



DÉVELOPPEMENT LOCAL

& PAYSAGE

Le programme de recherche Paysage et développement durable, conduit par le ministère en charge de l'Écologie, soutient la réflexion sur la durabilité des processus d'évolution des paysages, pour éclairer l'action publique. À partir des résultats des projets de recherche achevés en 2011, un état des connaissances a été réalisé sous la forme de huit fiches thématiques destinées aux acteurs opérationnels. La présente fiche est consacrée au thème du développement local¹.

Sans remonter aux commencements de l'histoire de l'aménagement du territoire et sans prétendre à l'exhaustivité, ce texte vise à repérer certains liens qui ont jalonné l'histoire des deux notions, paysage et développement, des années 1960 à nos jours. On verra comment l'un et l'autre n'ont pas toujours fait bon ménage, et surtout comment les relations qui les rapprochent ou les éloignent se sont transformées avec l'évolution respective des deux notions. Au sortir des Trente Glorieuses, les premiers défenseurs de la qualité du cadre de vie les opposent, considérant que le processus de développement porte atteinte au paysage et les Parcs Naturels Régionaux (PNR) apparaissent comme des laboratoires cherchant à conjuguer les activités de tourisme et de loisir avec la qualité des paysages. À partir de la décennie 1980, s'émancipant de la vision descendante de l'action étatique, se "localisant", le développement croise sur son chemin le paysage et le rapport entre les deux devient plus complexe et moins équivoque. Certes, l'opposition entre les deux perdure dans les discours et les raisonnements des tenants de la protection des paysages (leur mise sous cloche), mais pour d'autres acteurs, le paysage est dorénavant perçu comme un vecteur potentiel de développement. Enfin, à partir de la décennie 2000, où le développement devient durable avant d'être local, le paysage trouve un nouveau sens notamment comme outil de médiation et de participation.

LES PRÉMICES D'UN RAPPROCHEMENT ENTRE PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT (DÉCENNIE 1960)



En France, dans les années 1960, l'État entend aménager le territoire afin de lutter contre les disparités régionales : la vision du développement demeure centralisatrice (elle sera qualifiée ultérieurement de "top-down") et fonctionnaliste, et elle relève d'une logique de zonage ; pour autant, c'est une époque où l'État affirme une volonté de redistribution équilibrée des activités sur l'ensemble du territoire national au service d'un développement harmonieux de la France. L'idée-force est que le développement doit avoir des retombées positives sur l'ensemble du territoire et profiter à toutes les régions. C'est dans ce contexte que l'idée de Parc Naturel Régional jaillit. Porté par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et institutionnalisé par un décret en 1967, les PNR prennent forme dans un pays en pleine mutation sociale (forte croissance démographique des villes) et économique (tertiarisation des activités et déclin des secteurs primaire et secondaire) ; l'objectif de l'État à travers leur création est de répondre aux enjeux de certains espaces ruraux restés à l'écart de la croissance économique et de la modernisation de la société, mais encore riches d'un patrimoine naturel et culturel singulier, peut-être d'ailleurs parce qu'ils sont restés en marge du processus de développement de l'après-guerre. Le développement de ces territoires est pensé à travers le prisme du loisir et de l'activité touristique en réponse aux attentes (ou supposées comme telles) d'une population citadine, nouvelle, et de plus en plus nombreuse. À travers ces nouveaux "jardins des hommes" (sic), comme les qualifiait Olivier Guichard², "notre souci était triple : équiper les grandes métropoles en aires naturelles de détente ; animer quelques secteurs ruraux, notamment ceux qui se prêtent le moins bien aux exigences d'une agriculture moderne ; protéger enfin la nature et les sites, sur des ensembles suffisamment vastes".

Même si les expressions proprement dites de "développement local" et de paysage n'apparaissent pas en tant que telles dans les textes fondateurs des PNR, les deux idées sont bien là. Et l'on peut dire que cet outil d'aménagement du territoire associe en filigrane mais de façon avérée le paysage et le développement. En effet, il s'agit de promouvoir un type de développement particulier, lié au tourisme et au loisir, en s'appuyant sur les forces vives, les ressources naturelles, les richesses patrimoniales - les paysages dirait-on aujourd'hui -, locales.

¹ La périodisation présentée dans ce texte a pour objectif d'introduire des points de repère chronologiques dans la réflexion sur les liens entre paysage et développement. Il ne s'agit en aucun cas de proposer un découpage du temps car c'est une opération difficile ; en effet, si l'on peut identifier quelques dates-clés, les ruptures ne sont pas nettes et les transformations souvent lentes, et faites de concomitances et de superpositions.

² Olivier Guichard, 1967, Les parcs seront naturels ou ils ne seront pas, in R2000, n° 4, 1967, pages 2 et 3).

L'INTÉGRATION PAYSAGÈRE : UNE TENTATIVE POUR CONCILIER L'INCONCILIABLE (DÉCENNIES 1970 ET 1980)

La décennie 1970 est marquée par une émulation intellectuelle autour du paysage en réponse aux transformations sans précédent du territoire liées au mode de développement des Trente Glorieuses. Dans le sillage de la création du ministère de l'Environnement (1971), plusieurs structures (Centre national d'étude et de recherche du paysage [CNERP], Organisation d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine [OREAM], École nationale supérieure du paysage [ENSP]...) vont être les acteurs d'un renouveau de la pensée du paysage. Ils expérimentent et développent une notion nouvelle, celle de paysage d'aménagement, pour tenter de (ré)concilier le développement (urbanisation, industrialisation...) avec la qualité des paysages. La relation de l'un avec l'autre est alors pensée sur le mode de l'opposition. Le paysage est perçu comme un frein au développement. Des recherches paysagères et des expérimentations sont conduites sur des régions ayant connu une forte croissance démographique et économique. Elles sont l'amorce d'une dynamique qui se poursuit et devient manifeste au cours des années 1980 ; il est possible aujourd'hui d'identifier cette période comme un âge d'or à la fois de la prise en compte du paysage dans l'aménagement du territoire (remembrements...) et de l'intégration paysagère d'objets nouveaux (routes, bâtiments, grands équipements...) liés au développement qui se multiplient alors sur le territoire. Un autre thème revient comme un leitmotiv : celui de l'assise (de la fonction, de la légitimité) économique des éléments du paysage (composantes paysagères), condition *sine qua non* de leur maintien. Perçu comme un enjeu majeur dans les débats sur l'aménagement du territoire, cette question est encore de nos jours d'une grande actualité.

MONTÉE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RENOUVEAU DU PARADIGME PAYSAGER (DÉCENNIE 1980)

De façon concomitante à la montée des préoccupations paysagères, l'expression même de "développement local" apparaît dans les années 1970 à la faveur notamment des revendications régionalistes ; c'est à propos et dans les territoires ruraux³ en difficulté que cette notion émerge en opposition au modèle de développement de l'époque et en particulier à une vision et à une pratique jusqu'alors descendantes de l'aménagement du territoire. Faisant écho au mouvement "vivre, travailler et décider au pays", ce vocable véhicule une autre conception du développement : le projet est pensé globalement⁴, porté par les forces vives du territoire et les élus locaux, et il s'appuie sur l'économie locale qu'il s'agit de conforter. Mais cette vision reste marginale et elle ne parvient pas tout de suite à s'imposer au-delà d'un certain militantisme.

L'opération "Paysages de pays", aujourd'hui tombée dans l'oubli, est exemplaire de cette période charnière. Conduite de façon expérimentale par les services de l'État en 1981 sur trois territoires de superficie (d'emprise) très différente (la région Alsace, le Revermont dans l'Ain à une échelle intercommunale, la Causse Méjean), cette action publique est conforme à la pensée paysagère de l'époque. Elle part du constat que les paysages se dégradent sous l'effet du développement, en particulier de l'urbanisation, ou de son contraire, la déprise économique et la désertification humaine. Son objectif est d'amener les acteurs locaux à en prendre conscience et à chercher des réponses pour réconcilier ce que les défenseurs du paysage perçoivent comme antagonistes. Dans le même temps, l'intitulé "paysages de pays" fait directement écho au mouvement des pays et contient en germe l'idée du développement local, y compris la variabilité des échelles de territoire (une région administrative, une intercommunalité, un plateau) à laquelle renvoie la notion de local. Laboratoire de gouvernance paysagère fondée sur la sensibilisation (il n'est pas encore question de participation), l'action est une préfiguration des plans et des chartes de paysage à venir.

Il faudra attendre la décennie 1980 pour voir le développement local qui n'était jusqu'alors qu'une utopie militante se généraliser et devenir, avec la loi de décentralisation de 1981⁵, un nouveau paradigme. Le recentrage sur les ressources territoriales et leur valorisation structure la manière de concevoir et de conduire l'aménagement et le développement. Mais surtout, celui-ci est de plus en plus caractérisée par une conception ascendante, c'est-à-dire émanant d'initiatives locales ; le projet est défini et mené par les "acteurs locaux". "Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population, [...] il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active"⁶. En 1982, la DATAR définit le développement local comme "la mise en œuvre le plus souvent, mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération communale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. Généralement initiée par des élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune".

À la faveur de la montée de l'idéologie du développement local et du renouveau de la pensée du paysage - qui, sur sa lancée de la décennie précédente, se poursuit - le rapport entre développement et paysage s'inverse et prend une nouvelle forme. Il ne s'agit plus seulement de rendre compatible la croissance économique et la qualité des paysages mais de penser le paysage comme un vecteur du développement. En effet, le local devient l'échelle de reconnaissance d'une identité territoriale, elle-même susceptible de fonder un projet de développement et d'entraîner une nouvelle forme d'économie locale davantage ancrée sur les potentialités naturelles, sociales et culturelles des territoires.

³ "Penser global, agir local", formule employée par René Dubos au 1^{er} sommet de l'environnement à Stockholm en 1972.

⁴ Le concept de développement local apparaît en milieu rural, celui de développement social émerge lui en milieu urbain (Jacqueline Mengin avec la collaboration de Gérard Masson, *Guide du développement local et du développement social*, Paris, L'Harmattan, 164 p., 2004).

⁵ La loi de décentralisation institue une réforme du cadre administratif et politique de la France à l'origine d'un bouleversement du développement et de l'aménagement du territoire.

⁶ Greffe X., 1984. *Territoires en France. Les enjeux de la décentralisation*, Paris, Économica, p. 146.

Une idée-force se développe alors : l'identité paysagère comme ressource locale et facteur de développement. L'image du territoire commence à être exploitée pour asseoir des productions agricoles contribuant à la composition des paysages. Ce raisonnement déjà ancien dans les régions viticoles va se déployer au-delà de ce type de production et conduire quelques années plus tard (1993) au programme "Les paysages de reconquête" du ministère de l'écologie dont le principe est de "labelliser" les productions locales productrices de paysages singuliers. Le paysage devient un faire-valoir avec comme hypothèse l'idée qu'à un paysage de qualité correspond un produit de qualité. Par le maniement de clichés identitaires, les acteurs locaux du développement territorial utilisent le paysage comme argument pour soutenir l'activité agricole mais aussi pour accroître l'attractivité résidentielle et touristique du territoire. On retrouve la vision qui a présidé à la création des PNR mais la formulation est plus élaborée et la référence au local plus explicite. En outre, celui-ci est revendiqué par certains acteurs comme étant une échelle d'action "apte" à s'opposer au global et à la mondialisation toute puissante de l'économie.

Enfin, les années 1980 voient émerger un autre type de rapport entre paysage et développement qui va ensuite se propager : le paysage n'est pas considéré seulement comme l'objet, la finalité d'actions publiques ou privées, il est également appréhendé comme la résultante de l'action d'une société sur son territoire, sur son environnement et pour cette raison, il devient un outil d'analyse, permettant de comprendre la répartition des activités sur le territoire et la capacité des acteurs économiques et politiques à maîtriser les évolutions. Le paysage est pensé comme un révélateur du type de développement choisi par les acteurs. Il est considéré comme un miroir renvoyant à la société l'image de son projet et à ce titre, offrant un "terrain" favorable au débat social.

LE PAYSAGE, UNE RESSOURCE À PART ENTIÈRE POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIALISÉ (DÉCENNIE 1990)



Au cours des années 1990, le développement "local" cède la place au développement "des territoires" ; l'emploi du pluriel est une manière d'insister sur la diversité des situations territoriales, donc des projets. Face aux préoccupations environnementales de plus en plus prégnantes, l'idée de territoire revient en force dans les discours politiques, institutionnels et associatifs, tel un recours, une réponse aux enjeux du développement. "Le territoire [...] est un sujet [vivant hautement complexe] produit par l'interaction dans la longue durée, de l'établissement humain et d'un milieu transformé par les sociétés et les cultures qui s'y succèdent"⁷.

En opposition à l'idéologie de la table rase qui a dominé la période des Trente Glorieuses, renouer avec le territoire devient le fil rouge de nombreux projets, urbains ou ruraux, dans les domaines de l'aménagement et du développement. Le "hors sol" est banni des discours⁸. On assiste à une réhabilitation, à une renaissance du territoire et de ses ressources dans le débat sur le développement⁹, renouveau perceptible à travers l'émergence d'un registre sémantique autour du terme "territoire" : (re)territorialisation, (dé)territorialisation, territorialité... En témoigne également la multiplication des circuits (la route des vins, la route du lait, la route de la châtaigne, le pain d'Yvelines) qui ancrent les productions sur un territoire et les associent à un paysage particulier. La territorialité étant entendue comme "la triple relation symbolique, cognitive et pratique que la matérialité des lieux entretient avec l'activité sociale"¹⁰, certains chercheurs impliqués dans l'action concrète affirment que "la soutenabilité du développement implique que la production de territorialité soit conçue comme un facteur déterminant de la production de la richesse"¹¹. De nouvelles fonctions sont dévolues au territoire. Érigé en patrimoine¹², sa valorisation comme ressource est devenu un principe essentiel dans les projets de développement local. Cette vision territorialisée du développement draine dans son sillage le paysage comme une ressource à part entière.

En effet, si l'on s'accorde à considérer que le paysage est "une partie de territoire telle que perçue par les populations..." (CEP, 2000), celui-là est lié de manière dialectique au territoire dont le retour en force sur le devant de la scène du développement est indissociable de celui du paysage.



LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : GLISSEMENT DU PAYSAGE-OBJET VERS UN PAYSAGE-OUTIL (DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 1990)

La fin du XX^e et le début du XXI^e siècle sont marqués par l'idéologie du développement durable¹³, dernier avatar des projets de développement local qui mettent l'accent sur le paysage-outil au détournement du paysage¹⁴. Le caractère totalisant de ce système de pensée n'est plus à démontrer : quel élu aujourd'hui n'habille pas son projet de développement local avec les atours du développement durable ?

⁷ Le projet local, Alberto Magnaghi, p. 49 (123 p.) 2000 pour la parution en italien, 2003 en français.

⁸ En réaction à notre époque marquée par un développement sans précédent des échanges virtuels et désincarnés entre les individus ainsi que par une mondialisation et une globalisation des processus économiques et des phénomènes culturels.

⁹ Le projet local, Alberto Magnaghi, p. 26 (123 p.) 2000 pour la parution en italien, 2003 en français.

¹⁰ Ibid. p. 27.

¹¹ Ibid. p. 27.

¹² Le territoire est officiellement érigé en patrimoine par la loi sur la décentralisation de 1983 ; cette disposition est reprise la même année par le Code de l'urbanisme : "Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences." (article L110, Code de l'urbanisme). Il faut néanmoins attendre la décennie 1990 pour que cette construction devienne un élément clé dans de nombreux projets de développement.

¹³ Le rapport Brundtland (1987) et la Conférence de Rio (1992).

¹⁴ Consulter également la fiche "Économie et Paysage" : encart "Économie et paysage dans les instances de gouvernance territoriales de l'arc alpin (France, Suisse, Italie). Qu'apprend-on des relations entre économie et paysage de cette expérience ?", issu des recherches d'Emmanuel Guisepelli (Chambre régionale d'agriculture de Rhône-Alpes).





Ce nouveau modèle de développement est structuré autour de trois axes : le social, l'économique et l'environnement. Efficacité économique et vivable, prudence écologique, bien-être humain et justice sociale sont les conditions indispensables pour qu'un projet de développement soit durable (soutenable). Il implique une vision du long terme, une écoresponsabilité et une attitude citoyenne. La solidarité intergénérationnelle est au cœur du modèle. Un développement est durable s'il est conçu de manière à "satisfaire les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins" (rapport Bruntland, 1987).

Si l'on s'en tient à la définition théorique de ce concept, l'articulation paysage/développement semble être au fondement de l'idée de durabilité : comme facteur de développement économique par l'attractivité qu'il offre ou pas ; comme facteur de développement social ou culturel au même titre que l'environnement : "la qualité du paysage est un élément essentiel du bien-être individuel et social" (Convention Européenne du paysage) ; enfin, comme reflet - même imparfait - du fonctionnement de la société et de sa relation à l'environnement (dimension réflexive du paysage). D'ailleurs, dans l'argumentaire qui accompagne l'élaboration des projets, il n'est pas rare que le paysage occupe une place de choix comme finalité et outil.

Et pourtant, dans la mise en œuvre des projets, le lien entre qualité du paysage et développement s'est amoindri lors du passage du local au durable.

Serait-ce parce que le développement local est structuré autour d'une dimension spatiale et passe par une incarnation, un ancrage géographique, contrairement au développement durable qui, en mettant davantage l'accent sur le long terme, du moins dans sa définition, valorise la dimension temporelle ? Finalement, le développement durable, ne s'affranchit-il pas partiellement du territoire et donc du paysage ? Car, on le sait, un paysage n'existe que parce qu'il est localisé quelque part. Il n'y a pas de paysage "a-local".

L'explication est sans doute aussi à rechercher dans la difficulté à transcrire, à traduire, cette nouvelle utopie (et stratégie de communication) dans des projets concrets de développement. En effet, la mise en œuvre de l'idée se focalise principalement sur les problématiques environnementales et la participation des habitants. Face aux préoccupations très médiatisées, comme la biodiversité ou le changement climatique, les questions de qualité paysagère sont alors reléguées au second plan. Lorsque le paysage ne disparaît pas totalement, il n'est pas rare qu'il soit inclus ou amalgamé dans l'environnement car il est souvent compris dans le champ de l'action comme un problème de relation de l'homme à son milieu. Écho affaibli et déformant de la définition donnée par certains chercheurs qui affirment que "le paysage est une modalité particulière du rapport (sensible et symbolique) des sociétés à leur environnement"¹⁵. En revanche, il n'est pas de projet local de développement durable sans un volet "participation des habitants". On assiste aujourd'hui à la recherche active d'un mode de gouvernance s'appuyant sur des démarches participatives. Et là le paysage retrouve une place de choix mais il est convoqué non plus comme vecteur du développement ou comme ressource mais comme outil de démocratie locale. Les vertus participatives du paysage n'ont jamais été aussi vantées. Les projets territoriaux sont pensés à travers la participation des populations – le pluriel a son importance – et ce aux différentes étapes de la démarche : production de connaissances, construction d'un projet, mise en œuvre d'un programme d'actions, évaluation (cf. convention d'Aarhus et CEP). La contribution des populations est requise pour arriver à une représentation commune du territoire et de son devenir. "Le projet territorial peut être défini comme l'élaboration cohérente d'une image de transformation à long terme, rassemblant des points de vue différents : loin de nier les contradictions ou les conflits, le projet territorial les considère comme décisifs, son point fort est précisément de respecter la complexité"¹⁶. Force est cependant de constater que si la participation est fréquemment invoquée, dans les faits elle en reste trop souvent au stade déclaratif des bonnes intentions.

EN GUISE DE CONCLUSION...



Si le lien entre développement et paysage a pris des formes différentes au fil du temps, les relations dialectiques repérées dès les années 1970 ont perduré et les oppositions n'ont pas été toujours été surmontées. L'analyse de diverses expériences d'actions territoriales ou projets d'aménagement révèle bien les capacités de la société locale à imaginer des réponses inédites et spécifiques mais elle montre aussi une tendance à se replier sur des actions plus "conventionnelles", orientées soit vers la protection, soit vers un développement peu soucieux des particularités paysagères locales. Sur un territoire donné, lorsque les paysages sont l'objet d'actions de protection, celles-ci sont encore souvent perçues comme contraires au développement économique ; à *contrario*, lorsqu'un espace est l'objet d'actions d'aménagement, celles-ci sont considérées comme de nature à porter atteinte à l'intégrité du paysage. En d'autres termes, dans les modes de gouvernance territoriale, la protection des paysages et/ou leur gestion et/ou leur aménagement sont fréquemment à l'origine de conflits de représentations entre : d'un côté, un mode d'action perçu comme incompatible avec un développement "classique" des activités ou à l'inverse avec le maintien d'une certaine qualité paysagère et de l'autre, une manière de penser et d'agir "réfléchie" qui serait susceptible de fonder un type de développement estimé durable. Pour dépasser ces antagonismes stériles, la question du temps est essentielle ; elle conditionne la mobilisation des forces économiques locales et la mise en œuvre d'un débat au sein de la société locale qui ne sont pas toujours compatibles avec les échéances électorales et le temps nécessaire à la production de connaissances indispensables à l'action et d'élaboration de projets partagés de paysage.

¹⁵ A. Berque, 1995, *Les raisons du paysage*.

¹⁶ *Ibid.* p. 81

Le cas des sites viticoles de Saint-Emilion, Tokaj et Cinque Terre

(encart réalisé par A. Brochot à partir de la recherche qu'elle a coordonnée avec S. Briffaud, 2010, cf. p 8)

L'exemple de ces trois vignobles inscrits sur la Liste du Patrimoine Mondial est illustratif des tensions entre protection du paysage et développement local. En effet, si l'Inscription s'avère globalement profitable, elle introduit aussi des risques de déstabilisation des équilibres locaux aussi bien sur le plan territorial qu'économique et social.

La délimitation du site constitue le premier facteur de tension en instituant de facto une hiérarchisation entre des zones de statuts différents. Cette distinction peut même être perçue comme une forme de discrimination lorsqu'une "zone centrale" est délimitée à l'intérieur d'un territoire pensé par ses habitants comme une seule entité, physique et culturelle. Ce fut le cas à Tokaj, provoquant l'incompréhension des viticulteurs et des habitants et réactivant des antagonismes entre petites "capitales" régionales. Dans les Cinque Terre, c'est l'opposition ancienne entre les communes de Riomaggiore et de Monterosso qui a ressurgi du fait de la concentration des structures de gestion du site à Riomaggiore.

Le différentiel de potentiel créé est aussi à l'origine de tensions d'ordre économique et social. On admet généralement que l'attribution du label Unesco constitue un atout majeur pour le développement local. C'est le cas, mais de façon très inégale, certains secteurs, lieux ou groupes sociaux parvenant à en tirer des bénéfices accrus alors que d'autres restent à l'écart de la dynamique créée. Saint-Emilion a ainsi vu son rôle de pôle touristique renforcé au détriment des autres communes de la Juridiction ; De même dans les Cinque Terre où la sur-fréquentation des bourgs côtiers procure à leurs commerçants des revenus bien supérieurs à ceux des viticulteurs alors que ce sont eux qui entretiennent les paysages qui ont justifié la labellisation.

Ces écarts de retombées sont très mal ressentis par ceux qui ne peuvent bénéficier de la rente de situation et qui ne voient plus dans le Patrimoine mondial un levier, mais un frein à leur développement. Là réside l'origine d'un grave conflit dans la région de Tokaj autour d'un projet industriel, certaines communes y voyant la possibilité de diversifier leur activité, les autres craignant une dégradation de leur image.

La labellisation Unesco comporte donc des effets paradoxaux et ne parvient que partiellement à faire coïncider les objectifs de préservation de paysages exceptionnels et ceux d'un développement local, acceptable par tous et équitable pour tous.

Peut-on parler d'un paysage Sami ?

(encart réalisé par l'auteur de la fiche à partir des résultats de la recherche coordonnée par M. Roué, 2009, cf. p 8)

La Laponie est aujourd'hui le théâtre d'activités économiques directement liées au paysage : l'élevage de rennes pratiqué par les Samis et un tourisme de randonnée et d'activités de plein air. À l'occasion de sa labellisation "Patrimoine Mondial de l'Unesco" en 1996, un débat s'est engagé entre l'État suédois, les autorités locales et les Samis pour décider du développement et de la gestion du site, notamment en accord avec les grands principes de l'Unesco. Trois projets - autour de la protection de la nature, du tourisme, et de l'agriculture, - et à travers eux, trois visions paysagères coexistent et cohabitent, plus ou moins bien.



© Roué M., 2009. Suède



© Roué M., 2009. Suède



Peut-on parler d'un paysage Sami ? (Suite...)

Le 1^{er} projet est celui de l'État Suédois et de l'Agence de l'environnement qui prônent une politique de protection de la nature en s'appuyant sur un Parc Naturel créé au début du XX^e siècle, un modèle paysager attaché de longue date à cette région - le "Wilderness" -, et une grande diversité de paysages "naturels". Le classement Unesco et l'injonction internationale pour la protection de la biodiversité offrent une légitimité à ce projet étatique de conservation du milieu dont l'enjeu est d'abord culturel : "les scandinaves ont construit leur identité nationale sur l'idée d'une nature sublime, sauvage et grandiose qu'ils recherchent dans les paysages de Laponie" (M. Roué, p. 180). Le 2^e projet, porté par les autorités locales, cherche à promouvoir un écotourisme, sédentaire et itinérant, à partir d'une pratique très ancienne : la randonnée, pédestre ou à traîneaux, dans des paysages de grande nature, fondée sur "l'Allemansträtt" (gratuité de l'accessibilité à l'espace). Paradoxalement, la Laponie, bien qu'habitée depuis des millénaires par les Samis, est perçue par les touristes, suédois ou étrangers, comme étant restée à l'état de nature ; ils sont attirés par la promesse d'une expérience du "milieu naturel", en écho à l'histoire des pionniers protestants américains. Enfin, il y a les Samis qui défendent le développement de leur activité agricole. Au nom du droit des peuples autochtones à utiliser les ressources de ce qu'ils considèrent comme leur terre natale, ils entendent bien continuer à pratiquer l'élevage de rennes sur le mode du nomadisme.

Écartelés entre ces différentes visions, les paysages de Laponie sont au cœur de multiples enjeux - économiques, culturels et éthiques. À la fois, produit et support d'activités économiques, ils sont l'objet de processus culturels d'identification, à différentes échelles, locale et globale, et de ce fait, traversés par de nombreuses contradictions. La principale est probablement le décalage entre d'un côté, une réalité territoriale, façonnée par une économie agricole et une culture nomade, et de l'autre, des images, par essence sélectives et déformantes, construites soit comme un référent culturel national, soit comme une ressource économique pour un tourisme de nature. De telles représentations méconnaissent l'action des Samis sur leur territoire : leur manière de l'habiter, d'y pratiquer l'élevage, d'en utiliser les ressources. La signification locale de ces paysages s'efface derrière le spectacle d'une nature perçue comme vierge (processus d'esthétisation) par des visiteurs venus se ressourcer auprès d'un environnement "naturel" ; auquel d'ailleurs, même les rennes, prétendus sauvages, sont assimilés. Ce phénomène n'est pas rare, y compris sur des territoires très anthropisés. Sous nos latitudes, les exemples sont nombreux (marais poitevin, bocage breton...) où il existe un hiatus entre les usages socioéconomiques d'un territoire et un regard extérieur, donc distancié, qui n'en retient que la dimension naturelle, ignorant le rôle des acteurs, bien souvent agriculteurs, dans la transformation du milieu.

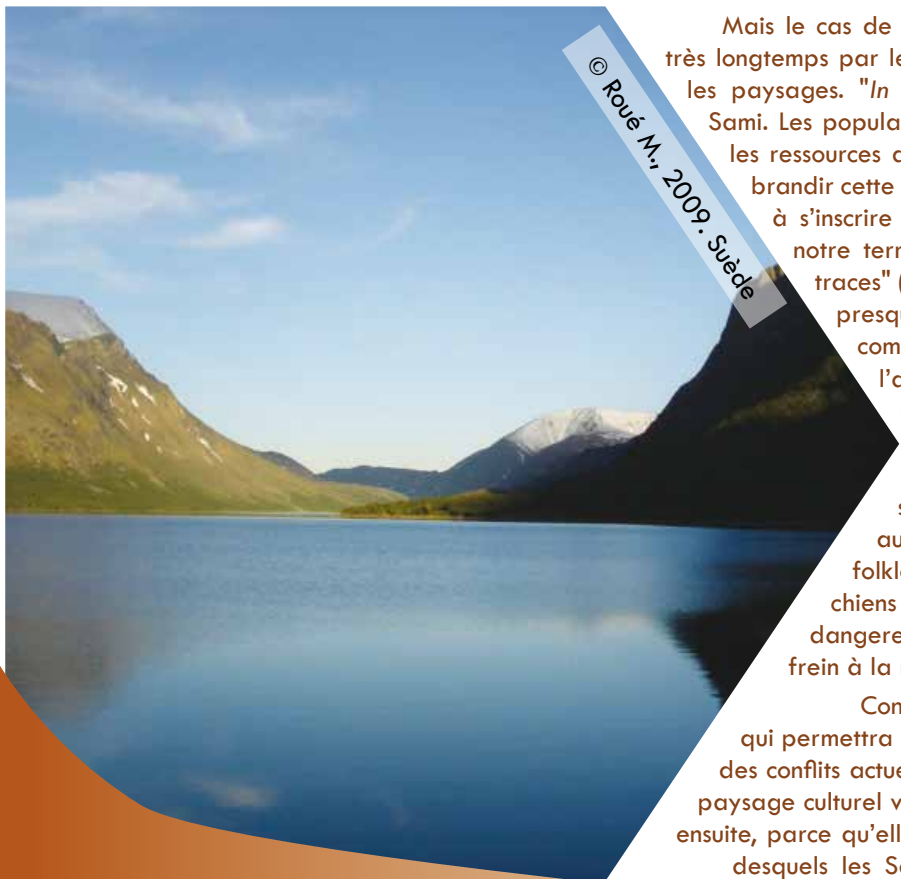
Mais le cas de la Laponie est particulier car, bien qu'habitée depuis très longtemps par les hommes, leur action a laissé peu d'empreintes dans les paysages. "In situ" rares sont les objets témoignant de la culture Sami. Les populations elles-mêmes revendiquent leur capacité à utiliser les ressources de ce territoire sans qu'il y paraisse ; ils vont jusqu'à brandir cette absence de marques comme la preuve de leur aptitude à s'inscrire dans le développement durable : "nous avons utilisé notre terre pendant des millénaires quasiment sans laisser de traces" (M. Roué, p. 29). Attitude paradoxale, car en s'effaçant presque, les Samis alimentent l'image de naturalité qu'ils combattent. De même, peu enclins à s'impliquer dans l'activité économique touristique - bien que celle-ci soit orientée vers la découverte de leur milieu de vie -, les voyageurs finalement ne les rencontrent qu'à travers des équipements muséographiques mettant en scène leur culture. Certes, la position des Samis face au tourisme a ses raisons : crainte de voir leur culture folklorisée, charge de travail trop importante, rejet des chiens de traîneau (espèces allochtones perçues comme dangereuses pour les rennes) ; elle n'en demeure pas moins un frein à la reconnaissance de la Laponie comme paysage culturel.

Contre toute attente, c'est peut-être la labellisation Unesco qui permettra de transgresser la séparation nature/culture à l'origine des conflits actuels. D'abord, parce qu'elle met l'accent sur le statut de paysage culturel vivant ("œuvre combinée de l'homme et de la nature") ; ensuite, parce qu'elle suppose de réunir tous les acteurs, au premier rang desquels les Samis, pour élaborer de façon concertée un plan de gestion.

© Revelin, 2008. Petsaure, Suède



© Roué M., 2009. Suède



Usages et régulations de la ressource Paysage

(encart réalisé par l'auteur de la fiche à partir des résultats de la recherche coordonnée par C. Larrue et P. Knoepfel, 2010, cf. p 8)

La recherche conduite sous la direction de C. Larrue et P. Knoepfel propose une interprétation du paysage comme ressource potentielle d'un projet de développement territorial.

Érigé en ressource, le paysage y est considéré principalement du point de vue de son usage, i.e. de son observation par des usagers ou des consommateurs. Il est appréhendé à partir des services qu'il offre à un observateur. Ceux-ci sont classés en trois grandes catégories : esthétique, socioéconomique et culturel, écologique. La question de l'identification des acteurs qui l'entretiennent, en tirent un profit marchand ou bien en jouissent au sens d'en tirer un bien-être moral ou physique est alors centrale pour comprendre le jeu des acteurs. Trois grands groupes d'acteurs sont distingués : les observateurs (ex. randonneur, touriste, habitant) et les fournisseurs du paysage (ex. voyageur, office du tourisme, hôtelier) d'un côté, les usagers des ressources fondamentales de l'autre (ex. agriculteurs, forestiers). Cette catégorisation, bien que théorique - dans la réalité, les groupes se recoupent -, a le mérite d'offrir un cadre efficace pour décrypter le jeu des acteurs, leurs rivalités et leurs alliances, autour du paysage envisagé comme ressource. Mettre le projecteur sur les relations conflictuelles, au sein de chaque groupe et entre les groupes, permet de tester l'efficacité des outils juridiques et institutionnels existants pour réguler durablement les usages du paysage.

Le Parc Naturel régional de la Brenne et la confluence Loire-Vienne (patrimoine Unesco) localisés dans le département de l'Indre en France, le Parc Naturel Régional de Chasseral et le territoire d'Aletsch (patrimoine Unesco) situés en Suisse ont été passés au crible de cette grille de lecture et il en ressort un certain nombre d'enseignements sur les liens entre paysage et développement territorial qui viennent corroborer pour partie la réflexion développée plus haut. D'abord, il existe une opposition récurrente entre l'exploitation des ressources fondamentales ou composantes matérielles du paysage (le sol, l'air, l'eau, le foncier...), souvent assimilée, parfois à tort, au développement économique "classique" et le maintien d'une certaine qualité paysagère ou du moins perçue comme telle : "ce sont les usages non paysagers des sols agricoles et des forêts qui sont à l'origine des menaces qui pèsent sur les paysages observés par les usagers de la ressource" (Larrue, Knoepfel, p. 202). Les rivalités se situent donc avant tout entre ceux-ci et les acteurs qui utilisent le territoire. Ensuite, l'accessibilité à la ressource paysage - lié au statut du foncier (privé/public) - est fondamentale pour que celle-ci devienne un moteur de développement local, notamment touristique. À l'inverse, dans le cas d'un territoire très touristique, les conflits entre les habitants et les visiteurs, entre les tenants de la protection de la nature et les promoteurs de l'activité touristique peuvent être nombreux et alors remettre en cause la ressource paysage. Enfin, pour que celle-ci demeure un facteur de développement local, il est important de prendre en considération les fournisseurs de paysage et de mettre en place un mode de gouvernance apte à réguler l'accès au paysage et à gérer les services qu'il peut offrir. Sur ce dernier point, les PNR mais également la labellisation Unesco, parce qu'ils se jouent des (ou transgressent les) limites administratives et politiques, apparaissent comme des outils et des dispositifs de nature à jouer un rôle clé en matière de cohérence institutionnelle, de coordination des acteurs et d'organisation harmonieuse des usages de la ressource paysage. Belle réussite s'il en est pour les PNR qui ont été créés il y a maintenant plus de 40 ans pour valoriser le paysage de certaines régions et le transformer en ressource au service d'un développement équilibré (cf. supra) !

© Larrue, C., Knoepfel, P., 2009. Aletsch, Suisse

© Bonnefond, 2008. Grande Brenne, France





■ Briffaud S., Brochot A. (Ss la dir.), 2010. *Paysages d'exception, paysages au quotidien. Une analyse comparative de sites viticoles européens du Patrimoine Mondial*. Rapport final de recherche pour le MEDDTL, programme de recherche "Paysage et Développement durable", ENSAP Bordeaux, UMR Ladyss-CNRS-Université Paris I, Cemagref-ADER, Bordeaux, KTI-Université d'agriculture de Gödöllő, Hongrie, Leonardo-IRTA, Université de Pise, Italie, 400 p.
En ligne : http://paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_briffaud1.pdf

■ Cohen M., 2009. *Dynamiques des paysages, érosion et développement durable dans les montagnes méditerranéennes*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", MEDDTL, UMR Ladyss, Univ. Paris 7, 74 p.
En ligne : http://paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_cohen.pdf

■ Convention d'Aarhus. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies, ratifiée par la France le 8 juillet 2002.

■ Convention européenne du paysage (CEP), 2000. Également appelée convention de Florence, adoptée le 20 octobre 2000 par le Conseil de l'Europe et ratifiée par la France le 1^{er} juillet 2006. Elle a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine.
En ligne : <http://hub.coe.int/fr/>

■ Guisepelli E. (Ss la dir.), 2010. *Place et fonction du paysage au sein des processus de gouvernance dans les zones rurales et périurbaines de l'arc alpin (France, Suisse, Italie)*. Rapport de recherche "Paysage et développement durable", MEDDTL, Chambre régionale d'agriculture Rhône-Alpes, GIS SUACI Alpes du nord, Université de Savoie, INRA, AGRIDEA, Istituto Agrario Di San Michele all'Adige Trento, 57 p.
En ligne : http://paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_guisepelli_et_al.pdf

■ Larrue C., Knoepfel P. (Ss la dir.), 2010. *Usages et régulations de la ressource paysage : études de cas en France et en Suisse*. Rapport de recherche "Paysage et développement durable", MEDDTL, CITERES UMR 6173, CNRS, Univ. François Rabelais Tours, IDHEAP, 284 p.
En ligne : http://paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_larrue.pdf

■ Luginbühl Y., Salles J.-M. (Ss la dir.), 2013. Fiche technique *Économie et Paysage* du programme de recherche Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 8 p.

■ Luginbühl Y., Terrasson D., coord., 2013. *Paysage et développement durable*, collection Update Sciences et technologies, Quae, Versailles, 328 p.

■ Rapport Brundtland, 1987. Officiellement intitulé *Notre avenir à tous (Our Common Future)*, cette publication a été rédigée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies, sous la présidence du ministre de l'environnement norvégien Gro Harlem Brundtland ; elle a proposé une définition du développement durable qui fait aujourd'hui référence.

■ Roué M. (Ss la dir.), 2009. *Paysages culturels et naturels : changements et conservation*. Rapport de recherche "Paysage et développement durable", MEDDTL, MNHN Paris, 185 p.

En ligne : http://paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/roue_rapport_final.pdf

Vous pouvez consulter la série complète des 8 fiches (économie, participation, éolien, représentations sociales, structures végétales, développement local, chemins, patrimoine), ainsi que d'autres références sur le site internet du programme <http://www.paysage-developpement-durable.fr>

Pour citer ce document :

Toublanc M. (Ss la dir.), 2013. Fiche technique *Développement local et Paysage* du programme de recherche Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 8 p.

CONTACTS

■ Responsable du programme

Gérard Guillaumin (gerard.guillaumin@developpement-durable.gouv.fr) jusqu'au 1^{er} juillet 2013, puis Laurent Bélanger (laurent.belanger@developpement-durable.gouv.fr), direction de la recherche et de l'innovation du ministère

■ Président du conseil scientifique

Yves Luginbühl (yves.luginbuhl@univ-paris1.fr), Ladyss-Cnrs

■ Animation du programme

Irstea (de 2005 à 2011), puis Provaltis (depuis 2012), Stéphane Ruellan (pdd@provaltis.com)

