

Les 30 ans de la

Loi paysage

La loi

Dans les années 1990 quand on évoquait des notions de beauté dans le domaine des paysages, on était contesté par les écologistes qui ne nous trouvaient pas sérieux ; à leurs yeux seule comptait leur qualité biologique qui peut être quantifiée, analysée scientifiquement. Les géographes de leur côté estimaient qu'ils étaient les seuls institutionnellement légitimes pour traiter de ce sujet à travers de savantes descriptions. Certains de ces derniers s'étaient même efforcés de définir un nouveau vocabulaire pour en parler pertinemment. Les instances agricoles pensaient, elles, que c'était leur affaire puisque ce sont les agriculteurs qui ont de tout temps modelé concrètement les paysages. Les paysagistes, eux, ne se sentaient concernés que par leurs propres projets, ils ne s'intéressaient guère aux grands paysages, c'est-à-dire aux vastes espaces relevant de propriétaires et d'acteurs différents car ils craignaient de devenir des supplétifs de l'Administration comme l'ont été, selon eux, les architectes-urbanistes. Ils n'avaient pas tout à fait tort mais je tiens à ce sujet rendre hommage au directeur des routes, Jean Berthier, qui le premier a pris en considération le grand paysage pour l'insertion des infrastructures en dehors même de l'emprise routière dans le cadre notamment de l'opération du 1% paysager.

Dans ce contexte généralement hostile les équipes de la sous-direction des Espaces protégés et de la Mission du Paysage se sont tenues à l'écart des

polémiques. Elles ont préféré mener avec les collectivités territoriales des actions concrètes en matière d'alignement d'arbres autour de voies navigables et des routes, de jardins, d'arbres urbains, de structures lithiques, de préservation de cônes de vue sur un monument architectural ou naturel..., dans le cadre de décisions de Comité Interministériel à la Qualité de la Vie (CIQV) qui faisaient l'objet d'un financement du Fond d'Intervention à la Qualité de la Vie (FIQV).

Étant habitués à la défiance de nombreuses institutions, y compris de nos collègues de la direction chargée des paysages qui ne nous trouvaient pas sérieux du tout, l'annonce de l'élaboration d'une loi sur le paysage par la ministre Ségolène Royal fut une divine surprise.

La ministre était une femme d'action en quête d'efficacité. Son objectif était de remédier concrètement aux désordres constatés sur notre territoire : entrées de ville calamiteuses, destruction de terres agricoles et d'espaces naturels, suppression des haies bocagères et de points de vue, forêts mal menées par des méthodes brutales d'exploitation. Elle refusait par ailleurs de se perdre dans le labyrinthe de la législation et de la réglementation de l'urbanisme existantes qui se révélaient incapables d'empêcher de telles catastrophes urbanistiques et paysagères. Elle ne voulait pas, non plus, être entravée par les limites des différentes instances territoriales (communes, départements...), ni par les hommes de pouvoir qui les dirigeaient. Pour remédier à cette situation, la loi paysage tranche radicalement avec la législation sur l'urbanisme fondée sur le droit au sol qui se justifiait à l'époque de l'après-guerre par les besoins urgents de terrains pour la construction et les aménagements. La loi paysage vise, elle, à définir et à mettre en œuvre des programmes d'action concrets sur les éléments, souvent linéaires, voire des vides, qui structurent un territoire, assurent sa composition, conditionnent son échelle et sa cohérence. Elle ne vise pas à imposer des mesures de protection systématique sur une zone. Elle sous-tend un projet de territoire.

La loi sur la protection et la mise en valeur des paysages, pour reprendre son appellation exacte, est fondée essentiellement sur l'établissement de directives paysagères (directives de protection et de mise en valeur des paysages) qui ne visent pas à protéger de manière systématique une zone comme les sites classés mais uniquement les éléments qui assurent la composition d'un espace : les structures paysagères ; le territoire concerné demeurant par ailleurs régi par les règles de droit commun en matière d'urbanisme et d'environnement.

Ces structures paysagères se définissent comme l'agencement ou la combinaison d'éléments végétaux, minéraux, hydrauliques, agricoles, urbains

qui forment des ensembles, des systèmes cohérents. Il peut s'agir de bocages, de terrasses de cultures, de réseaux de chemins, de plantations d'alignement, de murets de pierres sèches, de parcelles, de ripisylves, de vides. Ce peut être également des éléments isolés jouant un rôle structurant dans un site : arbre, construction, monument naturel, ou encore une silhouette urbaine*.

Une directive doit correspondre à une entité paysagère concrète indépendamment des limites administratives. Elle peut concerner plusieurs communes, départements, régions, voire pays. Elle ne s'enferme donc pas dans des périmètres administratifs.

La loi paysage a institutionnalisé par ailleurs l'existence des parcs naturels régionaux appelés de ce fait à devenir des références en matière de grands paysages. D'ailleurs certains d'entre eux en liaison avec leur fédération, avaient été chargés au départ de rassembler les savoirs sur telle ou telle structure paysagère particulière.

Dans la foulée ont été créés les paysagistes-conseils de l'État auprès des préfets dont le rôle a d'ailleurs été immédiatement apprécié par les services de l'État comme par les collectivités territoriales.

Voici à mon sens l'essentiel de la loi paysage.

La loi prévoit par ailleurs de lourdes procédures de concertation. Cette loi n'a pas été adoptée facilement car les parlementaires de tous bords, souvent, alors, des élus de collectivités territoriales, étaient soucieux de préserver leurs pouvoirs résultant de la décentralisation. Et ils goûtaient moyennement les reproches qui leur étaient faits par la jeune ministre. Ils trouvaient la loi jacobine à juste raison puisque les directives relevaient de l'État pour leur mise en œuvre, elles devaient d'ailleurs être adoptées par décret en Conseil d'État pour éviter leur remise en cause par les élus locaux accusés de faire sauter relativement facilement les contraintes prévues par les documents d'urbanisme pour réaliser tel ou tel projet. En un mot, elle se heurtait au pouvoir des élus. Tant et si bien qu'un émissaire du parti socialiste vint prévenir Serge Kancel, le membre du cabinet qui était à la manœuvre à ce moment-là, que le groupe voterait contre la loi si je ne sais plus quel article était maintenu.

La loi porte les traces de ces réticences et de la volonté des élus de limiter sa portée aux paysages remarquables dans l'esprit de protection des sites de la loi du 2 mai 1930, alors que lors du travail préparatoire tous les espaces ordinaires, familiers, même fortement dégradés comme les friches

industrielles, étaient concernés. Les discussions, les négociations consécutives au débat parlementaire ont engendré des procédures de négociations compliquées qui ont rendu problématique la mise en œuvre des directives paysagères suspectées de permettre à l'État de revenir par leur biais sur la décentralisation. Pour ces raisons, en matière de grand paysage, les services aussi bien que le Réseau des Grands Sites de France (RGSF) ont préféré continuer d'utiliser cette loi de 1930 à laquelle ils sont habitués pour les grands espaces alors que celle-ci a seulement « pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque », c'est-à-dire qu'elle a une portée territoriale bien plus restreinte que la loi paysage qui est, elle, adaptée aux grands espaces.

Lacunes

La loi paysage ne prévoit pas, et c'est vraiment regrettable, que le paysage soit d'intérêt public. C'est une lacune importante car elle ne permet pas de prononcer des DUP pour la suppression d'un « point noir paysager », comme un bâtiment délabré qui constitue une véritable verrue dans un site, par exemple.

Elle ne vise pas les panneaux publicitaires qui gâchent nos entrées de villes de manière affreuse alors que notre pays est un pays touristique. Nos collègues se sont opposés à ce que soit remise la loi sur la publicité extérieure fondée sur la liberté de la presse, ce qui m'a laissé pantois car à présent la publicité a trop souvent tendance à manipuler les esprits pour orienter les comportements et vicier ainsi la liberté de l'esprit. La loi sur la publicité extérieure devrait avoir des fondements paysagers et d'art urbain.

Il avait été prévu que la France adopte comme les autres pays le terme d'architecte-paysagiste (avec un trait d'union) pour désigner les créateurs de paysages quelle que soit l'échelle. La direction chargée de l'architecture s'y est opposée au nom de la défense du titre d'architecte, mais cet argument n'est pas fondé car sur le plan grammatical un trait d'union change le sens de chacun des termes d'un mot composé. Ainsi le terme de pot s'applique à un contenant, pourri à une chose dégoûtante et malodorante, tandis qu'un pot-pourri désigne un mélange d'odeurs délicieuses ou un florilège de chansons. Bon, mon argument, bien qu'imparable, n'a pas été retenu.

Son devenir

La loi paysage a été mal aimée par les services car elle allait à l'encontre des pratiques devenues habituelles, issues de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Malgré tout elle eut un effet positif immédiat : la notion de paysage est devenue incontestable, elle devait donc être prise en compte dans le domaine de l'aménagement par les services, en particulier elle aurait dû l'être par les préfets qui rechignent en particulier à appliquer la loi existante sur la publicité extérieure.

Certes quelques directives paysagères ont été élaborées dans la foulée mais elles se sont heurtées à de graves difficultés, d'ailleurs leurs détracteurs parlaient d'usine à gaz en raison de la lourdeur de ses procédures de concertation consécutives au caractère jacobin du dispositif et du côté quasi-intangible des directives du fait qu'elles étaient adoptées par décret en conseil d'État pour leur assurer une efficacité durable. Surtout les crédits importants prévus pour la mise en œuvre de la loi qui sont essentiels pour une loi d'action plus que de protection, furent réaffectés à d'autres organismes dès que se produisit, peu après son adoption, un changement de majorité.

Par ailleurs beaucoup de juristes heurtés, semble-t-il, par un dispositif qui ne correspondait pas au système juridique auquel ils étaient habitués issu de la loi d'orientation foncière ne firent pas l'effort d'expliquer le caractère juridiquement innovant de la loi. Mais enfin une loi est une loi. Elle doit être comprise, expliquée dans ses fondements et, s'il y a lieu, être amendée et enrichie en fonction des difficultés rencontrées dans son application, des besoins nouveaux et des enseignements tirés d'expériences menées tant en France qu'à l'étranger. Le dispositif de concertation prévu dans la loi, pourrait être simplifié, éclairci, amendé en se fondant sur des méthodes tirées d'autres outils : plans, contrats, chartes, inventaires, atlas paysagers... et d'exemples d'autres pays.

En tout cas les objectifs de la loi paysage demeurent pertinents ! Selon moi, pour mener la politique qu'elle sous-tend il conviendrait de s'appuyer sur la Caisse des dépôts et consignations (CDC) comme l'avait fait le pouvoir gaulliste dans les années 60 dans le domaine de l'aménagement du territoire avec un succès quantitatif indéniable pour répondre aux besoins d'alors liés aux conséquences de la seconde guerre mondiale mais avec des résultats qualitatifs trop souvent décevants. Il s'agirait à présent de mener concrètement un programme d'actions qualitatives au regard de notre cadre de vie, de l'environnement, de l'agriculture, du réchauffement climatique. La CDC qui dispose d'un réseau de bureaux d'études et de sociétés

d'équipement bien ancrés sur le territoire a la possibilité de recruter des équipes innovantes pour faire face à ces défis qualitatifs. Le rôle du groupe de la CDC serait d'apporter son concours à la mise en œuvre concrète les directives pour restaurer les terres agricoles endommagées par des installations industrielles et des habitations mal implantées, la reconstitution de réseaux de haies et de talus-brise vents, de drainage et d'irrigation, de mares, de terrasses de culture, de chemins ruraux drainants, la réhabilitation d'un habitat rural endémique comme les jasses, les constructions de pierres sèches...

Je crois qu'une relance de la loi paysage devrait s'accompagner de la part de tous les acteurs de réflexions plastiques en matière d'art architectural, urbain et paysager. Il faut veiller à ne pas tomber dans un bricolage d'isolations thermiques, de panneaux solaires, de gabarits des fenêtres aboutissant à un patchwork paysager détestable. Il ne faut pas non plus que la destruction des paysages par la prolifération des éoliennes particulièrement à proximité des sites et monuments emblématiques de notre pays, constitue une façon de déconstruire notre histoire comme l'a fait remarquer l'écrivain Michel Bernard**.

En bref

La loi paysage est innovante à plus d'un titre :

- C'est une loi d'action plus que de protection qui vise à définir concrètement un projet de « grand paysage » par les directives paysagères qui sont des instruments juridiques ayant une portée particulièrement forte et incontestable.
- Elle porte essentiellement sur des éléments linéaires souvent discontinus qui structurent le site et non systématiquement sur l'ensemble d'une zone.
- Les directives paysagères visent à assurer la durabilité du dispositif.
- Elles concernent des entités paysagères indépendamment des limites administratives.
- Le rôle en matière de paysage des parcs naturels régionaux devrait être renforcé et leur mise en synergie dans ce domaine avec d'autres partenaire devrait être recherchée.

Compte tenu de ces caractéristiques, les directives paysagères sont utiles dans le cadre d'une politique de développement durable pour l'aménagement

des grands espaces et pour le maintien des structures paysagères qui sont essentielles à la biodiversité. Il faut se souvenir qu'il y eut dans l'histoire européenne de grandes politiques de paysage en dehors des villes, comme les enclosures en Angleterre aux XVI et XVIIème siècle, ou plus près de nous comme en Hollande, pays qui a déployé sur son territoire un aménagement fait d'un ensemble cohérent de fossés, de haies, de talus, de ripisylves constitués d'espèces diverses selon le rôle recherché (coupe-vent, ralentissement des flux d'eau...), de zones humides servant de bassins de rétention... pour lutter contre les inondations en raison de la vulnérabilité du pays à cet égard, tout autant que pour des raisons écologiques.

Jean Cabanel
Ancien chef de la Mission du Paysage

* Circulaire du 21 novembre 1994 du ministère de l'Environnement.

** Le Figaro, 21/04/2023

12/06/2023

Ouvrages principaux de Jean Cabanel

Droit des contractuels, *Economica*, 1988

Fonction publique, les contractuels, avec Jean-Loup Gourdon, *Economica*, 1991

Paysage, paysages, *Éditions JP de Monza*, 1995

France, terre de paysages, photographies Raymond Sauvaire, *Hazan*, 1999

Pays et Paysages de France, photographies Raymond Sauvaire, *éditions du Rouergue*, 2006

Doudja, recueil de nouvelles, *Édilivre*, 2014

Aménagement des grands paysages en France, en versions français/anglais et anglais/ chinois, *ICI Consultants, 2015*

Jésus, ensemble de textes qui reprennent les catégories théâtrales du Moyen Age : mystère, sotie, comédie, moralité, *Édilivre, 2015*

La maison de Félix, nouvelles, *Édilivre, 2016*

Regard amoureux sur les femmes de mon histoire de France, essai, *Nombre7, 2022*

Ma maison de pauvre en Aveyron, *Nombre7, 2022*

Chrétien dans la cité, essai, *Nombre 7, 2022*

Cf. également : Data, BNF