La place du paysage dans l'action des parcs naturels régionaux depuis la loi Paysage (1993)

Enjeu central mais mission impossible ?

*Landscape within the Action Plans of Regional Natural Parks since the
Landscape Law (1993) – A Central Issue, an Impossible Mission ?*

Pierre Dériz

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11898>

DOI : 10.4000/paysage.11898

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences
appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure
d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de
Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Pierre Dériz, « La place du paysage dans l'action des parcs naturels régionaux depuis la loi Paysage
(1993) », *Projets de paysage* [En ligne], 9 | 2013, mis en ligne le 20 décembre 2013, consulté le 18
novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/11898> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.11898>

Ce document a été généré automatiquement le 18 novembre 2020.

Projets de paysage

La place du paysage dans l'action des parcs naturels régionaux depuis la loi Paysage (1993)

Enjeu central mais mission impossible ?

Landscape within the Action Plans of Regional Natural Parks since the Landscape Law (1993) – A Central Issue, an Impossible Mission ?

Pierre Dérioz

- 1 La loi de protection et de mise en valeur des paysages du 8 janvier 1993, si elle constitue le premier texte de loi français à prendre le paysage pour objet central, confère également aux parcs naturels régionaux (PNR), pourtant institués depuis plus d'un quart de siècle, leur première base juridique ; sans doute était-il temps, encore que le bref article L 244-1 que l'article 2 de la loi paysage insère dans le code rural ne représente qu'une partie seulement d'une loi spécifique consacrée aux PNR, un temps envisagée, mais qui n'a finalement jamais vu le jour (Fromageau, 1993). Absent du décret fondateur n° 67-158 du 1^{er} mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux – tout au plus était-il question de la « qualité de leurs sites », associée à « leur aptitude à accueillir les citoyens » –, le paysage s'était déjà progressivement imposé au sein de la démarche des parcs, ainsi que dans certains des textes qui étaient venus préciser leur cadre d'action, notamment la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et celle du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Mais avec la loi de 1993, le législateur choisit ainsi d'associer étroitement à la question de la « préservation des paysages » la définition de la mission des PNR, auxquels il attribue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la loi ; le texte fonde en particulier ce rôle des PNR sur l'obligation faite à tous les documents d'urbanisme d'être « compatibles » avec les orientations de leurs chartes, qui deviennent de ce fait des documents « opposables » – disposition du code de l'environnement dont l'articulation avec celles du code de l'urbanisme fait aujourd'hui débat dans le cadre de l'élaboration du projet de « loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (Alur). Les PNR se trouvent donc directement mobilisés à deux des trois échelles auxquelles la loi de 1993 décline l'action publique en

matière de paysage¹ (Labat, 2011), celle des documents d'urbanisme communaux et celle des projets territoriaux que portent les chartes des PNR, mais aussi les directives paysagères, instituées par cette même loi, et conçues à la mesure des PNR (Cabanel, 2009).

- 2 Bien qu'elle s'abstienne de donner une définition précise de ce qu'il faut entendre par « paysage », la loi s'intéresse à la « qualité des paysages » (art. 3) – et non aux seuls paysages de qualité –, et articule sa « préservation » avec « la maîtrise de leur évolution ». Ce faisant, elle renvoie de manière implicite à la conception extensive du paysage en tant que cadre de vie des populations, dont il s'agit d'accompagner et de contrôler les inévitables transformations, telles que la développera sept ans plus tard la Convention européenne du paysage (Guttinger, 2007). Les PNR, qui trouvent une forme de légitimation de leur double vocation originelle (préserver les patrimoines/favoriser le développement local) dans cet élargissement à l'ensemble du territoire des préoccupations paysagères au sein des procédures d'aménagement urbain ou rural, vont alors tout à la fois se saisir des enjeux paysagers et des outils institutionnels plus ou moins formalisés qui, dans le contexte du vote de la loi, se mettent en place – à l'initiative de l'État, mais en concertation avec, notamment, la Fédération nationale des PNR (Gorgeu, Jenkins, 1995) : observatoires photographiques du paysage (1989), plans (1991), atlas (1994), chartes et contrats de paysage (1995) (MEDD/PNR de France, 2005). Disposition phare de la loi de 1993 (art. 1^{er}), les directives paysagères, dont la lourde procédure d'élaboration implique l'impulsion et le pilotage de l'État, vont rencontrer nettement moins de succès. Lorsqu'elles tendent vers l'élaboration d'un projet d'échelle territoriale (plans, chartes et contrats), ces démarches s'inscrivent alors systématiquement dans une logique de concertation et de participation des acteurs locaux, à travers laquelle les équipes des PNR expérimentent en profondeur les vertus de « l'entrée » paysagère en matière d'animation, de médiation ou de négociation, inventant au besoin leurs propres outils.
- 3 Toutefois, l'omniprésence du paysage dans les chartes et dans les plans d'action, qui traduit le développement au sein des parcs d'une véritable « culture » paysagère (MEDD-PNR de France, 2005), ne doit pas faire oublier que la prise en charge de cette mission peut aussi représenter pour les PNR un exercice très compliqué, parce que le caractère global et intégrateur du paysage y interfère de manière complexe avec la nature sectorielle des politiques publiques qui lui sont appliquées (Bonnefond *et al.*, 2009), et parce que sa conception en tant que valeur collective, relevant de l'intérêt général, se heurte au caractère privé des surfaces qui le composent (Barrière, 2012) et à la diversité des logiques d'acteurs qui le façonnent. Le cas échéant, les difficultés rencontrées y sont révélatrices des tensions internes de ces intercommunalités paradoxales que sont les PNR, écartelées entre les exigences affichées dans le projet territorial validé par l'État et les projets propres aux collectivités locales membres, dont les élus détiennent collectivement le pouvoir décisionnel au sein des comités syndicaux. Ce sont ces contradictions et ces tensions que cet article se propose d'explorer, à partir de l'analyse de la dimension paysagère dans les chartes et de la place effective du paysage dans les plans d'action de cinq PNR du Sud de la France avec lesquels l'auteur entretient ou a entretenu des liens scientifiques privilégiés (appartenance aux conseils scientifiques et/ou aux programmes de recherche en partenariat) (*cf.* carte n° 1) ; à l'exception du PNR du Haut-Languedoc (créé en 1973), il s'agit de parcs récents, apparus postérieurement à l'adoption de la loi Paysage, 2003

pour le PNR de la Narbonnaise en Méditerranée, 2004 pour le PNR des Pyrénées catalanes, 2007 pour le PNR des Alpilles (qui accueille l'une des deux directives paysagères publiées à ce jour), et 2009 pour le PNR des Pyrénées ariégeoises². Nourri par les nombreux documents déjà collectés et analysés sur ces territoires aux situations contrastées, ce travail repose aussi sur une série d'entretiens sur ce thème avec leurs chargés de mission paysage, directeurs ou directeurs adjoints.

Figure 1. PNR antérieurs et postérieurs à la loi Paysage dans le Sud de la France.

Sources : Pierre Dérioz, 2013 – FN PNR.

Inventaire et diagnostic des paysages, à la racine du projet territorial : le creuset de la « culture paysage » des parcs

- 4 Dans la construction progressive de la « culture paysage » des parcs, dont la loi de 1993 ne constitue pas le point d'origine mais ouvre assurément une phase décisive, il semble que les approches mises en œuvre au stade des diagnostics initiaux aient tenu une place particulière, en conférant de manière systématique au paysage un rôle majeur dans la connaissance du territoire. Dans la plupart des cas, cette phase a, au moins pour partie, organisé cette connaissance à partir de la subdivision du territoire en grandes unités (ou entités) paysagères, selon une structure à base typologique qui, dans certains plans de parcs, permet même de décliner spatialement les objectifs opérationnels.

L'analyse de la diversité paysagère comme démarche privilégiée de la compréhension des territoires préalable à l'élaboration du projet

- 5 Aux prises depuis sa création avec une diversité paysagère qui ne favorise pas la cristallisation de son identité territoriale (Dériz, 1997), le PNRHL choisit ainsi d'adosser la difficile procédure de révision de sa charte – elle aboutit en 1998 seulement, vingt-cinq ans après la création du parc – sur un diagnostic paysager préalable, confié à un bureau d'études et annexé à la charte, qui délimite et analyse une vingtaine d'entités paysagères. Dix ans plus tard, elles seront ramenées à 18 par un deuxième diagnostic de territoire fondé sur l'analyse typologique des paysages et de leurs dynamiques (Dériz *et al.*, 2008), en préambule à une seconde révision (2011) : la nouvelle charte y prévoit de doter chacune de ces unités paysagères d'une charte architecturale et paysagère, et les conserve comme référence pour la notice du plan de parc, en les regroupant au sein de quatre « Aires d'action et d'expérimentation ». Du côté de la Narbonnaise, la réalisation d'un atlas des paysages (1996) suit de peu la naissance (1994) du syndicat mixte qui porte la démarche de création du PNR, dont le premier plan de parc (2003) adopte comme fond de carte les 7 unités paysagères définies par l'atlas, en fonction desquelles il décline sa notice. La démarche est à peu près identique dans les Pyrénées ariégeoises, où les entités paysagères du futur PNR, définies en relation avec celles repérées à l'échelle départementale par l'atlas des paysages du Conseil général, alors en cours d'achèvement (2005), sont croisées de manière systématique dans le plan de parc avec les enjeux territoriaux et les mesures prévues par la charte (2009), le plan devenant dans une certaine mesure « une lecture paysagère de la charte³ ». Les choses sont un peu moins poussées dans la charte initiale du PNRPC (2004), où sont identifiées 5 unités paysagères typologiques larges, subdivisées en 20 entités paysagères localisées, mais qui organise le plan de parc selon une autre logique spatiale, fondée sur la combinaison de plans de massifs en montagne, et de chartes d'urbanisme et de paysage dans les parties habitées. L'avant-projet 2013, toutefois, prend appui sur ces deux approches complémentaires pour proposer un nouveau découpage en 11 unités paysagères, qui font l'objet d'un carton particulier dans le plan de parc ; chacune d'entre elles a droit à un « cahier spécifique » qui décline les principes d'ensemble de la charte pour l'espace auquel elle correspond. Le cas des Alpilles, enfin, est un peu différent, dans la mesure où la démarche d'analyse du paysage est engagée avant même que soit envisagée la création d'un PNR, dès le choix de l'État de faire du massif l'un des trois sites pilotes pour l'élaboration d'une directive paysagère (1995). Mais là encore, à travers cette longue procédure, la question du paysage tient une place centrale dans la réflexion collective qui conduit à la naissance du parc, postérieure d'un mois à peine à l'instauration de la directive paysagère (2007), laquelle se trouve intégrée *in extenso* dans sa charte – elle en constitue l'axe 3, intitulé « Tout, ici, est paysage et patrimoine, issus de l'alliance de l'homme et de la nature ».

Les PNR, laboratoires d'une conception extensive et dynamique du paysage

- 6 Études diagnostic préalables, puis rédaction des chartes et des plans de parc ont généralement été conduites dans le cadre d'une collaboration plus ou moins étroite entre les équipes des PNR, les services de l'État et les bureaux d'études, parfois aussi

quelques chercheurs : c'est à l'intersection entre ces trois sphères, qui échangent aussi au sein de différents réseaux – interparcs Massif central (Ipamac) ou Paca, réseau paysage piloté par la Dreal en Midi-Pyrénées, réseau de territoires « Paysage rural : vers un urbanisme durable », animé par Mairie-conseils, etc. – que se formalise à partir des années 1990 une manière relativement consensuelle de concevoir le paysage. Dans cette approche, il est envisagé comme le produit hybride et évolutif de l'action de l'homme sur les milieux (cf. l'axe 3 de la charte du PNRA ci-dessus), susceptible de faire à la fois ressource (tourisme) et patrimoine – plus ou moins, selon qu'il s'agit « d'ensembles paysagers remarquables » (charte PNRHL 2012) ou des paysages du quotidien –, et le faisceau d'enjeux qu'il représente est indissociable de son rôle dans l'identité (et l'exceptionnalité) du territoire. D'une charte à l'autre, les citations se répondent :

« Ces paysages font l'âme, la force et le caractère du territoire. Ils participent à notre appartenance, à notre identité, à notre représentation de nous-mêmes. Ils sont aussi un bon indicateur de la qualité des milieux naturels. Ils sont enfin les fondements de notre attractivité et contribuent à l'image de qualité de nos produits. Ils n'ont toutefois pas vocation à être figés : bien au contraire, il s'agit de les aménager ou plus exactement de les ménager pour conserver leur caractère et leur singularité. » (Charte 2009, PNRNM.)

« Les paysages sont le révélateur de l'état du territoire. Ils sont vecteurs d'attractivité et reflètent l'identité et la vitalité des terroirs. » (Charte 2008, PNRPA.)

« Au-delà du simple maintien du cadre de vie, la préservation des paysages est un véritable enjeu de développement durable, puisque de nombreuses activités s'appuient sur la qualité du paysage : tourisme, produits du terroir, et les entreprises qui bénéficient de l'image des Alpilles. Agir sur la qualité des paysages, c'est donc à la fois : - préserver les structures paysagères qui fondent l'identité du Parc naturel régional des Alpilles ; - accompagner l'évolution des paysages. » (Charte 2007, PNRA.)

- 7 Sous-tendant le discours des chartes, on retrouve assez largement dans les études le même cadre conceptuel, issu des publications réalisées sous l'égide du ministère de l'Environnement, plus particulièrement de la « méthodologie plurielle » proposée par Yves Luginbühl (1994) pour la réalisation des atlas de paysage, et de ses prolongements (Follea, 2001 ; Brunet-Vinck, 2004 ; Roche, 2007). La plupart des documents produits par les PNR font ainsi référence à la question de la « dimension sensible » des paysages, opèrent leur regroupement en « unités paysagères », caractérisées par l'assemblage « d'éléments » composant des « structures paysagères » spécifiques, et procèdent à l'analyse évaluative de leur « état » et de leurs « dynamiques », en intégrant celle des « pressions » qui s'exercent sur eux. Comme le vocabulaire, les outils institutionnels mobilisés, au-delà de leurs adaptations locales, se ressemblent : atlas de paysage (PNRNM, PNRPA), charte paysagère (PNRNM), chartes paysagères, architecturales et urbanistiques (PNRPA), chartes paysagères et architecturales (PNRHL), chartes de paysage et d'urbanisme (PNRPC)...

Le suivi des dynamiques paysagères, entre approches physionomiques et apports de l'écologie du paysage

- 8 Dans le droit fil de leur souci initial de connaissance du territoire à travers ses paysages, tous ces parcs ont aussi, plus ou moins précocement, engagé une démarche de suivi des évolutions paysagères. Elle prend appui sur la mise en place d'un observatoire sur le modèle des observatoires photographiques du paysage (OPP)

imaginés par le ministère de l'Environnement, non sans quelques entorses ou innovations par rapport à la méthode préconisée pour les OPP (Meddat, 2008) : le nombre des photos reconduites est souvent plus important que ce qu'indique le protocole national (PNRNM, PNRHL, PNRPC, PNRA), des reconduites saisonnières (PNRHL, PNRA) ou même la capture d'ambiances sonores (PNRA) ont parfois été introduites ; par son lien originel avec la recherche scientifique et par son choix de suivre prioritairement les paysages sur lesquels il déploie une action (les entrées de bourgs, en particulier, dans le cadre d'un programme commun avec le PNRPC et le parc national des Pyrénées), le PNRPA s'écarte un peu plus de ce référentiel commun. Même si les autres parcs se posent aujourd'hui la question de la valorisation de leur observatoire en tant qu'outil informatif, sur laquelle la méthodologie des OPP n'est guère prolix (Dérizot *et al.*, 2010), le choix de développer ces dispositifs témoigne d'un souci partagé d'inscrire ostensiblement leur action dans une vision dynamique des paysages, en intégrant les multiples fonctionnalités de l'espace qu'ils reflètent et leur propension à se transformer – l'observatoire pour « acter l'idée que le paysage évolue et que ça n'est pas forcément grave⁴ ».

- 9 À cet égard, il semble d'ailleurs que les cadres de l'analyse paysagère formalisés au cours des années 1990 se soient progressivement enrichis de notions issues de l'écologie du paysage, en lien avec les démarches engagées à l'issue du Grenelle de l'environnement, à la fin des années 2000. Le déploiement dans ce contexte d'un vocabulaire nouveau à propos du paysage, toutefois, ne doit pas être interprété comme un changement de paradigme : dans cette évolution, perçue par la plupart des gestionnaires, il y a plutôt complémentarité et renforcement mutuel qu'opposition, entre les approches en termes de cônes de vue et de structures paysagères, et celles qui se préoccupent de biodiversité, de continuités écologiques, de mosaïque paysagère et d'identification des « trames vertes et bleues » (Reveneau, Hamon, 2012). En témoigne par exemple le contenu de la journée régionale du paysage organisée en décembre 2010 par la Dreal Languedoc-Roussillon sur le thème « Paysage et nature – Quels outils pour mettre en œuvre une trame verte et bleue ? » à laquelle les chargés de mission du PNRHL, du PNRNM et du PNRPC avaient d'ailleurs présenté une communication conjointe à propos des expérimentations de leurs parcs respectifs en matière de trame verte et bleue, réalisées dans le cadre de l'appel à projet du Medde sur « Les parcs naturels régionaux et la trame verte et bleue » (2008-2010). La concertation en cours sur le contenu d'une future loi-cadre Biodiversité – Paysages, prévue pour l'automne 2013, atteste aussi de cette interpénétration.

Place du paysage dans les équipes, les programmes et les actions : enjeu spécifique ou dimension transversale ?

- 10 Cet enrichissement des entrées sur le paysage pose la question de la place effective qui lui est réservée dans l'action des PNR, place que le PNRNM évaluait par exemple à 12 % de ses interventions pour le seul domaine « paysage et urbanisme » dans le bilan de la mise en œuvre de sa première charte (2003-2007). L'examen de la composition des équipes, dont les effectifs varient de 12 à 18 personnes (hors personnel administratif), révèle l'existence systématique d'un ou de deux postes dédiés à la thématique du paysage, toujours en combinaison avec autre chose : chargée de mission paysage,

biodiversité et SIG au PNRNM, pôle patrimoine, espace et paysage piloté par la sous-directrice du PNRPA, double poste paysage et urbanisme au PNRPC, pour une double compétence – une paysagiste et un urbaniste ont été recrutés sur le même intitulé de poste (voir en annexe le tableau « Composition des équipes techniques des cinq PNR étudiés – hors personnel administratif – et personnel dédié à la mission “paysage” – postes encadrés en rouge »). Ce lien avec l'urbanisme se retrouve au PNRA (chargée de mission aménagement du territoire, urbanisme et paysages), et au PNRHL, où la compétence paysage est exercée par une chargée de mission urbanisme, habitat et architecture.

Une place importante mais souvent diffuse dans les chartes

- 11 Toute l'ambivalence de la thématique paysagère transparaît dans le libellé de ces différents postes : objet en lui-même, le paysage représente aussi une dimension importante pour la plupart des autres thématiques, de la préservation des espaces naturels à la gestion de l'urbanisme, en passant par les activités agricoles ou touristiques. Aussi les chartes, au-delà de leurs différences de structure interne, lui accordent-elles en définitive peu de place en tant que thème spécifique (une petite dizaine de pages, parfois moins), alors qu'il est présent de manière diffuse dans l'ensemble du document, qu'il s'agisse des enjeux, des axes stratégiques ou des objectifs opérationnels. Seule la charte 2002 du PNRNM présente un volet « patrimoine paysager » de grande ampleur (56 pages, 18 articles sur 83 en tout) au sein de son premier axe, intitulé « Sauvegarder et valoriser le patrimoine naturel, culturel et paysager », là où la charte qui la remplace en 2009 préfère revenir au paysage en tant que « thématique transversale », glissement qui peut sans doute être interprété comme le signe de « la percolation de la culture du paysage dans la culture parc, mais [marque] aussi le passage en retrait d'un thème pas évident⁵ ».

Davantage d'actions incitatives que d'interventions directes

- 12 L'affirmation de la préoccupation constante d'un « mieux-disant » paysager – « la volonté de protéger, de gérer et de partager un patrimoine naturel, culturel et paysager d'exception... » (charte 2007, PNRA, préambule) ; « ... une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages » (charte 2009, PNRPA, p.18) – se traduit de différentes manières, directes et indirectes, dans les programmes d'actions. Généralement réalisées dans le cadre de partenariats avec d'autres institutions, un certain nombre d'interventions ont un effet direct sur le paysage, comme par exemple la réhabilitation de « points noirs » ; un programme conjoint PNR – conseil général de l'Hérault a ainsi permis au cours des années 1990 d'éliminer les carcasses de voitures abandonnées en Haut-Languedoc, et plusieurs sites dégradés ont fait l'objet d'un traitement en Narbonnaise (plateforme de La Ramade dans le site classé de La Clape, inaugurée en juin 2013⁶), comme dans le PNRPA, où le fonds d'aide à la résorption des points noirs abondé par la Région Midi-Pyrénées permet de traiter en partenariat une trentaine de dossiers par an, subventionnés à hauteur de 50 % du montant des travaux. Des actions par rapport à la suppression ou à la limitation de l'affichage publicitaire, sous-tendues par les dispositions de la loi de décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, qui proscrivent toute publicité dans les PNR (art. 7), ont également conduit à des résultats tangibles dans le massif de la Clape (charte de la signalétique

portée par le PNRNM) et le long des routes du PNRPA. Ponctuellement, les parcs animent parfois des chantiers de débroussaillage et de « réouverture » (PNRA, PNRPA), ou de rénovation du petit patrimoine bâti en pierre sèche (PNRHL, PNRNM). Au-delà des efforts de reconquête, il peut aussi s'agir d'opérations de valorisation de certains paysages, par l'aménagement de sentiers de découverte, à l'image du sentier des Castanhaïres, mis en place par le PNRHL (1995) de manière concomitante avec le lancement d'une opération locale agri-environnementale « Châtaigneraies et paysages de terrasses associés du Haut-Languedoc », ou encore du travail systématique réalisé par le PNRPA sur les « points de vue patrimoniaux » (dégagement des vues, tables d'orientation ou d'interprétation, maintien de la qualité écologique...).

- 13 Dans la mesure où les équipes techniques de terrain font défaut, ou se réduisent à une ou deux personnes, l'exercice de la mission paysage des parcs passe cependant avant tout par l'apport d'une expertise, qui débouche sur la mise en œuvre de mesures incitatives, par l'intermédiaire de chartes, de guides pratiques ou de cahiers de préconisations au sein desquels les considérations paysagères ne sont généralement pas les seules prises en compte. Il peut du reste arriver qu'elles occupent une place modeste, comme dans la charte forestière de territoire (2009-2015) portée par le PNRHL à l'échelle de son territoire. Ce document rappelle à plusieurs reprises la perception négative par le public de la fermeture des paysages par la forêt, des coupes rases ou des plantations de résineux, évoque au passage l'impact paysager des pistes DFCI et la nécessaire « réflexion paysagère pour l'intégration des réseaux de desserte forestière », plaide pour l'intégration du paysage dans les documents de gestion, et préconise des « pratiques sylvicoles favorables à l'environnement et au paysage », sans toutefois préciser en quoi elles consistent. À l'inverse, l'apport du PNRPC dans la réalisation du plan de gestion et d'aménagement du site des Camporells (gestion sylvo-pastorale d'un site de montagne très fréquenté, en collaboration avec l'ONF en charge de la forêt domaniale) a porté spécifiquement sur les aspects paysage et biodiversité.
- 14 Appliqués à des champs divers, directement assumés par les chargés de mission des parcs ou confiés à des bureaux d'études, dans le cadre de montages partenariaux souvent très ouverts, les exemples d'actions de cette nature ne manquent pas. Annexés aux chartes au moment de leur révision, certains des documents produits sont alors susceptibles d'accéder à un statut juridique de même valeur. Plusieurs parcs se sont ainsi saisis de la question épineuse du développement éolien, qui, s'il va dans le sens du recours aux énergies renouvelables qu'ils ont pour mission d'encourager, se conjugue aussi avec des perturbations environnementales et des atteintes paysagères locales : la charte éolienne du PNRNM (2002) (Valette, 2005), comme le schéma de référence pour l'énergie éolienne du PNRHL (2004), l'un et l'autre incorporés aux chartes respectives de ces deux parcs, accordent une place importante à la question du paysage, envisagée avant tout sous l'angle de la perception visuelle, dans l'analyse de la sensibilité des sites potentiels qui fonde les zonages qu'ils proposent. Conçus comme des outils d'orientation et d'aide à la décision, les cahiers de préconisations d'aménagement des axes de communication du PNRPC (2008), ou le copieux guide de bonnes pratiques *Améliorons et valorisons nos entrées de bourgs*, élaboré en collaboration entre les trois parcs pyrénéens (PNRPA, PNRPC et parc national, 2012) à partir de l'analyse de 25 bourgs par parc, réservent également une place centrale aux approches paysagères à différentes échelles, de celle de l'élément ponctuel (maison, muret...) à celle du « grand paysage » dans lequel s'insèrent les aménagements routiers, ou les extensions urbaines.

Urbanisme et paysage, une thématique privilégiée

- 15 Comme le suggère parfois directement l'intitulé des postes des chargés de mission, et comme y invite le cadre fixé par la loi de 1993, l'urbanisme constitue le champ par excellence de l'expertise paysagère des parcs, sans doute aussi l'un de ceux sur lesquels ils sont particulièrement attendus par leurs autorités de tutelle. En Narbonnaise, par exemple, le point le plus sensible au moment du renouvellement du label portait sur l'inscription dans la charte des coupures urbaines destinées à limiter l'urbanisation côtière, en application de la loi littoral de 1986 : « Quand le CNPN parle paysage en ce qui concerne le PNR de la Narbonnaise, rappelle son directeur adjoint⁷, il parle urbanisme, c'est-à-dire de sa capacité à contenir l'extension urbaine. » En la matière, les dispositions de la loi, en imposant la compatibilité des documents d'urbanisme avec « les orientations et les mesures » de leurs chartes, semblaient donner aux parcs la capacité d'aller au-delà de la seule production d'outils incitatifs, pour en assumer la dimension prescriptive. Dans l'analyse qu'il faisait presque à chaud (1995), sur le plan matériel comme sur le plan organique, les conséquences de la loi pour le fonctionnement et le statut des parcs, Maurice Bourjol soulignait même que cette exigence donnait « au PNR – sous le contrôle de “compatibilité” du juge administratif – un véritable droit de veto sur les décisions municipales, en matière d'urbanisme notamment ». Mais il notait aussi dans le même article combien le caractère « hybride » de l'institution se reflétait dans la composition des syndicats mixtes qui, dans la plupart des cas, constituent son organisme de gestion...
- 16 L'observation directe du fonctionnement des parcs montre qu'il se reflète également dans les modes d'articulation entre les deux sphères qui assument ensemble leur pilotage : la sphère de « l'équipe technique » et de son directeur, en charge de l'application de la charte et dépositaire de ses principes fondateurs, et la sphère politique du comité syndical, sous l'autorité inégalement marquée de son président, en tension entre la nécessité d'honorer les engagements vis-à-vis de l'État pris par les collectivités (locales et territoriales) signataires de la charte, et des légitimités politiques déterminées par des scrutins que sous-tendent de tout autres enjeux. En pratique, cela signifie que l'attachement à « l'image de marque » que représente pour un territoire le label PNR, voire les convictions environnementales de nombre d'élus, sont en permanence confrontés – avec plus ou moins d'acuité selon l'intensité de la pression urbaine – aux exigences de la *realpolitik* locale, tout particulièrement en matière d'urbanisme. Aussi la ligne générale adoptée par chaque parc tend-elle à s'élaborer dans une interaction négociée continue entre direction et présidence, entre élus des collectivités territoriales et maires des communes membres, et entre « instance parc » (dans toute sa complexité interne), autres collectivités (dont les intercommunalités porteuses de Scot) et services de l'État. Vingt ans après le vote de la loi Paysage, il apparaît donc que si les PNR étudiés ne se font pas faute de rappeler fréquemment le caractère réglementaire de leur charte, ils ont toujours privilégié l'information, la pédagogie et l'accompagnement, dans des contextes parfois tendus ou conflictuels, mais en évitant soigneusement le recours au contentieux.

Du réglementaire au pédagogique : le paysage comme support et comme outil de l'action territoriale des parcs

- 17 Moindre soutien des services de l'État, contraintes techniques et légales accrues en termes de prévention des risques – inondation, incendie, etc. – ou d'épuration des eaux usées et, depuis le Grenelle, obligation d'intégrer une réflexion sur la préservation des « continuités écologiques » : l'élaboration ou l'actualisation des documents d'urbanisme locaux sont devenues pour les élus des exercices complexes, dans lesquels le paysage n'est pas nécessairement la préoccupation première, mais qui offrent pourtant aux PNR la possibilité de proposer leur expertise, voire même d'expérimenter.

La patiente construction d'une expertise, à l'interface entre habitants, élus et services de l'État

- 18 En Haut-Languedoc, où la couverture du territoire par les documents d'urbanisme reste médiocre côté département de l'Hérault, le dossier de « porter à connaissance », transmis par le parc aux communes qui se lancent dans une démarche d'élaboration, rappelle les dispositions de la charte, insiste sur l'obligation de compatibilité avec elle du futur document, et suggère l'intérêt d'associer le parc à l'entreprise :

« En tant que partenaire des communes de son territoire, l'association du parc naturel régional du Haut-Languedoc à la démarche d'élaboration de ce document devrait permettre de garantir la bonne compatibilité entre le projet de territoire présenté dans la charte et les orientations choisies par la commune... ».

En matière d'accompagnement, les expériences y ont d'abord porté sur la promotion des PLUi (intercommunaux) – le PNR s'est impliqué dans les quatre PLUi approuvés ou en cours d'élaboration sur son territoire, portés par des communautés de communes (Dériz et al., 2009) – puis, plus récemment, sur l'intégration de la trame verte et bleue, abordée à partir d'un diagnostic « écopaysager » réalisé par le parc, dans les PLU de deux communes volontaires (Aiguefonde et Villemagne).

- 19 C'est aussi par l'intermédiaire d'un « porter à connaissance » approfondi, traduit pour chaque commune sous forme cartographique, que le PNRPA accompagne depuis 2009 les PLU sur son territoire, avec l'appui de l'architecte des bâtiments de France dans les échanges avec les élus et les bureaux d'études. Le parc leur propose en particulier une préréaction de l'article 11 du futur règlement de PLU, qui concerne l'« aspect extérieur des constructions et l'aménagement de leurs abords ». Ce travail sur la valorisation des éléments de patrimoine architectural trouve même un prolongement sur les projets individuels dans une douzaine de communes volontaires, dans le cadre d'un projet financé par le ministère (programme « Ensemble construisons le patrimoine de demain ») et conçu en association avec deux autres PNR (Grands Causses et Vosges du Nord) ; partant du constat de l'inefficacité de la rédaction du « volet paysager » prévu par la loi de 1993 (art. 4)⁸, souvent bâclé par les pétitionnaires et expédié par les services instructeurs, la démarche imaginée prévoit une première visite de l'architecte du parc chez le porteur du projet de permis de construire pour discuter avec lui du type de matériaux choisis, des différentes options en matière d'énergie et de l'insertion paysagère, avant de le recevoir, en compagnie de son propre architecte et avec un projet retravaillé, en commission locale d'orientation architecturale. Cette

dernière, qui comprend l'architecte du PNR, le maire ou son adjoint à l'urbanisme, le représentant de la direction départementale des Territoires (DDT), l'architecte des bâtiments de France (ABF) si la demande de permis est dans le périmètre de protection d'un monument historique, et un artisan du bâtiment élu de la chambre des métiers, représente une instance de concertation efficace, où les discussions font beaucoup évoluer les projets initiaux, tout particulièrement sur les questions énergétiques. En ce qui concerne le paysage, l'efficacité s'avère d'autant plus réelle que les échanges s'amorcent très en amont, dès le stade du certificat d'urbanisme...

Les impasses du rapport de force pour une institution fondamentalement hybride

- 20 Loin de l'application directe de ce que prévoyait la loi paysage, il s'agit ainsi d'établir patiemment les conditions d'un dialogue – idéalement d'un partenariat – avec des groupes d'acteurs qui sont d'ailleurs, à des degrés divers, partie prenante de l'instance PNR (élus, services de l'État). Les choses, en la matière, vont rarement d'elles-mêmes. En Narbonnaise, même si le Scot de 2006 a été nourri par le contenu de la charte du PNR – coupures urbaines littorales, intégration de la charte éolienne, limitation effective de la consommation d'espace –, « c'est l'antériorité qui a joué, plus que la supériorité juridique, pour que des idées passent⁹ ». Depuis, la référence des élus par rapport aux enjeux d'aménagement semble être plutôt celle du Scot, et le PNR ne dispose d'ailleurs pas de moyens spécifiques dédiés à l'appui aux communes en matière d'urbanisme et de paysage. Le projet d'une charte paysagère du piémont des Corbières maritimes et du plateau du Quatourze, impulsé par le parc pour conduire une réflexion sur le secteur le plus exposé de son territoire – recul viticole, gros enjeux d'aménagement (urbanisation, ligne à grande vitesse, projets de zones d'activités...), faible niveau de protection des espaces –, n'a pas rencontré une large adhésion des conseils municipaux, et peine à aboutir. Sur le terrain, sauf exception, la préservation du paysage doit souvent plus aux contraintes en termes de risque (inondation, incendie, submersion marine sur le littoral) et à un certain retour des services de l'État autour de la mise en œuvre des principes du Grenelle.
- 21 Les tensions ont été vives aussi dans les Pyrénées catalanes, au moment où l'effort de réflexion sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte, qui a la plupart du temps ouvert le chantier de leur révision, s'est articulé avec la réalisation (2007-2008) des six chartes de paysage et d'urbanisme qui couvrent le territoire du parc : le fonctionnement de la commission urbanisme a d'abord été très tendu, avant que les efforts de concertation et un processus d'apprentissage collectif ne lui permettent peu à peu de « rentrer dans la routine sur les modifications d'urbanisme et les révisions¹⁰ ». L'embauche de deux chargés de mission, une paysagiste et un urbaniste, traduit la volonté de se saisir de ce dossier le plus en amont possible, au stade de la sélection des bureaux d'études, de la conception générale et de l'organisation de la concertation, avec en particulier la mise en place d'ateliers locaux d'urbanisme et de paysage animés par le parc. Même si les exigences environnementales induites par le Grenelle tirent la réflexion davantage vers les questions de fonctionnalité que vers l'approche esthétique, « le fait de parler du paysage dans ses grandes lignes est une manière de remettre les choses dans leur

contexte, de donner du sens. C'est un moteur de cohérence de projet et c'est perçu ainsi par les élus¹¹ ».

- 22 C'est ce même croisement de compétences – urbaniste et paysagiste – qui a sous-tendu le travail du bureau d'études qui, sous l'égide du PNRA et avec un financement de la Dreal Paca, a conduit depuis trois ans auprès de la quasi-totalité des communes du parc une mission systématique d'explication, de déclinaison aux échelles communale et parcellaire, et de transcription dans les PLU de la directive paysagère des Alpilles. Là encore, cette approche, combinée à une offre de services appuyée aux communes engagées dans la révision de leur PLU (soit les trois quarts de celles des Alpilles) sur l'aide à la rédaction du cahier des charges, sur la mise en place d'une « approche environnementale de l'urbanisme », ou simplement sur le rappel synthétique des principes de la charte, permet au parc de venir en appui aux municipalités, plutôt dans une position de médiation entre élus et services de l'État. Rédigée à une échelle qui n'est pas celle des documents d'urbanisme, souvent perçue par les maires comme une contrainte imposée et une restriction à leur autonomie de gestion, la directive paysagère a induit « une vision réglementaire du paysage¹² », que le parc, sans renier l'intérêt de cet outil, a dû s'employer à contourner auprès des acteurs locaux, en travaillant sur le paysage à partir d'autres entrées, en insistant sur son caractère nécessairement évolutif – grâce, en particulier, à l'animation mise en place autour de l'observatoire photographique des paysages –, et en dépassant l'accent mis sur les paysages emblématiques pour s'intéresser à la production des paysages ordinaires. En essayant de la sorte de peser positivement en matière d'environnement et de paysages, dans des contextes locaux parfois très tendus, sur le contenu des futurs PLU... Une logique identique, fondée sur la participation et la concertation, prévaut quant à la démarche expérimentale de reconquête des « paysages malmenés » à laquelle le PNRA participe avec les autres parcs de Paca, en réponse à un appel à projets lancé par le Medde : la recherche de nouveaux outils et procédures, permettant de « coproduire des orientations d'aménagement en partenariat¹³ » pour la reconquête de points noirs paysagers comportant des propriétés privées, va de pair, ici aussi, avec une phase préalable de sensibilisation des acteurs.

Développer la « culture paysagère » chez tous les acteurs par la pédagogie et les démarches d'animation

- 23 Dans ce domaine, le travail d'animation réalisé par les parcs autour des questions de paysage est considérable : outre celui auquel donne lieu la réalisation des observatoires du paysage, déjà évoqué, de nombreuses formules ont été testées pour susciter l'échange avec les habitants et leurs élus, sur les rapports entre identité collective et éléments ou caractéristiques du paysage, ou sur les mutations qu'il a connu : lectures de paysage *in situ*, forums avec les villageois et formations à destination des élus ont permis dans les Alpilles de parler du paysage autrement que dans le contexte des règlements d'urbanisme. En Narbonnaise, l'exposition itinérante « Le regard du maire » s'est donné pour objectif de sensibiliser les élus aux fondements de la qualité des paysages communaux et aux enjeux les concernant. Outre un patient travail d'essence presque ethnographique d'exploration des liens sensibles avec le paysage (programme « Archives du sensible » et édition de *Carnets du parc*, sur des thèmes divers), le programme « Paysage en chantier » y a aussi permis de mobiliser la population dans diverses communes, pour une veillée centrée sur les évolutions paysagères

(confrontation de photographies anciennes avec l'état actuel), combinée avec un spectacle et une conférence de haut niveau (les « Mercredis du paysage »). Ailleurs, c'est l'organisation de Journées scientifiques centrées sur le paysage qui a conduit à solliciter les habitants pour la réalisation d'une exposition photographique (PNRHL, septembre 2012, « Construire ensemble nos paysages de demain »). Diverses actions pédagogiques, enfin, ont visé de manière spécifique les publics scolaires, directement montées par les PNR (programmes « Paysage on t'observe », PNRA) ou « Regards paysage » (PNRNM) ou coordonnées par eux (projet « Quel paysage pour ton parc ? », PNRPC).

- 24 Le choix systématique de la voie de la concertation et de la pédagogie signifie-t-il, en définitive, que les PNR n'ont pas été en mesure d'user des leviers réglementaires dont la loi de 1993 les avait dotés ? Au-delà des spécificités des cinq exemples de PNR analysés dans ce développement, les choses apparaissent nettement plus complexes. De nombreux échanges ont eu lieu sous l'égide de la fédération des PNR entre directeurs et chargés de mission urbanisme, au début de l'année 2013, dans le contexte de la préparation d'une future loi urbanisme et logement, autour de la question des ajustements éventuels entre code de l'environnement (compatibilité de tous les documents d'urbanisme, PLU et Scot, avec les chartes des PNR) et code de l'urbanisme (dans le cas de figure – de plus en plus général – où il existe un Scot, lui seul doit être compatible avec la charte). Ces échanges ont montré, nonobstant, quelques nuances d'appréciation, un consensus assez général sur l'importance du maintien dans la loi de la compatibilité directe des PLU à la charte, non comme moyen de coercition, mais comme source de légitimité de l'avis des PNR en tant que « personnes publiques associées » dans l'élaboration des PLU, et, par-delà cet avis, de leur rôle de conseil et d'accompagnement de la démarche. L'accord se faisait aussi sur le fait qu'une compatibilité indirecte des PLU, via le « filtre » de Scot réputés compatibles avec les chartes – situation dans laquelle se trouve *de facto* le PNRNM – risquait fort d'affaiblir la position des PNR dans leur capacité à agir au plus près de l'élaboration des documents ; quant à la proposition faite par le ministère en charge de la loi Urbanisme et habitat d'une « conformité » des Scot aux chartes, elle apparaissait généralement, vue des PNR, comme une avancée politiquement trop risquée vis-à-vis des élus de leurs territoires.
- 25 Dans une certaine mesure, la loi de 1993 a donc conféré aux PNR des atouts, qui, compte tenu des ambiguïtés structurelles de ce type d'instance, ne valent que pour autant qu'ils ne sont pas directement utilisés, atouts dont la future loi Alur risque d'ailleurs d'émousser le tranchant¹⁴. Mais le texte de 1993 a aussi puissamment contribué à faire du paysage un thème central dans l'action des PNR, et à étendre la réflexion des paysages remarquables vers les paysages du quotidien, dans la gestion desquels les parcs ont développé une capacité d'expertise et de médiation qu'ils parviennent souvent à faire valoir. Même si la mobilisation du public ou des élus n'a pas été au rendez-vous de toutes les manifestations qui viennent d'être évoquées, enfin, les parcs ont joué un rôle de premier plan – selon des procédures souvent reproduites par d'autres institutions, comme les Pays – dans l'élaboration, la formalisation et la diffusion d'un référentiel commun à propos du paysage, au sein duquel l'héritage du début des années 1990, plutôt fondé sur des approches patrimoniales et esthétiques, s'est progressivement enrichi des apports de la Convention européenne du paysage et de ceux des textes issus des Grenelle I et II. L'analyse des documents produits depuis le début des années 1990 témoigne de l'élargissement de la réflexion aux « paysages

ordinaires », de l'intégration du paysage en tant que réalité dynamique, et du renforcement des approches en termes de « fonctions », aussi bien socioéconomiques et culturelles qu'écologiques. Mais il serait très réducteur de s'arrêter simplement à l'influence de ces textes dans les manières de penser et d'agir des parcs, sans envisager dans le même temps le travail précurseur préalablement conduit dans les PNR, dont les démarches ont systématiquement servi de base expérimentale au travail du législateur, aussi bien pour la loi de 1993 que pour des textes plus récents.

J'exprime ici toute ma gratitude aux personnes qui m'ont accordé de leur temps pour évoquer de manière spécifique les approches du paysage dans les cinq PNR dont il est question dans cet article : Sophie Agasse (PNRHL), Alain Bergé et Fanchon Richart (PNRNM), Sophie Sejalon (PNRPA), Eric Blot et Catherine Privat-Madelin (PNRA), Séverine Casasayas, Yves Constantin, Raphaël Garcia et Lucie Julien (PNRPC).

BIBLIOGRAPHIE

Barrière, O., « Le paysage façonné par le droit, entre la rationalité du droit positif et l'empirisme culturel juridique », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, hors-série 14, 2012, URL : <http://vertigo.revues.org/12482>.

Bonnefond, M., Servain-Courant, S., Verdelli, L., « Politiques paysagères en action pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel », *Projets de paysage*, n° 2, juin 2009, URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/politiques_paysageres_en_action_pour_la_protection_et_la_valorisation_du_patrimoine_naturel_et_culturel_

Bourjol, M., « Les parcs naturels régionaux (PNR). Le point de vue du juriste », dans Bourjol, M., Delaunay, B., Jacquot, H., Lerousseau, B., Lusson-Lerousseau, N., Priet, F., « Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique », *Annuaire des collectivités locales*, tome XV, 1995, p. 455-530, URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_1995_num_15_1_1200.

Brune, Cécile, Adele Consultants, « Regard sur la mise en œuvre de la loi Paysage dans les parcs naturels régionaux », rapport d'étude, MEDD, PNR de France, 2005, 17 p. + annexes.

Brunet-Vynck, V., « Méthode pour les Atlas de paysages. Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux », ministère de l'Écologie et du Développement durable, Paris, 2004, 127 p.

Cabanel, J., « Une excellente nouvelle : la publication des deux premières directives paysagères », Mairie-conseils, 2009.

Dérizoz, P., Béringuier, P., Laques, A.E., « Mobiliser le paysage pour observer les territoires : quelles démarches pour quelle participation des acteurs ? », *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 2, septembre 2010, URL : en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/8682>.

Dérizoz, P., Sciolla, O., Sviridoff, C., « Paysages du Haut-Languedoc et dynamiques d'extension urbaine : le PLUI (plan local d'urbanisme Intercommunal), un outil pour aborder les questions à la bonne échelle territoriale ? », actes des Journées d'études « Urbanisme raisonné en milieu rural, Agen, 1^{er} au 2 octobre 2008, Puca/CAUE Lot-et-Garonne, 2009, p. 80-87.

Dériz, P., Laques, A.E., Béringuier, P., « Présentation typologique des paysages du parc naturel régional du Haut-Languedoc et analyse de leurs dynamiques. Identification des enjeux pour le territoire », UMR 5194 CNRS Pacte/Territoires-Cermeuse/PNR du Haut-Languedoc, 2008.

Dériz, P., « Le parc naturel régional du Haut-Languedoc à la recherche d'un second souffle », *Bulletin de la Société Languedocienne de géographie*, t. 31, fasc. 3-4, 1997, p. 159-173.

Follea, B., *Guide des plans de paysages, des chartes et des contrats*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Paris, 2001, 132 p.

Fromageau, J., « Loi Paysage. Protection et reconquête », *Études foncières*, n° 60, 1993, p. 22-27.

Gorgeu, Y., Jenkins, C., *La Charte paysagère, outil d'aménagement de l'espace intercommunal*, Paris, La Documentation française, coll. « Pratiques de l'intercommunalités », 1995, 188 p.

Guttinger, P., « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, p. 12-60, URL : http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/approche_du_paysage_-_guttinger_cle65bb31.pdf.

Labat, D., « Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place pour le paysage ? », *Projets de paysage*, n° 6, juillet 2011, URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/entre_expertise_paysagere_et_strategies_d_acteurs_quelle_place_pour_le_paysage_

Luginbühl, Y., Bontron, J.-C., Cros, Z., « Méthode pour des Atlas de paysages. Identification et qualification », Paris, DAU-ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, Strates/CNRS-Segesa, 1994, 80 p.

Meedat, « Itinéraires photographiques. Méthodologie de l'observatoire photographique du paysage », 2008, 72 p.

Reveneau, E., Hamon, C., « Guide méthodologique. Comment intégrer la trame verte et bleue dans les chartes des parcs naturels régionaux ? » Fédération des PNR de France, Paris, 2012, 68 p. (document élaboré avec l'appui du réseau des PNR de France.

Roche, A., « Les unités et structures paysagères dans les atlas de paysage », Paris, direction de la Nature et des Paysages/Medad, 2007, 57 p. + annexes.

Valette, E., « Intégration environnementale de l'éolien et régulation locale des conflits : l'action des collectivités territoriales dans l'Aude (France) », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n° 3, 2005 URL : <http://vertigo.revues.org/3693>.

Sites des PNR

PNRA : <http://www.parc-alpilles.fr/>

PNRHL : <http://www.parc-haut-languedoc.fr/>

PNRNM : <http://www.parc-naturel-narbonnaise.fr/>

PNRPA : <http://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/>

PNRPC : <http://www.parc-pyrenees-catalanes.fr/>

NOTES

1. La troisième est celle du « volet paysager » des permis de construire.
2. Par commodité ces 5 parcs seront la plupart du temps désignés par leurs initiales, soit, respectivement, PNRHL, PNRNM, PNRPC, PNRA et PNRPA.

3. Entretien avec Sophie Sejalon, 5 juillet 2013.
4. Entretien avec Eric Blot, 22 juillet 2013.
5. Entretien avec Alain Bergé, 10 juin 2013.
6. Travaux sous maîtrise d'ouvrage de la commune d'Armissan, d'après l'étude d'un paysagiste mandaté par le PNRNM (2007, grâce un financement DIREN à hauteur de 80 % du montant).
7. Entretien avec Alain Bergé, 10 juin 2013. Le CNPN est le Conseil national de la protection de la nature.
8. Cet article 4 a été précisé quant aux pièces à fournir selon la nature et l'importance du projet par le décret du 18 mai 1994.
9. Entretien avec Alain Bergé et Fanchon Richart, 10 juin 2013.
10. Entretien avec Séverine Casasayas, 26 juillet 2013.
11. Entretien avec Lucie Julien, 26 juillet 2013.
12. Entretien avec Anne-Catherine Privat-Madelin, 22 juillet 2013.
13. Entretien avec Eric Blot et Anne-Catherine Privat-Madelin, 22 juillet 2013.
14. C'est en effet plutôt l'option compatibilité des SCOT aux chartes des PNR, sans rappel d'une comptabilité directe des PLU à ces mêmes chartes, qui a été privilégiée dans le projet de loi ALUR (pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) déposé en septembre 2013 (titre IV, chap. 1^{er}, art. 58).

RÉSUMÉS

L'un des aspects importants de la loi Paysage du 8 janvier 1993 a été de renforcer en la matière le rôle et la position institutionnelle des parcs naturels régionaux (PNR). Cela s'est traduit par l'attention accordée au paysage dans l'élaboration de leurs chartes, et par le recours aux outils spécifiques proposés par la loi (directives paysagères), et activés ou réactivés dans le prolongement de sa promulgation (chartes paysagères, plans et atlas de paysages, observatoires photographiques du paysage... Mais si le paysage occupe bien une place centrale dans l'action des parcs, analysée ici à partir des cas de cinq PNR du Sud de la France avec lesquels l'auteur entretient des liens scientifiques privilégiés, l'obligation faite par la loi à tous les documents d'urbanisme de se conformer aux orientations de leurs chartes s'est avérée plus difficile à mettre en œuvre. L'exercice de leur mission « paysage » demeure pour les PNR un exercice compliqué, révélateur des tensions internes propres à ces instances intercommunales, et qui passe nécessairement par une ample concertation avec les acteurs.

An important aspect of the Landscape Law of 08 January, 1993 was the reinforcement of the role and institutional position of Regional National Parks. This reinforcement resulted in new attention being accorded to the landscape in the elaboration of park charters as well as in the use of specific tools proposed in the Law (landscape directives) and activated or reactivated through the extension of its enactment (landscape charters, landscape plans and atlases, photographic landscape observatories, etc.). Still, even if the landscape holds a central place in park actions, here analysed through the cases of five RNP in southern France with which the author has privileged scientific links, the legal obligation for all documents of urbanism to conform to the orientations of the RNP charters has proven more difficult to implement. Exercising their "landscape" mission remains complicated for the RNP, revealing internal tensions proper to these inter-communal bodies and necessarily involving substantial consultation with the actors.

INDEX

Keywords : Landscape Law, landscaping procedures, Regional National Parks, landscape management, territorial animation

Mots-clés : loi Paysage, procédures paysagères, parcs naturels régionaux, gestion des paysages, animation territoriale

AUTEUR

PIERRE DÉRIOZ

Pierre Dérioz est maître de conférences HDR en géographie, université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, UMR Espace-Dev 228 IRD
pierre.derioz[at]univ-avignon[dot]fr