

**PROGRAMME DE RECHERCHE
"POLITIQUES PUBLIQUES ET PAYSAGES :
ANALYSE, EVALUATION, COMPARAISONS"**

**LA PROTECTION DES PAYSAGES
DANS LE SUD-OUEST DE LA FRANCE**

**Contribution à une histoire et à une sociologie
des cultures paysagères contemporaines**

RAPPORT FINAL DE SYNTHESE

**Responsables scientifiques
Serge BRIFFAUD et Bruno FAYOLLE-LUSSAC**

**CEPAGE (Centre de recherche sur l'histoire et la culture du paysage)
PVP (Production de la ville et patrimoine)**

1. OBJECTIF ET DÉMARCHE

Le projet de cette recherche était de contribuer à une histoire et à une sociologie des cultures paysagères contemporaines, appréhendées à travers l'évolution des politiques de protection du paysage. Il s'agissait en priorité de cerner, dans les logiques institutionnelles, l'évolution des approches de la notion de patrimoine paysager et celles des représentations sociales du paysage sur lesquelles se fondent les choix patrimoniaux. Deux types de procédures ont été choisis à cette fin : la protection des sites (au titre de la loi de 1930) et la création des ZPPAUP, en Aquitaine et Midi-Pyrénées. L'étude simultanée de ces deux procédures de protection permettait de comparer deux démarches de natures fort différentes, notamment dans leur rapport à l'initiative locale et dans les processus de décision qu'elles mettent en jeu. Tous les dossiers de ZPPAUP concernant les deux régions ont été consultés. En ce qui concerne les sites loi 1930, nous nous sommes limités à l'analyse des dossiers les plus fournis et les plus représentatifs de la variété des types de patrimoines et des situations géographiques propres aux deux régions.

L'étude va dans le sens de la recherche d'une vision d'ensemble, permettant de dépasser les contingences de l'initiative et des habitus locaux. Le terrain choisi, englobant deux régions administratives et treize départements, permettait de concilier cette perception synthétique avec une analyse suffisamment fouillée des différents cas de protection. Ces deux régions présentent par ailleurs l'avantage d'une grande diversité géographique, qui offre de bonnes conditions pour l'observation des processus de reconnaissance du patrimoine paysager.

2. LE DEROULEMENT DU PROJET

2.1. Les partenaires

. Partenaires ayant effectivement contribué aux travaux de recherche:

- Bruno Fayolle-Lussac, historien, archéologue, Docteur en géographie historique et archéologie. Maître-assistant en Histoire et culture architecturales à l'Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux. Co-responsable de l'équipe de recherche PVP (Production de la ville et Patrimoine).

- Serge Briffaud, historien, Docteur en Histoire. Maître-assistant à l'Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux. Responsable de l'équipe de recherche CEPAGE (Centre de recherche sur l'histoire et la culture du paysage).

Membre de l'équipe

- Emmanuelle Heaulmé, historienne. Enseignante vacataire à l'Ecole d'architecture de Bordeaux. Membre de l'équipe de recherche CEPAGE.

Chercheurs associés

- Anne Cazabat, architecte, doctorante.

- Paulette Girard, sociologue, urbaniste, Docteur. Maître-assistante à l'Ecole d'architecture de Toulouse. Co-responsable de l'équipe de recherche PVP.

Etudiants ayant participé à la recherche

- Névine Kocher, stagiaire de fin d'étude à l'ENITA de Bordeaux.

- Laurent Lavadou, étudiant de 3^o cycle en paysage à l'Ecole d'architecture et de paysage de Bordeaux.

- Fabien Noiville, étudiant en DESS d'urbanisme opérationnel.

. Partenaires associés au déroulement de la recherche :

- DIREN d'Aquitaine.

- DIREN de Midi-Pyrénées.

- DRAC Aquitaine
- DRAC Midi-Pyrénées
- SDAP Dordogne

2..2. Difficultés rencontrées

Les principales difficultés rencontrées relevaient :

- du contenu même des dossiers administratifs. Pour les sites, on peut noter la grande inégalité des dossiers, certains étant presque vides. Pour les Z.P.P.A.U.P., tous les dossiers de protection contiennent les mêmes pièces, mais le décalage entre la loi et les mises en œuvre locales ainsi que leur grande inégalité territoriale ne permet pas de saisir véritablement une évolution dans la protection, la dimension proprement paysagère ayant du mal à s'inscrire dans la procédure. De façon générale, on peut noter une grande inégalité dans les dossiers selon les époques et les départements et sur le fait qu'ils ne présentent que rarement les éléments nécessaires à une analyse des mobiles de la protection ou des résistances qu'elle suscite.
- de la non-adéquation entre la gestion et le financement du programme et les temps propres de la recherche.

2.3. Conformité des réalisations au projet initial

D'une façon générale, les ambitions de cette recherche ont dû être sensiblement modérées, dans la mesure où l'exploitation des sources s'est avérée particulièrement délicate et consommatrice en temps de recherche. L'interprétation, fondée sur l'étude des dossiers archivés, de l'histoire des politiques de protection, nous a paru de nature à constituer, en soi, un problème suffisamment complexe et un objectif pertinent. Les perspectives annoncées relativement à un travail de terrain devant conduire à une évaluation de l'impact des politiques sur les structures matérielles du paysage ont ainsi dû être abandonnées, même si des premiers travaux — ne permettant pour l'heure de tirer aucune véritable conclusion — ont été entrepris en ce sens. Cette recherche, telle qu'elle est présentée dans le rapport final, concerne donc l'histoire de la protection telle que saisie en son reflet administratif. C'est là, croyons-nous, à la fois son intérêt et sa limite. Nous n'avions pas aperçu clairement, au moment de répondre à l'appel à proposition, le temps que nécessitait la réalisation de la recherche dont nous présentions le principe, ni les difficultés auxquelles il allait falloir faire face en terme d'analyse historique. La pertinence de la problématique initiale, dans la démarche globale qu'elle définit, ne nous semble pas pour autant devoir être remise en cause. Elle conserve pour nous une valeur programmatique, la recherche achevée ne nous paraissant constituer qu'une première étape dans le défrichage d'un vaste champ d'investigation.

3. LES RÉSULTATS

3.1. Résumé des acquis

Les principaux acquis de cette recherche sont d'ordre historique. Ils concernent l'évolution sur le temps long des politiques publiques de protection des paysages, dans leur relation avec les différentes formes datées d'identification et de perception du patrimoine paysager. De ce point de vue, la recherche a permis de faire apparaître la succession des paradigmes autour desquels s'ordonnent, au fil du XX^e siècle, la patrimonialisation des paysages :

— le paradigme du *pittoresque*, auquel on peut entièrement rapporter la promulgation et les débuts de la mise en œuvre des lois de 1906 et de 1930 sur les sites et les monuments naturels, est au fondement historique des politiques du paysage en France. C'est lui qui ordonne l'assimilation, fondatrice de la forme classique de la protection, des «œuvres de la nature» aux œuvres d'art, le paysage s'imposant comme objet patrimonial dans la mesure où il se prête à un rapprochement avec une œuvre peinte. La notion de *site*, d'origine picturale, renvoie elle-même directement à cette approche pittoresque du patrimoine paysager. Cette dernière, qui suppose une approche strictement visuelle et esthétique du paysage protégé fonde également une complicité, qui traverse l'ensemble du XX^e siècle, des pratiques patrimoniales et des pratiques touristiques. La majorité des sites classés et inscrits dans le sud-ouest de la France l'ont été au moment où règne sans partage cette approche de la protection des paysages, c'est-à-dire avant la fin de la seconde guerre mondiale.

— Au paradigme du pittoresque succède, mais sans le mettre hors-jeu, à partir des années 1950, le paradigme de l'*environnement*. La loi de 1930 apparaît dès lors comme l'espace d'une collusion des préoccupations d'ordre esthétique avec celles qui relèvent d'une volonté de protéger les écosystèmes et la biodiversité, l'assimilation héritée du patrimoine paysager à un patrimoine "naturel" autorisant alors ce qui pourra, plus tard, apparaître comme une confusion. Dans le même temps, l'exemple du sud-ouest montre que l'on utilise avec parcimonie la procédure de classement, jugée potentiellement contraire à la libre exploitation des ressources et au développement économique. L'inscription généralisée, dans les années 1960 et 1970, de grands paysages naturels (tels que les vastes zones humides littorales des Landes et de Gironde), constituant des entités cohérentes, à la fois d'un point de vue biologique et visuel, apparaît comme la préfiguration d'une nouvelle politique, attentive, au-delà de la protection, à une gestion des sites que l'on s'efforce de confier à une institution "chef d'orchestre".

— On assiste à partir des années 1980 à un retour du culturel dans les préoccupations relatives au patrimoine paysager. Le nouveau paradigme, qui se dessine depuis lors, du *paysage culturel*, ne constitue cependant pas (ou pas seulement) une rémanence de l'approche pittoresque des paysages, mais marque l'apparition d'une attention portée au paysage en tant que forme sensible d'une interaction dynamique du naturel et du social. Cette même époque marque un retour au classement, appliqué à des sites très vastes (montagne de La Rhune, dans les Pyrénées Atlantiques, vallée de la Vézère en Dordogne...), sur lesquels l'Etat tente de se poser, grâce à la loi de 1930, en arbitre de conflits d'usages et de regards. Cette prise en compte de plus en plus évidente du caractère évolutif du paysage et d'une valeur culturelle qui réside désormais autant dans les formes prises par l'exploitation humaine du territoire, que dans «la nature» ou la qualité «pittoresque» du tableau paysager, met toutefois en cause dans ses fondements même la politique des sites, telle qu'elle a été pensée depuis le début du siècle. La nécessité d'une gestion pensée localement, sur la base de la concertation, et la prise de conscience de plus en plus évidente de la nécessité de substituer au principe de la conservation "en l'état" celui d'une orientation des dynamiques paysagères conduit à une réorientation qui n'a trouvé, pour l'heure, une expression satisfaisante qu'au sein de certaines Opérations Grands Sites.

Il faut toutefois attendre les deux dernières décennies pour que la loi de 1930 montre de véritables limites à son adaptation aux évolutions des conceptions du patrimoine paysager ; l'un des acquis de cette recherche étant précisément la démonstration de la souplesse paradoxale de cette loi, autoritaire et centralisée, dans lesquelles des politiques publiques d'inspiration très diverses ont pourtant pu trouver un outil adapté à leurs différentes ambitions.

Cette histoire des politiques patrimoniales et des perceptions qui les fondent a également fait clairement apparaître des "invariants" culturels qui, sur le terrain de l'action politique, se traduisent en blocages et en pesanteurs. Elle a notamment permis d'éclairer d'un jour nouveau la remarquable permanence de la notion de *site*, dont cette recherche montre qu'elle a pour double

corollaire la grande prégnance historique d'une approche *pittoresque* du paysage et une propension très enracinée à ne concevoir ce dernier que sous la forme de l'"écriin". La Z.P.P.A.U.P. marque en pratique, sur ce plan, sinon un véritable retour en arrière, au moins une occasion pour l'heure non exploitée de construire une politique visant un paysage qui ne serait réduit ni à un tableau pittoresque, ni à un "contenant" patrimonial. La mise en œuvre des Z.P.P.A.U.P. illustre en effet presque toujours la vassalisation de la dimension paysagère à la dimension architecturale du patrimoine visé. Elle montre, par ailleurs, la résistance d'une approche étroitement visuelle, immédiatement dérivée d'une culture du pittoresque, le paysage ne s'imposant pas, le plus souvent, aux protecteurs, comme la résultante tangible de fonctionnements territoriaux inscrits dans la durée, mais comme un simple *donné* visuel qu'il s'agit de révéler et dont on n'interroge que très rarement le caractère évolutif.

Le cas des Z.P.P.A.U.P. permet ainsi de montrer à quel point les évolutions de la philosophie politique en matière de patrimoine paysager, telle que les révèle la politique des sites, rencontre de grandes difficultés à véritablement s'installer dans le champ de la mise en œuvre de la protection. Cette recherche pointe l'une des raisons importantes de ce blocage, à savoir la formation des professionnels chargés des expertises, dont les compétences souvent limitées en matière d'analyse paysagère ne permettent pas de réellement penser, dans toutes ces dimensions, une politique de reconnaissance et de gestion du patrimoine paysager.

3.2. Liste des publications

Serge BRIFFAUD, "Le paysage comme patrimoine. Réflexion sur l'histoire d'une patrimonialisation des apparences", communication aux *Entretiens du patrimoine*, Paris, 26-27-28 novembre 2001, Paris : Fayard, sous presse.

Serge BRIFFAUD, "Comment peut-on évaluer les effets d'une politique publique sur les paysages ?", dans *Politiques publiques et paysages*, Actes du séminaire d'Albi, 28-30 mars 2000, Paris : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et CEMAGREF, 2001, p. 47-52.

Serge BRIFFAUD, "Réflexions sur l'histoire de la reconnaissance du patrimoine paysager en France", dans *Jardins en péril, jardins en devenir*, Actes du colloque international de Marrakech, Université Cadi Ayyad, 13-14 mars 2002, à paraître fin 2002 ou début 2003.

Serge BRIFFAUD, "Sauver les apparences ? Questions aux politiques du paysage" et "Réflexions en forme de synthèse du colloque", dans *Patrimoine et paysages culturels*, Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai-1^o juin 2001, Bordeaux : Editions confluentes, 2001, p. 37-42 et 335-340.

3.3. Autres formes de valorisation scientifique

La DIREN Aquitaine envisage de confier à l'équipe qui a réalisé cette recherche la rédaction d'un ouvrage sur le paysage des sites classés de cette région.

Dans la continuité de ce travail, deux recherches réalisées dans le cadre du D.E.A. "Environnement et paysage" (Université de Toulouse II) et encadrés par Serge BRIFFAUD sont en cours, sur les thèmes des Opérations Grands Sites en Aquitaine et de l'évaluation des politiques du patrimoine paysager dans la région de Saint-Emilion.

3.4. Actions de transfert

Les résultats de cette recherche ont été largement diffusés dans des formations continues organisées par l'école d'architecture et de paysage de Bordeaux :

— Formation nationale "prise de poste" des personnels DIREN sur "Sites loi 1930 et paysage" (Vieux-Boucau-les-Bains, octobre 2001 ; coordination : Serge BRIFFAUD). Cette formation sera reprise en mai 2003 à Luz-Saint-Sauveur.

— Formation nationale sur la lecture des paysages et les politiques du paysage pour les personnels du Ministère de la Culture et de la Communication (Luz-Saint-Sauveur, octobre 2002, coordination : Serge BRIFFAUD).

Cette recherche a également joué un rôle important, au sein de l'École d'architecture et de paysage de Bordeaux, dans la réflexion sur le nouveau programme des études de la formation des paysagistes D.P.L.G. Elle a notamment aidé à la conception d'un nouveau cours sur "Politiques publiques et paysages" (2^o cycle) et d'un séminaire de troisième cycle sur la préservation et la gestion du patrimoine paysager, notamment consacré à la critique et à la construction de méthodes d'expertise.

4. CONTRIBUTION DU PROJET AU PROGRAMME

4.1. Perspectives et conditions de généralisation des résultats en dehors du cas d'étude

La prise en compte de deux régions administratives autorise à penser que les résultats relatifs à la politique des sites reflètent, en tendance, une réalité nationale. Cela est moins vrai pour certains aspects des résultats concernant la politique des Z.P.P.A.U.P., dans la mesure où l'étude a délibérément privilégié le cas de la Dordogne, précisément en raison de son caractère exceptionnel.

En ce qui concerne la loi de 1930, les résultats de cette recherche relatifs à une statistique chronologique, géographique et typologique pourront aisément être croisés avec ceux que l'on peut attendre du bilan, actuellement en cours dans les différentes DIREN françaises, de la politique de classement et d'inscription.

4.2. Contribution du projet à la réponse aux interrogations soulevées dans l'appel à proposition

Les principaux apports de cette recherche concernent les axes 1 et 2 de l'appel à proposition, à savoir :

— L'émergence du paysage dans la culture contemporaine

— Les représentations socio-culturelles du paysage dans l'élaboration des politiques publiques

L'analyse de la politique des sites depuis la promulgation de la loi de 1906 a permis d'esquisser une histoire de la prise en compte du paysage au sein des politiques publiques, dans sa relation avec l'évolution, au fil du XX^e siècle, des codes sociaux qui ordonnent les représentations paysagères. Cette trajectoire historique peut-être sommairement décrite comme celle qui conduit d'un souci du paysage relatif aux "sites remarquables" à une attention généralisée à la qualité des formes du cadre de vie dans son ensemble. Cette globalisation du souci paysager est inséparable d'une évolution des modes d'appréciation du paysage. Centrés

dans la première moitié du siècle sur les codes du pittoresque, ces derniers n'évoluent pas par la suite de façon linéaire, les formes anciennes de reconnaissance de la valeur s'imbriquant de façon souvent paradoxale à de nouvelles formes d'appréhension. Cette recherche a permis de faire apparaître toute l'importance, dans la genèse d'une généralisation du souci paysager, de l'émergence, à partir des années 1950, d'une problématique patrimoniale qui associe étroitement la dimension paysagère à la dimension environnementale de la protection. Elle a permis également de révéler toute la complexité des représentations aujourd'hui sous-jacentes à la reconnaissance et aux pratiques de protection du patrimoine paysager. Ces représentations combinent en effet un héritage enraciné dans une histoire politico-administrative, qui renvoie à une appréciation de la valeur fondée sur le pittoresque et la qualité environnementale, et une prise de conscience de plus en plus évidente d'une valeur qui réside dans un paysage appréhendé comme reflet sensible d'un dialogue inscrit dans la durée entre une population et son territoire.

A ce paradigme paysager émergent ne semble toutefois pas s'attacher un véritable pouvoir de codification, comparable à celui que possède, dans l'histoire de la protection, l'esthétique du pittoresque. Depuis le début des années 1980, l'administration est de plus en plus confrontée à l'évidence de ce relativisme de la perception, qui ne l'empêche pas, à l'occasion, de faire acte d'autorité sur la base de certitudes esthétiques ou écologiques. Les évolutions socio-culturelles récentes interrogent néanmoins cette politique "classique" du paysage, fondée sur une pratique de la sélection et de la hiérarchisation, qui n'échappe pas à l'institutionnalisation d'une discontinuité des valeurs paysagères sur le territoire, et qui se trouve ainsi, peu ou prou, confrontée à la dynamique même des regards contemporains sur le paysage.

4.3. Principaux enseignements en terme de :

. Méthode d'évaluation des paysages

Cette recherche n'a nécessité aucun recours à une telle méthode.

. Méthode d'analyse et d'évaluation des politiques publiques

La démarche spécifique de cette recherche montre l'intérêt d'aborder l'évaluation des politiques publiques sous l'angle de la relation qui unit, dans la durée, le cadre législatif sur lequel elles se fondent et l'évolution de leur objet. Les politiques conduites sur la base de la loi de 1930 constituent un exemple remarquable de politiques fondées sur un référent légal globalement stable et qui parviennent toutefois, au moins dans une certaine mesure, à intégrer dans la longue durée les mutations de la perception collective de leur objet principal (la préservation du patrimoine paysager).

D'une façon plus générale, cette recherche nous paraît illustrer la place que peut prendre l'histoire des représentations dans l'évaluation des politiques publiques, en fondant une analyse relative à la manière dont ces dernières intègrent, sélectionnent et hiérarchisent les schèmes mentaux et les représentations sociales relatifs à leurs objets.

. Politiques publiques et paysages

A ce sujet, voir ci-dessus le point 3.1, dans la mesure où l'essentiel des acquis de cette recherche est relatif à la question des politiques publiques du paysage.

. Prolongements théoriques

Cette recherche nous paraît montrer l'urgente nécessité de progresser en direction d'une théorie de l'expertise en matière de paysage, dans le but d'adapter les méthodes d'approches des experts à des politiques patrimoniales qui semblent aujourd'hui prêtes à intégrer à la fois l'exigence de la concertation et la nécessité de prendre en compte le caractère fondamentalement évolutif des paysages.

L'une des questions les plus cruciales pour l'avenir des politiques en ce domaine paraît en effet être celle de la formation de chargés d'études compétents, capables de saisir les enjeux des paysages, à la fois à travers l'analyse de leur matérialité évolutive et à travers les liens symboliques qui unissent les populations à leurs territoires. Il est essentiel que les méthodes d'expertises mises en œuvre cessent de se référer à des conceptions anciennes et périmées du patrimoine paysager, qu'elles rejoignent aujourd'hui souvent, en se cantonnant à localiser le pittoresque des sites ou à décomposer les paysages en unités formelles, privées de toute épaisseur écologique, sociale et historique. Il est essentiel, enfin, que l'expertise soit désormais comprise, en ce domaine, comme une contribution essentielle à l'ouverture de débats impliquant les acteurs concernés et conduisant à des projets partagés, susceptibles d'aborder la question de l'avenir des paysages sur la base d'une action visant les causes qui déterminent l'aspect du cadre de vie, et non la rectification artificielle et sans avenir d'un paysage compris comme simple décor.

Cette théorie de l'expertise est d'abord nécessaire dans la perspective d'une pédagogie, qui devra intégrer à la fois les méthodes de la recherche interdisciplinaire en matière de paysage et un apprentissage du fonctionnement juridico-administratif des politiques publiques. Les progrès à attendre de la mise en œuvre d'une telle pédagogie ne concernent pas seulement les chargés d'études eux-mêmes, mais aussi les maîtres d'ouvrage, auxquels il s'agit d'apporter les éléments nécessaires à une critique des études paysagères.
