l'Espace Belledonne s'appuient sur les spécificités géographiques du massif en « étages » (étage des balcons, étage forestier, étage des alpages) pour structurer la réflexion sur le développement durable. « La qualité des paysages », associée à « la lisibilité de l'étagement » cité par le comité de programmation, posent le paysage comme reflet de la qualité du développement, et les mutations du paysage comme des « déséquilibres » à maîtriser. Le projet repose in fine sur une représentation remaniée du paysage où la répartition des activités et des usages en étages, permettrait de retrouver un équilibre entre les fonctions du territoire. La gestion des usages de l'espace est un objectif récurrent du plan d'action, mais les formulations révèlent une dialectique non résolue entre « ruralité » et « urbanisation », « préservation » et « mutation » : « *les acteurs de Belledonne entendent préserver les activités historiques qui ont fait de ce territoire ce qu'il est aujourd'hui* » ; « *inventer une nouvelle manière de gérer ce territoire pour intégrer les mutations actuelles comme signes d'une **montagne vivante*** »<sup>18</sup>.

Inscrite dans les objectifs statutaires d'un parc, la protection et la valorisation du paysage tient de fait une place importante dans le projet défendu par les représentants du parc Gruyère Pays-d'Enhaut. Deux types de paysages sont mis en avant :

- D'une part, les espaces à forte vocation environnementale et biologique. Plus de la moitié du territoire du Parc est sous protection (dispositions cantonales et fédérales) et il s'agit de mettre en valeur et de communiquer au sujet de ce paysage à haute valeur naturelle.

<sup>17</sup> Plaquette de communication du plan d'action à destination des communes, 2007.

<sup>18</sup> Dossier de candidature LEADER 2007-2013

- D'autre part le paysage traditionnel et historique de la civilisation du Gruyère, paysage de moyenne montagne, alternant prés de fauche, alpages et forêts, aux reliefs plutôt doux, et dont les villages présentent encore souvent un caractère rural peu urbanisé. C'est le paysage emblématique des Préalpes à vocation fromagère, organisé autour du triptyque vaches-herbe-chalets d'alpages. Ce paysage est ponctué de montagnes à fort contenu identitaire (Gummfluh, Gastlosen, col de Jaman, etc.) et de points de vue remarquables (notamment sur le bassin lémanique). Ce paysage est au centre des représentations portées par des milieux du tourisme de la région.

Les « menaces » sur le paysage sont nettement moins présentes que dans la situation de Belledonne ou de Valsugana. Mention est faite notamment de la dynamique forestière ou d'une tendance à l'urbanisation de certains villages. Mais en même temps ce paysage si emblématique et identitaire aurait tendance à être vécu et perçu comme immuable, ou du moins souhaite-t-on le croire. Les actions mises en place cherchent à tirer bénéfice de ce paysage, notamment par un marketing territorial, mais ne travaillent pas explicitement sur sa matérialité. Le terme de paysage est d'ailleurs évincé parfois au profit de la notion de « patrimoine naturel et culturel ». Bien sûr, certaines actions (réseaux écologiques, arbres fruitiers, murs en pierre sèche) ont un effet paysager indiscutable mais ce n'est pas là leur objectif premier qui est plutôt d'ordre environnemental (réseaux) ou patrimonial (savoir-faire local, anciennes variétés fruitières).

Le Parc, qui a mis en place deux produits touristiques phares valorisant ce paysage identitaire (Le Grand Tour, Les Chemins du Gruyère), a l'intention par là de progressivement associer dans les représentations locales le paysage traditionnel et son agriculture, à sa valorisation par un tourisme doux spécifique au territoire, jugée comme une opportunité de développement (Cf. photographie page 9).

La situation est encore différente en Italie où le paysage est presque absent du projet Leader. Quand le terme fait son apparition, il est considéré comme une ressource utile pour la « promotion » du territoire. Mais loin d'être structurant comme en Belledonne, le paysage est réservé à quelques interventions sur des domaines spécifiques, entrant dans le cadre d'intérêts des techniciens et des environnementalistes, mais aussi des tour-opérateurs qui cherchent l'image d'un territoire plus « salubre » : cadres naturels ou peu anthropisés, d'intérêt touristique ou éducatif (« oasis naturels » WWF). Les quelques actions ayant un effet paysager ne se font pas avec mention explicite du paysage mais plus sur des aspects patrimoniaux d'ordre touristique (routes thématiques), historique ou culturel (Jardin des Sicconi, aménagement des mines, parcours didactiques, musées ruraux, etc.), et agricole (réaménagement des châtaigneraies, protection de quelques cultures dites traditionnelles (Farine Valsugana)... alors que l'essentiel des paysages agricoles est constitué par l'arboriculture et l'élevage.

Ces actions vont principalement à l'avantage des administrations, des tour-opérateurs et des entrepreneurs privés (installation pour l'utilisation de biomasse; Oasis WWF; actions liées au sport, refuge alpin, valorisation du bois, hydroélectricité, usine pédagogique en bois).

Ces différentes situations semblent indiquer que la condition d'une approche structurante du paysage dans les projets est triple : la perception d'un changement non maîtrisé et jugé menaçant pour le territoire, la recherche d'une identité locale de la part des acteurs locaux par rapport à ces dynamiques, et la volonté locale d'avoir des approches plus transversales des questions de développement. Seul le massif de Belledonne en France répond à cette triple condition, nécessaire mais non suffisante. En effet, les dynamiques périurbaines, pourtant très



fortes dans le Trentin, ne suscitent aucune réaction de la part des acteurs pour dépasser le cadre habituel de leurs actions sectorielles. A l'image du projet Leader dans lequel il s'inscrit et qui n'apparaît pas comme structurant pour le territoire, le paysage intéresse en définitive des aspects périphériques par rapport aux enjeux dominants de l'économie locale. En Gruyère et au Pays-d'Enhaut, le paysage traditionnel de moyenne montagne herbagère est à la fois une richesse patrimoniale sur laquelle on s'appuie, expression d'une agriculture vivante, mais également une préoccupation dans la mesure où il est mis en danger par les dynamiques actuelles du territoire. D'une part, on assiste au développement de zones à bâtir autour des centres régionaux et dans les zones d'influence de communes à forte vocation touristique (Gstaad, Montreux, par ex.). D'autre part, la pression économique sur l'agriculture entraîne une diminution des exploitations et des changements de pratiques agricoles (abandon de certaines surfaces trop difficiles) dont les conséquences sont un entretien moins minutieux du territoire et l'avancée de la forêt dans certaines zones. En France, la volonté des acteurs de l'Espace Belledonne de s'unir pour se positionner dans un territoire aux mutations rapides hisse le paysage comme une figure idéale pour cristalliser une identité locale en espérance de réalisation. Mais même dans ce cas où le paysage émerge comme figure centrale de spécification territoriale, son « statut » d'objet matérialisant un objectif rêvé, s'il fédère les acteurs, a tendance paradoxalement et dans le même mouvement à oblitérer son utilisation en tant qu'outil susceptible de visualiser des problèmes bien réels : le paysage-objet fédère, le paysage-outil divise. Mais cette contradiction peut-elle être surmontée par des compromis ?

#### ▪ **Paysage de compromis ou paysage compromis ?**

Dans le contexte de Belledonne un glissement s'est opéré dans la manière de mobiliser le paysage: alors que dans les actions leader+ le paysage était placé au centre du projet, comme un prisme identitaire fédérateur (porteur de valeurs rurales pour distinguer Belledonne de la vallée du Grésivaudan), le paysage dans le nouveau projet figure désormais au rang d'aménité environnementale pour le cadre de vie (on parle de « qualité des paysages », associée aux « espaces agricoles entretenus »). Ceci traduit une prise de conscience – par certains élus – de la vulnérabilité de la ressource paysagère – telle que conçue auparavant – qui conduit à des mesures de préservation du paysage, dans sa matérialité esthétique. Ce compromis apparent masque toutefois des contradictions non résolues sur les valeurs du paysage, en tant que révélateur ou porteur d'un mode de développement.

*In fine*, l'examen du projet révèle un décalage entre l'ambition de développement durable qu'il affiche (étayée par une mobilisation très argumentée du référentiel du développement durable de la part des animateurs de l'Espace Belledonne), et l'état actuel du compromis entre acteurs sur un choix de développement et une stratégie d'action collective. Il faut voir ici l'importance du rôle des animateurs et des experts associés<sup>19</sup>, qui interviennent comme des « médiateurs » entre l'action locale et les politiques publiques. Leur approche cherche à concilier une ambition de développement durable exigée par les politiques publiques d'une part, avec un pragmatisme de l'action locale d'autre part (mobiliser les acteurs dans la durée, en composant avec des représentations différentes, et en organisant progressivement les apprentissages et les débats entre acteurs).

Cette représentation qui place l'animateur-expert au centre du processus de projet peut être vertueuse (susciter auprès des acteurs une appropriation des enjeux locaux au regard du développement durable), comme elle peut induire des effets pervers : amener les animateurs à fabriquer une « figure d'excellence » du développement durable, avec ses codes, ses représentations et son vocabulaire spécifique, au risque d'un décalage avec le vécu des acteurs et les contradictions du développement à résoudre.

---

<sup>19</sup> Urbaniste, paysagiste, ethnologue

Dans la pratique, en Suisse, les coordinateurs ont dû également composer avec la défiance de certains acteurs vis-à-vis d'un cadre réglementaire imposé qui aurait pu induire le rejet local du projet. Ils ont donc été amenés à privilégier dans un premier temps une démarche d'intéressement des acteurs par l'implication dans des actions très concrètes, en occultant la « machinerie » de projet, c'est-à-dire la réflexion transversale sur les enjeux du développement durable. Les coordinateurs du Parc ont une importance centrale dans le processus de « traduction » des objectifs de la Confédération en actions concrètes dans le territoire. Des objectifs spécifiques ont été définis afin de répondre simultanément aux objectifs stratégiques des parcs naturels régionaux pour la Confédération et aux enjeux spécifiques du territoire. Le tableau suivant présente ces 14 objectifs spécifiques et leur contribution aux objectifs stratégiques.

**Tableau 6 :** Rappel des objectifs stratégiques (inscrits dans la Loi sur la protection de la nature et du paysage) :

Objectifs spécifiques	Objectifs stratégiques			
	1.	2.	3.	4.
Divers éléments spécifiques du paysage rural et villageois sont valorisés, entretenus et restaurés				
Plusieurs espèces cibles et milieux naturels sont mieux connus et leur protection est renforcée (mieux comprise et assumée)				
Les forêts sont valorisées et la filière du bois est renforcée				
Une agriculture de type familial ainsi qu'un paysage agricole ouvert et diversifié sont conservés				
Les produits spécifiques sont valorisés et leurs chaînes de valeur à l'intérieur du Parc sont renforcées				
L'offre touristique est davantage diversifiée et permet de générer une nouvelle valeur ajoutée, tout en améliorant sa "durabilité".				
Une politique énergétique locale durable est encouragée				
La mobilité durable est encouragée				
L'accessibilité des projets aux handicapés est améliorée				
Un public ciblé a été sensibilisé de manière attractive à la qualité et aux valeurs des patrimoines dans la perspective de les préserver				
Les liens entre la culture, la création contemporaine, les artistes et le Parc sont renforcés ; ils contribuent à l'identité du territoire et à la diversification économique et touristique				
Les publics cibles endogènes et exogènes connaissent mieux le projet de Parc dans sa globalité et lui accordent leur confiance				
Les communes et les acteurs socio-économiques du territoire sont actifs au sein de l'organisation du Parc qui a atteint les objectifs de la phase de création				
Le label parc naturel régional est obtenu en 2011				

	contribution prépondérante à un objectif stratégique
	contribution secondaire à un objectif stratégique

Source : Association parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut, dossier de candidature, 2009

Légende des colonnes :

1. Préservation et mise en valeur de la qualité de la nature et du paysage
2. Renforcement des activités économiques axées sur le développement durable
3. Sensibilisation du public et éducation à l'environnement
4. Gestion, communication et garantie territoriale

Chaque action menée s'inscrit dans le cadre des objectifs officiels et exigés de la Confédération. Un long processus de traduction, impliquant différents arrangements entre acteurs et passant par la négociation entre les différentes instances du Parc et les porteurs d'action potentiels, mène de ces objectifs, conceptuels et théoriques, aux actions. Ce processus doit notamment passer d'un objectif légitimé le plus souvent par des valeurs « universelles » ou se référant à la défense du bien commun (LA biodiversité, LE paysage rural, LE patrimoine, etc.) à des actions s'inscrivant dans une histoire locale spécifique : le mur de l'alpage x, les anciennes variétés fruitières de la vallée y, le chalet d'alpage à tavillons de z (Beuret, Trehet, 2001)

Les différentes étapes de ce processus de traduction permettent d'intéresser, puis d'enrôler, des acteurs de plus en plus nombreux et aux profils de plus en plus diversifiés.

Par exemple, un objectif officiel central porté par l'Office fédéral de l'environnement qui doit être rempli par un Parc d'importance nationale est la préservation et la mise en valeur de la qualité de la nature et du paysage. Cet objectif est traduit notamment dans le cadre du Parc par une action concrète de plantations de vieilles variétés fruitières haute-tige. Les concepts de nature et de paysage, universels (du moins en ce qui concerne la nature) sont donc traduits dans des objets particuliers, évoquant une histoire et un patrimoine locaux. Cette matérialisation permet de rallier à la « cause » des personnes qui s'opposent aux principes officiels de défense du bien commun mais qui peuvent se sentir concernées par la préservation d'une variété plantée par leur arrière-grand-père.

L'action sur les réseaux écologiques permet d'illustrer notre propos. Elle s'inscrit dans les objectifs nationaux de préservation et mise en valeur de la qualité de la nature et du paysage, grâce notamment à la valorisation des écosystèmes et leur mise en réseau. Ces deux objectifs sont repris par le Parc et reformulés ainsi :

- Contribuer au maintien d'un paysage agricole ouvert et diversifié
- Promouvoir des pratiques agricoles favorables à la biodiversité
- Améliorer l'image de marque de l'agriculture.

Concrètement, il s'agit d'une part de mieux mettre en valeur ce qui a déjà été réalisé dans le territoire du parc et d'autre part de le développer en élargissant les réseaux écologiques agricoles existants.

Cette mise en œuvre s'accompagne de différents « investissements de forme<sup>20</sup> » : dépliant sur le sentier agro-sylvicole du Mouvement agricole de l'Intyamon, film documentaire sur le tarier des prés (une des espèces cibles du réseau écologique), étude de faisabilité pour les nouveaux réseaux (faite par un biologiste), convention entre le parc et la vulgarisation agricole des deux cantons pour la mise en place des réseaux.

Ces investissements de forme sont le résultat d'une part de différents accords et arrangements entre acteurs, mais d'autre part permettent également l'intéressement et l'enrôlement successif de nouveaux acteurs. Ils contribuent à l'élargissement et à la diversification du réseau (notamment on passe de liens forts<sup>21</sup> entre groupes d'acteurs liés par la proximité géographique, à des liens faibles, entre acteurs partageant à moyen terme une proximité organisationnelle et institutionnelle<sup>22</sup>).

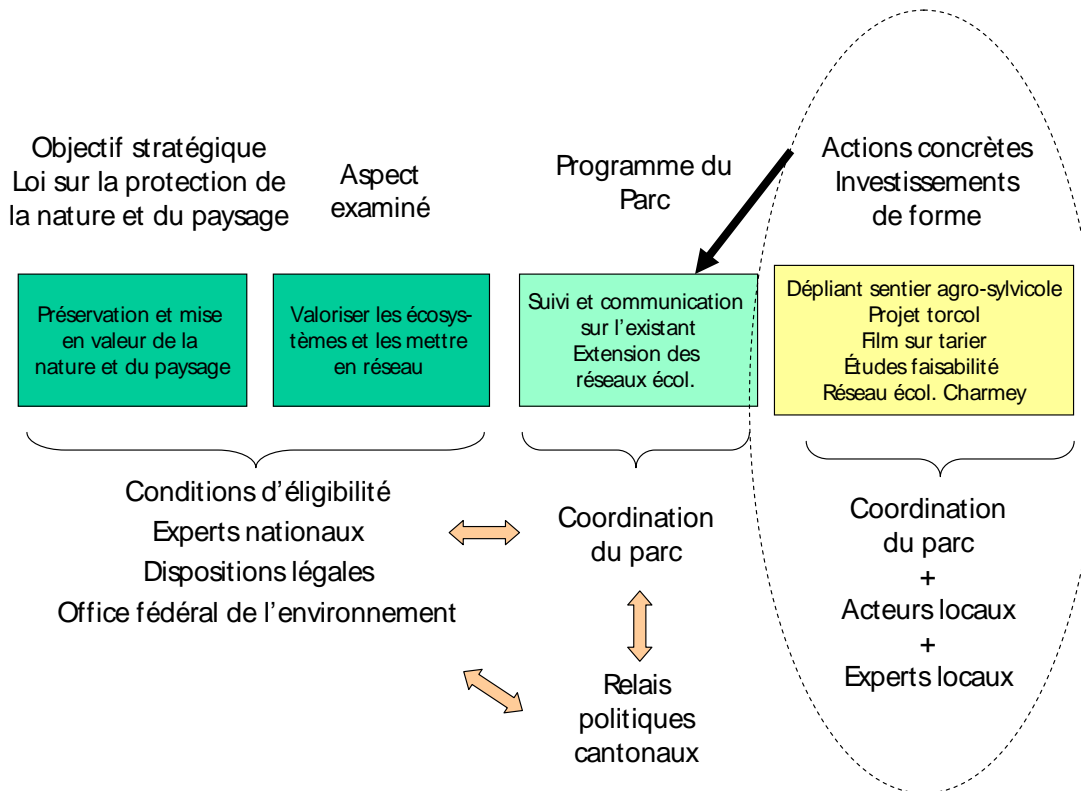
---

<sup>20</sup> Les investissements de forme (Boltanski et Thévenot, 1987 ; Eymard-Duverney, 1983) peuvent être un élément matériel tangible (dépliant, étude de faisabilité, carte, production de greffons, etc.) ou immatériel (événements tels que journée de la biodiversité). Ils sont à la fois le résultat de différentes problématisations et négociations et source de nouvelles problématisations

<sup>21</sup> Voir Granovetter, 1973.

<sup>22</sup> Voir Loudiyi, 2004

**Figure 5 : Processus de traduction : exemple de l'objectif « Préservation et mise en valeur de la nature et du paysage »**



On se situe donc ici dans une configuration très différente des cas des projets Leader de Belledonne et de Valsugana, dans la mesure où la traduction locale du développement durable est encadrée très précisément par une grille d'objectifs sur les champs économiques, environnementaux, sociaux. Ce cadre conduit les coordinateurs à une pratique très précautionneuse de l'animation des instances de projet impliquant les acteurs locaux : ils privilégient ainsi l'intéressement par l'appui à des actions locales ciblées pour une appropriation (voire une acceptation) progressive de « l'esprit Parc », et éviter une réaction de rejet. Selon cette logique, les sujets potentiellement conflictuels sont écartés pour ne pas mettre en péril la démarche. Au final, la démarche de projet procède donc d'un assemblage d'actions reconfigurées dans la grille générale des trois piliers du développement durable, mais dont les interrelations et la cohérence d'ensemble sont peu débattues.

L'Italie n'a pas vu l'émergence d'actions paysagères fortes ou structurantes, le paysage n'a même pas fait l'objet de discussion dans les projets, au-delà des objets circonscrits cités plus haut, et dont l'impact spatial est très ponctuel, même si différentes actions sont implicitement paysagères. La démarche Leader, en cohérence avec les tendances des politiques publiques au niveau provincial, a conduit à considérer le paysage de manière instrumentale et peu réflexive, en dépit des nouveaux cadres de développement proposés en Valsugana. Sur le plan des rapports sociaux les acteurs "collectifs", le B.I.M. Brenta<sup>23</sup>, représentant les administrateurs locaux, expriment le désir de créer un projet supra-territorial, porteur d'identité commune.

<sup>23</sup> Cf. note page22

Cette vision a été partagée au cours du projet, par les acteurs touristiques qui se sont plus tard constitués en un seul office de promotion (APT) à la place des deux organismes présents. Mais ces discours et réorganisation ne sont pas suivis d'effet sur les types d'action car le B.I.M. et l'APT n'en poursuivent pas moins leur propre logique sans anticiper sur les conséquences de la juxtaposition de leurs actions sectorielles respectives par rapport à celles des autres acteurs (notamment privatifs). Tous ces acteurs présentent un haut niveau de conflit d'une façon générale ; la difficulté de trouver objectifs et stratégies communs s'accompagne d'une accusation réciproque d'un insuffisant sens du bien commun et le GAL Valsugana n'apparaît pas comme un acteur capable de porter une vision unifiée, faute de portage politique.

Par ailleurs les grands absents de ce programme restent les agriculteurs. Très structurés au niveau commercial (coopératives) et syndical, ils prennent encore insuffisamment en compte la question de l'amélioration de la qualité des produits en s'ouvrant à de nouvelles stratégies en intégrant notamment la question environnementale. Sans doute le niveau provincial, niveau stratégique pour les décisions en matière d'agriculture, est celui qu'il aurait fallu mobiliser pour Leader, les niveaux inférieurs n'ayant pas de force contractuelle. Les sujets environnementaux sont, quant à eux, portés par des associations présentes sur le territoire, souvent impliquées dans des négociations compliquées (et parfois en conflits) avec les administrations et avec les autres groupes d'intérêt (en particulier les tour-opérateurs).

Le projet semble relever, du moins pour une fraction non négligeable d'acteurs, de l'opportunisme financier : la volonté de "faire réseau" et de promouvoir une caractérisation susceptible de spécifier le territoire est explicitement liée à des objectifs de récupérer des fonds. Différents acteurs semblent cependant faire montre d'un désir authentique de rapprochement entre les acteurs sociaux de leurs territoires. Parmi eux, la catégorie des élus révèle un intérêt spécial à la valorisation de leur territoire, même si les discours s'y réclamant ne sont qu'un simple affichage.

L'animation territoriale, quant à elle, ne s'est pas posé le problème de l'action paysagère, la priorité ayant été donnée à des considérations plus "pragmatiques" et techniciennes : l'absence de problématisation sur le rôle du paysage dans l'aménagement et sur les conséquences possibles des interventions mises en acte concernant le paysage du Valsugana constitue la limite de l'animation. Il manque une ingénierie qui permette la capitalisation en terme de problématique et de méthodes et pas seulement au niveau des procédures : la construction dans la durée n'est pas instrumentée et les animateurs sont démunis pour amener les acteurs à raisonner en terme de projet au-delà de l'action.

### **En guise de seconde synthèse...**

Le paysage tantôt mobilisé explicitement dans la problématisation des enjeux et dans l'action collective, tantôt réduit à des actions ponctuelles, tantôt implicite voire absent des projets ne semble jamais pouvoir être institué comme un élément pertinent du développement durable. Lorsqu'il est mobilisé explicitement, les compromis sur le paysage sont fragiles et évolutifs dans le temps selon l'émergence de nouveaux enjeux, et les « statuts » qui lui sont attribués restent souvent – au-delà des compromis apparents – très labiles et dépendant des rapports sociaux entre les acteurs. Quand il apparaît comme un des outils possibles pour contribuer à construire du développement, c'est pour des motivations touristiques qu'il est mobilisé. L'objet paysage, comme nous l'avons dit plus haut, ne fâche personne tant qu'il en reste à une acception esthétique. On peut comprendre le choix des animateurs territoriaux pour ce genre d'approche. Parmi les nombreuses questions qu'ils ont à gérer, la question du paysage apparaît comme une dimension parmi d'autres dans la tâche, déjà fort complexe, qui leur est assignée de faire émerger un projet territorial, d'assurer l'animation locale et de repérer les

initiatives pour les faire entrer dans les procédures de financement. L'animation territoriale est toujours battue entre le marteau des revendications locales et l'enclume des procédures.

Dans le cas des projets ici étudiés le rôle de l'animateur territorial a surtout consisté dans la traduction des politiques publiques en prenant en considération les principaux intérêts locaux. L'animation locale intervient comme l'élément pivot de « correction » des contradictions potentielles entre les orientations de développement souhaitées par les acteurs et les exigences de durabilité inscrites dans les textes imposés par le législateur. Elle est la clef de voûte pour cimenter ces initiatives dans les processus de gouvernance locale et faire cheminer les acteurs vers un réel projet de territoire au fil des procédures. Proposer sans imposer, composer avec la défiance des acteurs qui peuvent voir dans certaines procédures un luxe superflu voire un risque de contraintes supplémentaires potentielles. Le paysage, s'il est vu comme une opportunité de donner un coup d'éperon à la recherche de cohésion territoriale locale, intervient peu dans celle-ci comme un élément privilégié de consolidation ; et, même quand c'est le cas, il balance entre son statut d'objet, comme « plus petit commun fédérateur » et son statut d'outil qui en fait le « plus grand commun diviseur » par cela même qu'il pointe les problèmes qu'on ne veut pas voir abordés lorsqu'il s'agit de construire du sens, un projet, où l'enjeu – du point de vue des animateurs et des porteurs du projet - est de poser les problèmes sans fâcher, de fédérer les points de vue sans diviser, de promouvoir l'expression d'une identité sans exclure.

Le consensus sur un « paysage projet » explicite, figure de compromis entre « protection » et « développement » est-il une utopie ? L'idée semble en tout cas d'autant plus difficile à concrétiser que les territoires sont confrontés à des dynamiques de changement importantes dont les acteurs cherchent individuellement à tirer le meilleur parti au détriment du projet collectif. Au-delà de la question du paysage, c'est la pertinence opérationnelle de la notion de développement durable qui est en cause. Et cela se confirme dans les rapports sociaux qui sous-tendent les dynamiques locales.

### **3) Mise en perspective du projet par rapport aux enjeux territoriaux.**

#### **Ce que les projets ne disent pas d'eux-mêmes.**

Depuis sa création et le premier programme Leader +, tout l'enjeu de l'action de l'association Espace Belledonne réside dans la reconnaissance de ce territoire de projet, au sein du pays Grésivaudan et vis-à-vis de la vallée et de ses dynamiques urbaines. *« l'enjeu tient dans la capacité de Belledonne et à penser et se positionner non pas comme un espace en voie de périurbanisation, mais comme un véritable territoire-ressource dont les aménités constituent toute la valeur et l'attractivité <sup>24</sup> »*. Espace Belledonne, par sa capacité à mobiliser et agencer les politiques publiques territoriales dans ses projets successifs, se pose comme un activateur de la construction territoriale de Belledonne. Si la reconnaissance d'une territorialité spécifique à Belledonne semble relativement acquise vis-à-vis de l'extérieur (Pays, Région, Département), les acteurs de Belledonne restent encore partagés sur leur devenir, entre la voie d'une économie résidentielle dans le prolongement de la vallée du Grésivaudan et la recherche d'une spécificité de développement qui le différencierait d'une manière singulière des autres territoires périurbains.

---

<sup>24</sup> Dossier de candidature LEADER 2007-2013

Le projet de parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut est confronté au double enjeu de répondre aux conditions officielles d'éligibilité, mettant sur un pied d'égalité les trois piliers de la durabilité (écologie, économie, social) et d'éviter la confrontation avec certains groupes d'intérêt locaux, qui eux privilégient l'un ou l'autre axe. Il doit donc tenter de rassurer face à différentes craintes. Ainsi, la communication du parc insiste beaucoup sur la dimension sociale du projet et le parc est présenté comme un « espace à vivre, à aimer et auquel s'identifier », slogan très consensuel. L'accent est mis sur le capital social et culturel du territoire – des produits agricoles reconnus, des patrimoines vivants, des traditions respectées – mais aussi sur le paysage, élément cristallisateur. La recherche d'un compromis, d'un arbitrage, entre les différents poids à accorder aux trois piliers de la durabilité est une démarche délicate et en perpétuelle négociation. De par son objectif de développement durable et intégré, le parc pourrait être en confrontation avec certains acteurs plus orientés vers un tourisme ou un développement « durs » (certains milieux économiques, promoteurs immobiliers, certaines communes plus orientées vers un tourisme de masse). De même l'agriculture, un partenaire fort du projet depuis le début, entend faire prévaloir son statut d'activité économique incontournable, et voit dans le parc une opportunité de mieux mettre en valeur ses produits. Cette valeur productive s'oppose fréquemment à la valeur biologique. Ainsi les agriculteurs craignent avant tout que le parc n'amène de nouvelles contraintes dans leur manière d'exploiter et ne les oblige à « extensifier » leurs pratiques. Cela irait à l'encontre de leur logique productive, au risque selon eux d'aboutir à un paysage moins « propre ». Enfin, l'agriculture se trouve dans un paradoxe délicat vis-à-vis du parc : obligée de changer ses pratiques et de s'adapter à une évolution économique et structurelle constante, elle représente à terme une menace pour le paysage « traditionnel » dont elle est pourtant à l'origine et sur lequel repose fortement tout le discours des milieux touristiques, fortement impliqués dans le projet de parc.

Les milieux de la protection de la nature enfin, plutôt favorables à la démarche Parc, craignent cependant plus ou moins explicitement que l'objectif de développement du parc, même intégré, ne l'emporte sur l'objectif de préservation de la nature.

Ces rapports sociaux sont encore différents dans le Valsugana, qui est en train de traverser une période de changement et de crise, déterminée en particulier par la crise industrielle, qui a miné un équilibre économique déjà fragile : cette situation a conduit à la perception diffuse de la nécessité d'un soutien à l'activité agricole, peu organisée et qualifiée, et d'une réorganisation du tourisme, secteur qui présente les traits d'une certaine obsolescence face à l'évolution des marchés.

Les difficultés de réorganisation du système économique et social sont augmentées par une déficience de cohésion sociale, un esprit de clocher favorisant l'immobilisme et empêchant les différents acteurs de trouver un objectif commun.

La périurbanisation, déterminée par la proximité relative de la ville de Trente (chef-lieu de province) et par la présence d'une importante artère de liaison avec la région Vénétie, produit dans les fonds de vallée un engorgement des espaces et de violents conflits sur l'usage du sol entre les différents groupes d'intérêt, tandis que les zones de montagne en revanche sont sujettes au dépeuplement en raison de problèmes d'accessibilité aux services, eux-mêmes fort inégalement répartis.

Aussi, compte-tenu de cette situation, besoin est de distinguer les objectifs des réalisations effectives du projet Leader + Valsugana. Il s'était donné des objectifs plutôt amples visant ni plus ni moins que le dépassement de la crise du Valsugana en créant de nouvelles dynamiques internes à la vallée : les nombreuses initiatives qui en découlent sont effectuées à cette fin. Cependant atteindre un pareil objectif nécessite un énorme travail de coordination, dans et en dehors du projet, avec au moins la concession à Leader+ par les acteurs locaux d'un rôle plus



structurant pour le Valsugana, ce que peu d'entre eux étaient prêts à faire. Cette absence relative de légitimité locale de Leader+ a contribué au fait que celui-ci n'a pas pu se définir comme un réseau coordonné d'initiatives de proximité qu'aurait appuyé une ingénierie de projet pour la recherche de financements. Au lieu de ce type de soutien, Leader+ s'est limité au financement d'actions, présentées comme exemplaires mais qui ont en définitive très peu marqué les dynamiques de la vallée.

On retrouve dans les trois pays les mêmes catégories d'acteurs dont les rapports sociaux, variables, semblent révéler trois trajectoires différentes de développement (élus des collectivités, acteurs économiques, « environnementaux », agricoles...); alors qu'ils sont plutôt en relation de côtoiement sans grand conflit ouvert en zones rurales (à l'exception des environnementalistes, assez mal perçus par tous les autres, cas du Pays d'Enhaut), ils accusent de plus forts conflits les uns par rapport aux autres dans les situations d'économie sectorielle périurbaine (cas du Trentin) et ont tendance à se rapprocher dans les territoires périurbains en quête de « sens » (cas de Belledonne) En effet, en Belledonne, émergent des alliances, encore improbables il y a dix ans, entre les « écologistes » (au sens large), les habitants (surtout représentés par les néo-ruraux et regroupés en associations de défense du cadre de vie) et les agriculteurs qui, au-delà des conflits qui les séparent, trouvent des compromis dans la lutte contre l'urbanisation et, de plus en plus, au nom du développement durable (Guisepelli, 2006). Il existe par ailleurs sur Belledonne des accords entre élus ruraux et agriculteurs. Absent dans le territoire du parc Gruyère Pays-d'Enhaut, encore très rural, ce genre d'alliance n'existe pas non plus dans la zone périurbaine de Trente, où les questions d'emploi, omniprésentes, rendent sans objet la défense d'un cadre de vie local qui n'apporte aucune richesse perceptible pour les populations. Pour autant, là où il existe, l'accord sur le principe de défense correspond-il à un accord sur le fond ?

### **Le développement durable : des objectifs d'avenir sur fond de paysages du passé ?**

La conception du paysage dans le projet, mobilisé davantage dans un registre esthétique et selon un objectif de préservation de l'image de la ruralité d'hier, ne permet pas une approche intégrée des enjeux de développement sous-tendant les transformations paysagères. Sur Belledonne cette conception, motivée par une crainte des impacts de l'extension urbaine, n'est cependant pas partagée par tous, notamment par les élus ouverts à l'accueil de population nouvelle.

Il manque à ce jour une approche plus intégrée du paysage, jusque dans ses transformations actuelles, pour permettre aux acteurs de raisonner en termes de changement et de développement, plus qu'en termes de préservation. La volonté récente de relance du tourisme pourrait-elle amener un renouvellement des valeurs attachées au paysage, en les élargissant à une valeur marchande ? Pour ce faire, cela nécessiterait de passer d'une représentation du paysage « héritage à préserver », à une conception plus dynamique de « paysage ressource », image d'un mode de développement collectivement souhaité. Mais une approche touristique du territoire de Belledonne ne risque-t-elle pas à son tour d'entériner la régression constatée, dans le cadre de Leader, de la notion de paysage à ses dimensions patrimoniales et esthétiques ?

De précédents travaux menés en Tarentaise, dans le cadre du programme Politiques publiques et paysage (1998-2001) ont montré que les approches du paysage par les acteurs appelaient des velléités d'actions variées (accès au foncier pour les agriculteurs, aide à l'installation, solidarité fiscale entre communes etc.) et très différentes des approches traditionnelles de mise

en scène qui se limitent au débroussaillage et au dégagement de lignes de force de zones visibles depuis les routes d'accès au massif (Guisepelli et al. 2007). Si ces mesures correspondent à l'aménagement de type de paysages « à la suisse ou à la tyrolienne » (selon les formules des élus de communes touristiques), et semblent faire écho au souci des agriculteurs de maintenir des paysages « propres », le diagnostic sur l'état du paysage ne procède pas d'une vue partagée et les causes profondes expliquant ces problèmes ne sont pas soulevées. Le modèle de paysage « propre » pour l'agriculteur est celui qui est obtenu par une aide à la « professionnalisation » de son activité. Le modèle de paysage propre des élus, importé des pays voisins alpins, est celui d'un modèle de tourisme à l'année qui a réussi, et peu importe les moyens de l'entretenir. Le paysage des habitants prend en compte les espaces agricoles en ajoutant des aspects de patrimoine (monument, bâti traditionnel, terrasses de cultures) souvent en lien avec une idée de polyculture élevage qui n'a plus rien à voir, en montagne, avec l'économie d'élevage que les agriculteurs cherchent à défendre (Guisepelli 2001, 2004).

Mais il y a, en dépit des apparences, plus de possibilité de compromis entre les habitants et les agriculteurs qui ne défendent pas les mêmes types de paysage et de production, qu'entre les élus et les agriculteurs qui semblent défendre une composition de paysage voisine mais dont la superposition de forme sert de paravent à une divergence de fonds jamais collectivement prise à bras le corps.

Ces représentations sont très voisines de celles que l'on rencontre en Suisse. En effet, dans le territoire du parc, on retrouve un certain nombre de valeurs paysagères réparties différemment entre les différents groupes d'intérêt. Mais une valeur est particulièrement bien partagée (exception faite peut-être des milieux de la protection de la nature), c'est la valeur patrimoniale et identitaire, fondant la valeur esthétique : « notre paysage est beau, parce que c'est chez nous, parce qu'il est l'expression du travail de nos ancêtres ». Par ailleurs, différentes autres valeurs sont mobilisées par les différents protagonistes du parc : valeur productive par les agriculteurs (un paysage est beau lorsqu'il produit), valeur marchande par les milieux du tourisme et par les promoteurs du parc (mettons en valeur notre paysage afin qu'il crée de la valeur ajoutée dans le territoire), valeur d'habitat et de qualité de vie pour les collectivités locales et les résidents.

Le parc a su aujourd'hui composer un compromis fragile entre les valeurs productives des agriculteurs, la valeur marchande des milieux du tourisme et des collectivités, la valeur biologique et esthétique des milieux de protection de la nature. Cependant, comme on l'a évoqué plus haut, ces valeurs légitiment pour chaque catégorie d'acteur des modes d'action différents et potentiellement contradictoires, tant entre eux qu'avec le cadre législatif du parc.

Les représentations sociales du paysage en Valsugana, ont trouvé peu à s'exprimer dans le cadre du programme Leader. Dans le cadre du projet, le point de vue des environnementalistes a manqué, les agriculteurs « traditionnels » étaient absents, seules ont émergées quelques actions qui ont concerné le champ de la culture et du tourisme. Cette carence explique, au moins en partie, l'absence de vision du paysage comme le produit d'un construit social, porteur d'identité et d'un sentiment d'appartenance au Valsugana en dépassant les intérêts spécifiques. Mais comme nous l'avons déjà dit en d'autres termes, cette approche du paysage tient en grande partie à la place du projet Leader lui-même dans le territoire. Entre le discours d'une durabilité affichée et la réalité des actions qui sont peu coordonnées, il n'est pas possible de dire avec certitude que le Valsugana et son développement aujourd'hui soient "plus durables" qu'avant le début de Leader. La complexité qu'implique la notion de durabilité ne trouve pas matière à une traduction fidèle dans

l'action : l'efficacité d'un tel concept semble liée à la capacité de "maintenir de nombreuses actions coordonnées" entre différents champs, à laquelle les organisations d'acteurs, pris dans des logiques de développement classique, ne sont pas adaptées. Le paysage dans cette perspective n'est pas l'instrument requis pour décloisonner les rapports de pouvoir qui sous-tendent les dynamiques du Valsugana. Il serait besoin de développer des compétences et des modes d'approche qui sachent faire parler le paysage autrement qu'à travers son acception traditionnelle de Grande Nature.

### **Conclusion**

Le paradoxe du paysage tient au décalage fondamental entre les représentations que les acteurs en ont, représentations elles-mêmes liées à des logiques de développement (ex : modèles d'efficacité du travail des agriculteurs vs modèle de marketing des opérateurs touristiques ou modèle patrimonial des habitants etc.), et l'acception fondamentalement naturaliste et esthétique que lui ont conférée, jusqu'à une époque très récente, les politiques publiques dont la logique était essentiellement tournée vers la préservation. Curieusement, c'est cette dernière acception qui domine même dans les lieux où la confrontation entre les modèles paysagers et de développement est possible : c'est-à-dire les projets de développement locaux fondés sur la gouvernance territoriale. Ceux-ci, malgré les évolutions certaines, laissant une place plus forte à l'expression des acteurs, ont néanmoins tendance à perpétuer la séparation de fait entre les politiques de développement et les politiques paysagères. Ceci se vérifie dans les trois pays, en dépit de la diversité des acceptions données par les acteurs au paysage et au développement durable à différents niveaux de l'action publique.

Les projets de développement durable ne sont pas les lieux de confrontations entre ces différentes représentations du développement, celles-ci restent implicites. Cet état de fait est expliqué par beaucoup de paramètres d'importance variable les uns par rapport aux autres selon les situations. On peut en citer quelques-uns récurrents dans les trois projets sans prétention d'exhaustivité :

- définition des notions de paysage et de développement durable dans les politiques publiques,
- volonté des acteurs d'engager une réflexion identitaire sur leur territoire (y a-t-il une recherche d'identité locale),
- tensions locales entre les groupes d'intérêts et capacité de dépasser leurs approches sectorielles (quels sont les principaux points de conflit,
- mode de gouvernance de projets (comment est animé le groupe, qui participe ?),
- portée stratégique des projets par rapport au territoire (a-t-il un rôle structurant ou périphérique ?),
- diversité des perceptions des paysages et capacité de les confronter,
- dynamiques démographiques et urbaines et capacité d'en parler dans les groupes,
- impacts locaux des politiques de niveaux nationaux et marge de manœuvre des territoires par rapport à celles-ci,
- rôle de traduction de ces politiques par l'animation locale dans le cheminement qu'elle fait pour mener les acteurs à un vrai projet partagé.

D'autres éléments entrent en ligne de compte ; ils n'ont pas émergé comme des facteurs directs dans l'analyse des projets de développement mais peuvent en influencer les soubassements : évolution des politiques publiques européennes (notamment la PAC), concurrence internationale sur les produits agricoles d'une part mais aussi sur le tourisme d'autre part... Et, beaucoup plus trivialement, la complexité de montage et d'articulation de diverses procédures nécessaires à un projet de territoire, conduit les territoires à se doter

d'ingénierie de montage et gestion de projets, au détriment d'une ingénierie de « développeurs » privilégiant la fonction d'animation dans la durée.

Les interactions entre tous ces éléments montrent que la question du rapprochement entre paysage et développement durable est fondamentalement complexe au sens défini par Edgar Morin (2005). Elle nécessite pour être appréhendée une posture scientifique en cohérence avec cette complexité en échappant à « *l'alternative entre la pensée réductrice qui ne voit que les éléments et la pensée globaliste qui ne voit que le tout* » (Morin, *ibid.*)

Cependant, le passage au « durable » ne marque pas, du moins à l'heure actuelle, de ruptures fondamentales dans les modes d'action des opérateurs du développement et ceci a une incidence sur la manière d'approcher le paysage. L'absence de débat sur les évolutions de l'économie territoriale rend le paysage implicite ou ponctuel dans les projets ou du moins n'incite pas à la distanciation nécessaire permettant d'utiliser le paysage pour penser le développement : implicite au pays d'En-Haut, où il forme la toile de fond d'une économie traditionnelle qu'on ne discute pas, ponctuel dans le Trentin où les réflexions paysagères ne concernent aucun des enjeux cruciaux de la dynamique territoriale, le paysage a failli, en Belledonne, être le point d'accroche central d'un projet de territoire avant d'être restreint à des questions de cadre de vie et d'entretien. Ce n'est pas un hasard, car au-delà du fait que les politiques publiques sur les paysages et le développement continuent de fonctionner séparément, en dépit –et même en raison du développement durable, dont les acteurs locaux se méfient - le paysage recèle une contradiction essentielle entre son statut d'objet et son statut d'outil. Ainsi, que nous l'avons écrit plus haut, le premier fédère, le second divise. Il fédère tant qu'il peut constituer une ressource en soi : esthétique, existentielle, culturelle dans lequel une série d'expectatives individuelles et sociales sont satisfaites. Il divise dans son rôle, plus puissant encore, de catalyseur d'autres ressources où se lisent des processus territoriaux et sociaux et dont la lecture collective peut réactiver les braises de conflits sous-jacents.

A quoi sert le paysage pour le développement durable ? Peut-il d'ailleurs exister un paysage durable ?

Le paysage étant un regard orienté sur l'espace, les compromis dont il peut faire l'objet sont liés à des modes de développement eux-mêmes orientés et sectoriels. On balance ainsi entre un durable « sectoriel », défini comme durable par les retombées positives qu'il peut avoir sur d'autres dimensions (c'est l'approche économique), et un durable de compromis à la croisée de toutes les représentations et de tous les souhaits de développement, précisément défini comme durable parce qu'il est le fruit d'une concertation au sein de la gouvernance locale (c'est l'approche sociale). Mais dans ce second cas, il est impossible d'évaluer les effets concrets de ces approches croisées, la multiplicité des représentations dans le compromis pouvant être de réels facteurs de blocage pour promouvoir le développement. En effet, l'évolution matérielle du paysage va plus vite que l'évolution des représentations que les acteurs en ont. Celles-ci sont fondées sur des valeurs dont les sensibilités sont très inégales face aux changements contemporains. Compte tenu de cela, si l'entrée par le paysage n'est pas soutenue par une animation locale forte et correctement instrumentée, c'est-à-dire ayant connaissance de la diversité des représentations et des implications opérationnelles de celles-ci, elle court le risque de déboucher sur un simple consensus esthétique à vocation marchande, en court-circuitant le paysage comme ressource territoriale à part entière.

Pourtant, malgré le constat de ses promesses perpétuellement non tenues, le paysage est une ressource potentiellement très puissante. En effet, le fait que le paysage est à la fois objet et outil, révèle sa faiblesse dans les projets, mais constitue aussi et *paradoxalement*, sa propre force au sens où la complexité de cette notion est peut-être le prisme le plus adapté pour faire

miroir à la complexité du concept de développement durable, lui-même fondé sur un paradoxe jamais explicité de recherche à la fois de permanence et de changement.

Cette contradiction qui peut être considérée comme un reflet atténué de la dialectique entre préservation et développement, peut se résoudre en partie à travers la notion de renouvellement de la ressource. En quoi le paysage peut-il être un facteur de renouvellement des ressources d'un territoire ? En quoi le paysage est lui-même susceptible de devenir une ressource renouvelable ? Si le paysage est renouvelable alors son changement n'est pas définitif, devient plus acceptable et sa préservation n'est plus justifiée. Le paysage devient un « accompagnateur » et un miroir du mouvement de la vie du territoire et de ses habitants. Peut-être que c'est en ces termes-là qu'il convient d'amener le débat concernant les relations entre paysage et développement durable sur la scène publique aujourd'hui. N'est-ce pas d'ailleurs l'esprit que les auteurs de la convention européenne du paysage ont voulu donner à sa lettre ? Il y a sûrement matière à creuser dans cette perspective car force est de constater que pas une seule fois, cette convention n'a été mentionnée dans les projets de développement durable. La convention européenne du paysage est pleine de promesses, mais si elle ne se dote pas d'instruments à la fois méthodologiques et réglementaires mais aussi et surtout financiers pour traduire en opérations concrètes les principes qu'elle énonce, alors il y a de fort à parier que le paysage, cette notion d'avenir pour le développement durable en Europe, risque de le rester à tout jamais !

## Bibliographie

Antrop M. (2005), Why landscapes of the past are important for the future, *Landscape and Urban Planning*, , Volume 70, Issues 1-2, 21-34.

Association Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut. 2009. Dossier de candidature; vol.1 : Territoire et fonctionnement (volume 1 du dossier).

Association parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut. 2009. Dossier de candidature pour la création d'un parc naturel régional, volume 2, Plan de gestion.

Backhaus N., Reichler C. & Stremlo M., 2007. Paysages des Alpes : de la représentation à l'action. (PNR48 : Synthèse thématique 1). Berne, FNS & vdf Hochschulverlag AG.

Beuret J.E. et Trehet C. 2001. Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales. *Le Courrier de l'environnement* n°43, 25-39.

Buchecker M., Hunziker M., Kienast F., Participatory landscape development: overcoming social barriers to public *involvement*, *Landscape and Urban Planning*, 2003, Volume 64, Issues 1-2, 29-46.

Burt, R. S., 2001. Structural holes versus network closure as social capital, in Lin N., Cook K.S., Burt R.S. (eds) *Social capital: theory and research*. Pp. 31-56. Aldine de Gruyter.

Callon, M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St- Brieuc, *L'année sociologique*, 36:169-208.

Diamantini C., "L'approccio interdisciplinare al progetto ambientale: la riqualificazione dell'asta fluviale del Brenta". In: G. Maciocco, P. Pittaluga (a cura di) *Territorio e progetto*, Milano: Franco Angeli, 2003, p. 270-287.

Droz Y., Miéville-Ott V., Forney J. et Spichiger R.. 2009. *Anthropologie politique du paysage : Valeurs et postures paysagères des montagnes suisses*. Paris : Karthala.

Farina A., *The Cultural Landscape as a Model for the Integration of Ecology and Economics*, BioScience, 2000, Volume 50 Issue 4, 313-320.

Fleury Ph., Petit S., Dobremez L., Schermer M., Kirchengast C., De Ros G., Magnani N., Struffi L., Mieville-Ott V., Roque O., "Implementing Sustainable Agriculture and Rural Development in the European Alps. Assets and Limitations of Local Projects Based on Multi-stakeholder Participation". *Mountain Research and Development*, 2008, 28, 3-4, 226-232.

Granovetter M., 1973. The strength of weak ties. *American J. of Sociology*, 78 (6), 1360-1380

Guisepelli E, Fleury P., Luginbühl Y. 2007 : *Paysage et développement dans les Alpes du Nord. Organisation entre acteurs et rôle des experts*. In *Nouvelles Urbanités, Nouvelles Ruralités en Europe*, ed. Luginbühl, 447, 456.

Guisepelli E. : *Le paysage comme objet et outil de négociation des actions de développement dans les Alpes du Nord*. Thèse de doctorat de géographie rurale, université Paris I, UMR LADYSS/CNRS, 21 décembre 2001, 576p.

Guisepelli E., Fleury P., (2007) : *le paysage à la croisée des choix de développement local, quelles connaissances pour quels enjeux ? Quels outils pour l'action ?* In *Paysages : de la connaissance à l'action* ed MB Darqué, Y Luginbühl, D Terrasson, Quae, 251, 262

Guisepelli E., Fleury P., 2003 : *Paysage et agriculture dans les Alpes du Nord. Représentations et aspirations de la société*. GIS Alpes du Nord, 54p+cd-rom.

Guisepelli E. 2006, . *Place et fonction de l'agriculture en zones périurbaines de montagne : modes d'habiter le périurbain et représentations du rural*. *L'espace Géographique*, 2 – 2006, 133-147.

Guisepelli E. : *Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action*. Colloque « Gérer les paysages de montagne pour un développement concerté et durable ». *Cyberge*, No. 309, 3 mai 2005 <http://193.55.107.45/articles/309res.htm>

Lehmann B., Steiger U. et Weber M. 2007. *Paysages et habitats de l'arc alpin, entre valeur ajoutée et valeur appréciée*. Zurich, Vdf Hochschulverlag AG.

Loudiyi, S., Angeon, V. & Lardon, S. 2004. *Capital social et développement territorial : quel impact spatial des relations sociales ? Espaces et sociétés aujourd'hui*. *La géographie dans les sciences sociales et dans l'action*, Rennes, 21-22 octobre 2004.

Luginbühl Y., *La demande sociale de paysage*. rapport au conseil national du paysage – séance inaugurale du 28 mai 2001, 17p.  
[http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/20010528\\_2.pdf](http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/20010528_2.pdf)

Mancuso (a cura di) F., *L'urbanistica del territorio. Il nuovo Piano Urbanistico del Trentino*, Venezia: Marsilio, 1991.

Miéville-Ott V. et Droz Y., A paraître. « Evolution de la réflexion paysagère en Suisse, A partir du programme Paysages et habitats de l'arc alpinL'analyse des représentations paysagères en Suisse : Aspects majeurs du programme de recherche « Paysages et Habitats de l'arc alpin ». *Economie rurale*

Miéville-Ott V. et Roque O., 2007. Mise en réseau des acteurs et développement agricole, l'exemple du projet IMALP en faveur de l'agriculture durable dans le Val d'Hérens (Suisse). European Regional Science Association (47th Congress) and ASRDLF (Association de Science Régionale de Langue Française, 44th Congress) PARIS - August 29th - September 2nd.

Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut. 2009. Dossier de candidature; Territoire et fonctionnement (volume 1 du dossier).

Steward W.P., Liebert D., Larkin K.W., *Community identities as visions for landscape change*, *Landscape and Urban Planning*, , 2004, Vol. 69 Issues 2-3, 315-334.

Theys J, *La Gouvernance, entre innovation et impuissance*, Développement durable et territoires ...

Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Venezia: Marsilio, 2008

Vogel S., Lanz S., Barth L. Böbner C. 2008. Objectifs pour une agriculture multifonctionnelle. *Revue suisse d'agriculture* 40 (5): 217-223.

## IV- Valorisation des travaux

### • Articles scientifiques :

#### **France :**

Peyrache-Gadeau V., Perron L. « Le Paysage comme Ressource dans les projets de développement territorial », en cours de publication revue en ligne Développement Durable et Territoire.

Peyrache-Gadeau V., Perron L. « Le Paysage-ressource dans les projets de développement. L'expérience de l'Espace Belledonne ». En cours de soumission à Cybergéo.

#### **Italie :**

Mazzola A., De Ros G. « Discutere di paesaggio, discutere dello sviluppo? Il paesaggio "concetto debole" nei progetti di sviluppo locale: il caso della Valsugana ». Article accepté pour publication dans la revue Agribusiness.

#### **Suisse :**

Miéville-Ott V. , « Le paysage permet-il la construction d'une finalité partagée dans un projet de territoire ? ». Article en cours pour soumission à la revue Cybergéo.

#### **Publication commune aux trois équipes du projet :**

Guisepelli E., Miéville-Ott V., Perron L., de Ros G., Peyrache-Gadeau V. « Paysage et développement durable : un mariage contre nature ? ». Article en cours de soumission pour la revue Cybergéo.

### Participation à colloques :

- Participation au colloque international de l'Association de Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF) les 25-26 et 27 août 2008 à Rimouski (Québec) : « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional », session « paysages ». Intitulé de l'intervention : « Le Paysage comme Ressource territoriale : modes de réponse à des enjeux de vulnérabilité / durabilité », PEYRACHE-GADEAU V.

- Plate-forme de sociologie rurale de Berne, Fev. 2009 : Miéville Ott V. « Paysage et développement durable, le cas du projet de PNR Gruyère Pays-d'Enhaut ».

- Colloque Agriculture et Paysage – Projet APPORT, 3 et 4 juin 2009, ENITA Clermont Ferrand. Miéville Ott V. « Les attentes des différents acteurs sur le paysage ».

- XIV Convegno nazionale interdisciplinare. Il backstage del mosaico paesistico-culturale : invisibile, inaccessibile, insistente. Gorizia, 24 – 25 Septembre 2009. Mazzola A., De Ros G., “Il paesaggio non detto. Sviluppo locale e paesaggio nel LEADER+ Valsugana.



## Travaux d'étudiants :

### France :

- « La place du paysage dans la conception des projets de développement local : Le cas de l'Espace Belledonne (Isère) », Elsa Barrandon, GIS Alpes du Nord, 2007. Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du titre d'Ingénieur - École Nationale Supérieure d'Horticulture et d'Aménagement du Paysage - Institut National d'Horticulture, soutenu en septembre 2007.
- « Paysage-ressource : un concept novateur comme argument au service de la préservation des espaces agricoles périurbains au sein de l'Espace Belledonne », Johanne Botta, 2007-2008. Mémoire du Master 2 Recherche Environnement et Paysages ; Université de Toulouse- Le Mirail.

## **ANNEXES**

**Place et fonction du paysage au sein des processus de gouvernance dans les zones rurales et périurbaines de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).**

**Fiche de présentation des sites : France**

Projet :	<b>Le paysage dans les projets de développement d'Espace Belledonne</b>
Genèse du projet Et état d'avancement	Espace Belledonne est une association créée en 1998, qui rassemble élus et acteurs économiques de 19 communes, autour d'un objectif de structuration d'un projet territorial sur l'espace particulier des « balcons » de Belledonne. Nous étudions l'évolution de la place du paysage dans les projets de développement successifs portés par Espace Belledonne : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leader + (2001-2006)</li> <li>- Plan d'action qualité architecturale et paysagère (élaboration 2004-2007, mise en œuvre à venir au niveau communal), initiative d'élus communaux face à des difficultés de maîtrise de l'habitat nouveau dans les documents d'urbanisme (PLU).</li> <li>- Préparation de candidature Leader 2008-2013.</li> </ul>
périmètre du projet et justification	Espace Belledonne est composé de 19 communes montagnardes formant un balcon N/S au dessus de la vallée du Grésivaudan. Belledonne construit son développement local dans une double influence : l'appartenance au Pays Grésivaudan (dynamique économique de la vallée de l'Isère), et l'influence de l'agglomération grenobloise (dynamiques périurbaines).
Nature du projet Et objectifs	« Espace Belledonne a pour mission de définir, mettre en œuvre et animer un projet de développement commun et concerté pour Belledonne ». Il s'agit par ce projet de donner corps à une spécificité de développement territorial à un espace soumis à de fortes influences urbaines, et de gérer/maîtriser collectivement ces influences urbaines au niveau des communes.
Place du paysage  (central ou non, explicite ou non...)	La place du paysage a fortement évolué dans les projets : <ul style="list-style-type: none"> <li>- dans le projet Leader + 2001-2006, le paysage occupe une place centrale dans la conception du projet : sur cet espace sans antériorité de projet commun, le paysage est mobilisé comme un « élément identitaire à préserver ».</li> <li>- L'impact des transformations paysagères sous l'effet de la périurbanisation impose progressivement une notion de « mutation périurbaine ». Entre communes rurales (voire en déprise), et communes devenant résidentielles, le thème de « l'identité » est abandonné pour celui de la maîtrise des transformations urbaines.</li> <li>- En corolaire, le paysage n'apparaît plus comme valeur identitaire. Dans le projet Leader 2008-2013 en gestation, l'espace est fragmenté en nouvelles entités selon une approche en « étages », » à enjeux spécifiques (gestion de la fréquentation et du multiusage, cohabitation habitat / agriculture, etc.)</li> </ul>
Place du développement durable	- le projet Leader + 2001-2006 porte une ambition transversale de « valorisation des ressources naturelles et culturelles », par des actions transversales (eau, forêt, etc.), dans un objectif affiché de développement

(central ou non, explicite ou non...)	<p>durable.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si la stratégie de développement d'Espace Belledonne semble moins consensuelle entre les acteurs dans le nouveau Leader en gestation, l'objectif de développement durable occupe encore une place centrale dans les débats, notamment sous l'orientation des experts et animateurs du projet.</li> </ul>
Degré d'innovation locale	<p>L'ambition de changement / d'innovation est forte dans de nombreuses intentions d'actions, dès l'origine du premier Leader (par ex : approche transversale de la valorisation des ressources naturelles et culturelles (eau, bois, énergie..) dans les projets, mise en réseau des acteurs, concept d'unités d'habitations nouvelles dans la pente, etc.</p> <p>Mais paradoxalement les synergies entre acteurs semblent déficientes et peu d'actions aboutissent à des échelles intercommunales / territoriales.</p>
Degré de concertation (limitée, large)  Acteurs : qui, rôles.	<p>La concertation est un principe affiché dans la composition et le fonctionnement d'Espace Belledonne, acteur central et pilote. Tous les projets étudiés font état de nombreuses rencontres locales, ateliers multiacteurs, groupes de travail, etc. dont les comptes-rendus constituent un matériau de base important pour notre analyse. Par ailleurs aux instances mises en place à l'initiative d'Espace Belledonne, s'ajoute une autre instance de concertation et de projet déterminante sur le territoire : l'ADABEL, association réunissant agriculteurs et élus pour le développement de l'agriculture en Belledonne.</p> <p>Si la concertation est largement pratiquée sous des formes diverses, la mobilisation et la participation des acteurs est inégale, et constituera un point de vigilance dans l'analyse. Par exemple, diversité de mobilisation des communes (en l'absence d'intercommunalité de projet sur le périmètre d'Espace Belledonne), des acteurs économiques, etc.</p>
Place des experts	<p>Deux catégories d'acteurs ont ici un rôle déterminant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'animatrice d'Espace Belledonne, et secondairement les animateurs de l'ADABEL</li> <li>- les experts d'un bureau d'études fortement mobilisé, et dont une personne sera finalement recrutée par Espace Belledonne pour accompagner l'émergence du futur Leader.</li> </ul> <p>Par les méthodes d'animation et les outils proposés, ainsi que par les écrits successifs, les experts et animateurs ont eu un rôle déterminant qui a vraisemblablement orienté le contenu des projets, l'approche du paysage et les conceptions du développement. Ce sera l'un de nos points d'analyse.</p>
Gouvernance : degré d'autonomie locale (fort / faible)	<p>En l'absence d'intercommunalité structurante sur le périmètre, Espace Belledonne apparaît comme seule instance de coopération territoriale pour les communes à l'échelle de Belledonne. N'ayant ni le statut ni les compétences de collectivité, Espace Belledonne a moins d'influences – mais aussi moins de moyens – de la part des institutions territoriales (région, département, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dans le premier Leader 2001-2006, Espace Belledonne jouit d'une forte autonomie de projet.</li> <li>- Prochain Leader : Espace Belledonne est depuis peu intégré au Pays Grésivaudan, et doit donc désormais concevoir son projet en cohérence avec la stratégie territoriale du Pays.</li> </ul>

	<p>La relation d'Espace Belledonne aux territoires proches (Pays, agglomération de Grenoble), est de plus en plus au cœur des enjeux et des stratégies locales de développement.</p>
<p>place de l'agriculture et des acteurs agricoles dans le projet</p>	<p>L'ADABEL, association réunissant agriculteurs et élus pour le développement de l'agriculture en Belledonne, est une instance locale de concertation et de projet antérieure à l'Espace Belledonne. C'est une instance reconnue et qui joue un rôle important sur le massif. Son domaine de compétence est limité à l'agriculture, mais ses actions abordent le développement territorial en particulier en ce qui concerne la gestion de l'espace (équilibres entre espaces agricoles et espaces urbanisés, maîtrise de l'enfrichement).</p> <p>Elle est force de proposition dans les projets d'Espace Belledonne étudiés, et intervient également par le biais de son animateur qui participe parfois à l'animation de projet pilotée par Espace Belledonne. Ainsi la place des acteurs agricoles, leurs objectifs, mais aussi la place et le rôle que leur attribuent les autres acteurs, seront une composante de notre analyse des projets.</p>

**Place et fonction du paysage au sein des processus de gouvernance dans les zones rurales et périurbaines de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).**

**Fiche de présentation des sites : Suisse**

<b>Projet :</b>	<b>Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut</b>
Genèse du projet Et état d'avancement	Le Pays-d'Enhaut a fait l'objet d'un programme Man and Biosphere (MAB) dès les années 80. Problématique de la protection d'une zone marécageuse → début réflexion paysagère (91) Création d'une commission Paysage en 1993. Concours photos en 1998 « Le paysage bouge » (sensibilisation de la population à l'évolution du paysage de la région). Etude test du plan directeur cantonal sur le paysage en 2000. Candidature pour être réserve de biosphère (UNESCO), échec par rejet du budget d'étude par une des trois communes concernées (2002). Dès 2003, démarche initiée pour devenir Parc Naturel Régional (révision de la Loi sur la protection de la nature et du paysage permet l'accès à un soutien fédéral pour la création d'un tel parc). Création de l'Association Parc naturel régional Gruyère Pays-d'Enhaut en 2006. Dossier accepté, budget acquis (CHF 360'000 pour la réalisation de l'étude de faisabilité et la mise en œuvre des premières actions).
Périmètre du projet et justification	Les démarches initiées dès les années 80 concernaient uniquement le district du Pays-d'Enhaut. Avec la démarche PNR, le centre de gravité s'est déplacé vers Charmey et le canton de Fribourg (étant donné la réticence d'une des communes du Pays-d'Enhaut à intégrer la démarche). Les principales exigences pour être reconnus en tant que PNR par la Confédération sont : <ul style="list-style-type: none"> <li>- haute valeur naturelle et paysagère</li> <li>- espace rural traditionnel</li> <li>- localités ayant gardé leur caractère rural traditionnel</li> <li>- pas d'atteintes majeures sur le paysage par des infrastructures techniques</li> <li>- minimum de 100 km<sup>2</sup> pour la superficie du parc.</li> </ul>
Nature du projet Et objectifs	Projet institutionnel - opportunités financières apportées par un nouveau cadre légal - compétitivité territoriale. Objectifs : appuyer le développement économique régional, développer les activités touristiques, encourager l'exploitation durable des ressources énergétiques locales, préserver et valoriser le patrimoine naturel et paysager, etc.
Place du paysage (central ou non, explicite ou non...)	La place du paysage a évolué depuis les premières réflexions paysagères des années 80. Au début, le paysage était mobilisé en tant que cadre de vie, nécessaire à maintenir la population locale. Il a été également mobilisé en tant qu'objet de débat public afin de préciser les attentes de la population quant à son évolution et partant quant à l'évolution de la région dans son ensemble (quel paysage voulons-nous = quel futur voulons-nous ?). Puis la notion de paysage en tant que telle a été utilisée afin d'éviter les conflits liés à la protection de l'environnement (périmètre du PNR héberge un nombre important de réserves, biotopes, etc. mis sous protection par différentes lois) ; les associations de protection de la nature ne sont pas

	<p>toujours bien vues ; le paysage était une manière de prendre en compte l'environnement en évitant de provoquer des conflits.</p> <p>Avec le projet de PNR, le paysage devient une ressource explicite et un outil de marketing territorial. Il est vu comme le seul moyen de vendre la région, l'agriculture, secteur traditionnel important, étant confrontée à des difficultés grandissantes face à l'évolution de la politique agricole suisse.</p>
Place du développement durable (central ou non, explicite ou non...)	Un PNR se doit d'encourager le développement durable du périmètre qu'il concerne. Concept explicite mais il faudra suivre et analyser la mise en œuvre concrète des actions pour valider sa traduction dans les faits.
Degré d'innovation locale	Dans un pays aussi fédéraliste que la Suisse, la mise sur pied d'un collectif inter-cantonal pour la création de ce Parc est déjà une innovation de taille ! Les négociations et les groupes de travail multisectoriels également, peut-être dans une moindre mesure.
Degré de concertation (limitée, large)  Acteurs : qui, rôles.	<p>Les différentes étapes de ce long processus de réflexion paysagère, puis plus globalement de développement local, ont fait l'objet d'une large communication et de débats publics nombreux. Votation communale.</p> <p>Acteur central est l'Association pour le développement du Pays-d'Enhaut (ADPE). Moteur principal des différentes initiatives lancées ces dernières années (réserve de biosphère, dossier PNR). Collaboration étroite avec conseiller agricole qui remplit également une tâche d'agent de développement régional. Appui de certains élus et de certains acteurs du tourisme. Association de protection de la nature est régulièrement impliquée.</p>
Place des experts	<p>En amont ils ont une place extrêmement importante (définitions des conditions d'éligibilité, définitions de critères à retenir pour obtenir un label « Parc » – en discussion–, réalisation d'inventaires environnementaux cantonaux ou nationaux, etc.)</p> <p>Nous chercherons à préciser dans l'étude leur rôle dans le processus même de la création du PNR Gruyère Pays-d'Enhaut.</p>
Gouvernance : degré d'autonomie locale (fort / faible)	Structure fédéraliste accorde beaucoup d'autonomie au Canton puis aux communes, conditions d'éligibilité établies au niveau fédéral mais après la mise en œuvre et les actions concrètes sont décidées au niveau local.
Place de l'agriculture et des acteurs agricoles dans le projet	<p>Rôle économique de l'agriculture important dans la région concernée (représente le 20% des emplois). Rôle vis-à-vis de la préservation du cadre de vie bien reconnu. Dès le début des réflexions paysagères, les agriculteurs ont été régulièrement impliqués. Le conseiller agricole du Pays-d'Enhaut fait partie des différentes commissions et groupes de travail qui ont été à l'origine de ces différentes démarches. Un groupe de travail Agriculture existe dans la structure du PNR.</p> <p>Les agriculteurs ont des attentes assez fortes vis-à-vis du projet en terme de commercialisation des produits (label « Parc »). Se sentent garant du paysage traditionnel de la région (paysage entretenu et agricole). Craignent néanmoins une dérive écologiste et la forte augmentation de leurs contraintes.</p>

**Place et fonction du paysage au sein des processus de gouvernance dans les zones rurales et périurbaines de l'arc alpin (France, Suisse, Italie).**

**Fiche de présentation des sites : Italie**

Projet :	<b>LEADER + Valsugana</b>
Genèse du projet Et état d'avancement	Les consortiums de communes de bassins montagnard (B.I.M.), prévus par la loi n° 959 du 27 décembre 1953 concernant l'économie de montagne, gèrent les sovra canons <sup>25</sup> des réseaux de distribution de l'énergie hydroélectrique faisant tête à leur territoire. Le B.I.M. Brenta one idroelettrica presenti sul loro territorio. Le B.I.M. Brenta a proposé dans les années quatre-vingt-dix un projet LEADER pour le territoire du Bassa Valsugana et de la vallée du Vanoi, à l'exclusion du chef-lieu, Borgo Valsugana, et incluant 4 communes marginales de l'Alta Valsugana. Il a successivement participé à un LEADER II concernant, entre autres, 6 communes de l'Alta Valsugana. Finalement le B.I.M. Brenta s'est fait promoteur du projet LEADER + qui intéresse toute la vallée. Le projet, approuvé en 2002 par la Province Autonome de Trente, aura en 2008 sa dernière année d'activité.
périmètre du projet et justification	Le projet portera prioritairement sur le territoire du Valsugana, orienté d'ouest en est le long du cours du fleuve Brenta, dans la partie est de la province de Trente. D'un point de vue administratif, la zone est composée des « Comprensori » de la Bassa Valsugana (C3) et de l'Alta Valsugana (C4) : 41 communes avec une surface de 973,33 km <sup>2</sup> et 76.920 habitants (en 2006). Dans un souci de continuité territoriale avec les zones externes, il a été prévu que jusqu'à 10 % des ressources disponibles puisse être consacré à des activités dans le « Comprensorio » du Primiero et sur quatre communes du « Comprensorio » Vallagarina précédemment comprises dans le LEADER II.
Nature du projet Et objectifs	Le projet couvre une zone plutôt diversifiée. L'Alta Valsugana est concerné par des phénomènes de périurbanisation dus à la proximité au la ville de Trente et connaît par ailleurs une fréquentation touristique importante. La Bassa Valsugana, est de son côté le siège d'un secteur secondaire relativement important et se caractérisée par un déclin démographique interrompu seulement récemment. Les deux « comprensori » sont caractérisés tous deux par deux activités agricoles dominantes : la culture fruitière et l'élevage bovin laitier. L'activité agricole de cette région se distingue par ailleurs par une faible différenciation des produits sur des stratégies de qualité. Le projet propose une stratégie de développement visant d'une part, à contrer la tendance de perte de compétitivité des activités économiques traditionnelles et, d'autre part, à valoriser mieux les ressources du territoire et les possibilités de coopération entre secteurs économiques. Le plan de développement fixe cinq objectifs opérationnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>- recouvrement, qualification et mise en réseau des ressources environnementales, historiques, culturelles et paysagères ;</li> <li>- diversification et qualification de l'offre touristique, des productions agroalimentaires et artisanales ;</li> <li>- lancement de nouvelles productions et consolidation du marché existant ;</li> </ul>

<sup>25</sup> Le « sovra canon » est un pourcentage prélevé sur le prix de l'utilisation de l'énergie hydroélectrique provenant des installations de captage dans le territoire des communes du consortium BIM



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- encouragement à la culture de la coopération et de la participation entre les différents partenaires socio-économiques ;</li> <li>- renforcement et agrandissement des réseaux de coopération avec des zones extérieures.</li> </ul>
Place du paysage (central ou non, explicite ou non...)	Une première analyse de la documentation officielle révèle que le paysage est rarement explicite dans les sujets de discussion. Quelques initiatives cependant font explicitement référence au paysage. Dans ces cas le paysage assume presque exclusivement une valeur de ressource pour l'attractivité touristique, le plus souvent comme base de parcours thématiques (route du châtaignier, itinéraire équestre, etc.). La prise de conscience des risques de perte de la qualité paysagère en termes de qualité de vie des résidents, sous l'effet des investissements croissants en infrastructures est plus récente.
Place du développement durable	La durabilité du développement est considérée d'un point de vue essentiellement économique, et constitue un sujet central dans le discours public autour du projet LEADER +
Degré d'innovation locale	L'ambition du projet est de porter un degré élevé d'innovation en la zone. Le paramètre de l'innovation est, avec la durabilité économique, la durabilité environnementale et la transférabilité, mobilisé par la commission technique (voir dessous) pour la sélection des propositions de projets individuels.
Degré de concertation (limitée, large)  Acteurs : qui, rôles.	Le degré de concertation a été très fort. La rédaction du plan de développement local a été précédée de nombreuses rencontres publiques qui ont conduit à la constitution d'un groupe de travail mixte de 12 personnes : 6 élus du consortium des communes et 6 représentants des principales catégories socio-économiques (agriculture, artisanat, tourisme, crédit coopératif, promotion touristique, association pour l'égalité des droits de genre). Le groupe de travail a élaboré un plan de développement local. La composition du groupe d'action locale, constitué officiellement après l'approbation du plan de développement, ne diffère pas significativement de celle du groupe de travail : la moitié des membres, y compris le président, sont élus, tandis que les autres représentent le secteur privé et les associations locales.
Place des experts	Le rôle des experts, et celui des animateurs en particulier, est central. Pour gérer les actions individuelles, une commission technique a été constituée, composée d'un professeur universitaire et de trois experts de l'agriculture, du tourisme et de l'artisanat. Cette commission a eu le rôle de sélection parmi les propositions d'actions individuelles. Par ailleurs, la gestion des projets inter-communaux, théoriquement portée par le GAL, est dans les faits déléguée aux animateurs.
Gouvernance : degré d'autonomie locale	Le degré d'autonomie du groupe d'action locale est élevé. Celui-ci a permis d'une part de soutenir initiatives innovantes et intercommunales, et d'autre part a géré les difficultés de coordination avec les autres initiatives du territoire (en particulier les Pactes Territoriaux du Tesino et du Bassa Valsugana).
place de l'agriculture et des acteurs agricoles dans le projet	L'agriculture joue un rôle important dans le projet : la mesure liée au secteur primaire jouit de la plus grande partie des financements, un membre de la principale organisation syndicale agricole est présent dans le GAL et un expert de l'agriculture est aussi présent dans la commission technique responsable de sélectionner les propositions de projets individuels. La réponse de la part des acteurs agricoles aux possibilités offerts par le projet d'une façon générale a été bonne. La participation de l'agriculture aux projets relatifs au paysage (par exemple la réhabilitation des châtaigniers, des vignobles, etc.) a été moins forte que pour les projets individuels.