



République Hellénique

Hellenic Republic

LA GESTION OPERATIONELLE DU PAYSAGE A TRAVERS LES OUTILS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

Anestis GOURGIOTIS,

Dr en Aménagement du Territoire et en l'Urbanisme,

République Hellénique, Ministère de l'Environnement de l'Energie et du Changement Climatique, Direction de l'Aménagement du Territoire.

Tel. (0030)6945153154, e-mail : a.gourgiotis@prv.ypeka.gr

"..... Le paysage est l'empreinte de l'âme humaine dans la matière"

Od. Elytis

1. Introduction

L'aménagement du territoire tenant en compte la dimension paysagère, permet d'assurer une gestion optimale des changements paysagers, en même temps qu'une harmonisation des activités humaines aux procédures environnementales. L'intégration horizontale du paysage à l'aménagement du territoire permet aussi une meilleure gestion et protection de la nature et du patrimoine culturel. L'approche paysagère implique l'examen à la fois des changements physiques, et culturelles dans l'espace et dans le temps.

Cette articulation (entre paysage et aménagement du territoire), qui garantit le développement durable tant des ressources naturelles et culturelles, est prévu aussi par les « principes directeurs pour le développement territoriale durable du continent européen ». Selon le paragraphe 50 du même texte, « *la politique d'aménagement du territoire peut contribuer à la protection des paysages, à leur gestion et à l'aménagement par le biais de mesures appropriées et par une meilleure interaction des diverses politiques sectorielles quant à leurs impacts sur l'espace. Parmi les mesures appropriées en matière de protection des paysages figurent :*

- *l'intégration de l'aménagement paysager dans l'aménagement du territoire ainsi que dans des politiques sectorielles telles que les politiques relatives à l'économie, à l'agriculture, aux infrastructures et au développement urbain, à la culture, à l'environnement, au développement social, qui ont toutes des effets directs ou indirects sur l'évolution des paysages ;*
- *l'étude et l'évaluation générale des paysages, l'analyse de leurs propriétés, des écosystèmes paysagers, des influences auxquelles ils sont soumis et des modifications qui en résultent, la définition et l'application d'objectifs de qualité paysagère ;*
- *la mise en oeuvre de politiques intégrées, orientées simultanément vers la protection, la gestion et l'aménagement des paysages ;*
- *la prise en compte de l'aménagement paysager dans les programmes internationaux,*
- *le renforcement de la sensibilisation du public, d'organisations privées et de collectivités territoriales à la valeur des paysages, à leur importance économique, à leur modification ainsi qu'aux possibilités de conservation et de développement ; etc... »*

Ainsi il apparaît l'importance majeure du rôle de l'aménagement du territoire qui constitue « le catalyseur » pour le développement durable, permettant d'une part d'éviter les conflits d'utilisation de sols, et d'autre part, encourage la planification rationnelle, et l'utilisation de l'espace avec prudence, de sorte que l'espace soit une source très importante qui doit être traité avec grand soin. Par ailleurs l'aménagement du territoire garantit le respect des enjeux sociaux et environnementaux, la gestion et l'usage de l'espace. En même temps il permet une prudente gestion et protection du patrimoine naturel et culturel.

Sous l'angle de l'aménagement du territoire, les paysages sont reconnus comme source précieuse du développement durable, dans beaucoup des domaines, mais surtout en tourisme et en loisir. Ainsi le paysage constitue un élément majeur pour la planification et la gestion de l'espace.

2. La protection du paysage en Grèce.

La Grèce a un patrimoine historique, culturel et environnemental très important, qui est souvent très menacées. L'interaction, à travers le temps, de facteurs naturels et humains crée une variété extraordinaire des paysages, et une pléthore des espaces de valeur en même temps. Ces paysages ne sont pas statiques mais en constante mutation. La mutation du paysage hellénique était intense surtout dans les années 60 et 70, période à laquelle on est assistée à une construction intensive. Ces changements, ont souvent contribué à la dégradation du paysage (Gourgiotis, Tsilimigkas, 2011).

La plupart du temps la protection de certains paysages a un intérêt historique ou esthétique. La législation hellénique a incorporé depuis les années 50 la notion de la protection du paysage. Malgré cette adoption, par la législation, des valeurs du paysage, la mise en place d'un cadre pour la gestion du paysage n'est pas assurée d'une manière systématique et cohérente. En conséquence, des transformations spatiales «spontanée» ont conduit à une dégradation environnementale, esthétique de nombreux espaces. La Convention européenne du paysage, tel qu'elle est adoptée par la législation hellénique depuis 2010, est une base stratégique pour reconnaître l'importance de la protection du paysage et la nécessité de préparer un cadre de planification au niveau national.

Plus précisément, le premier instrument institutionnel qui reconnaît l'importance du paysage et entreprend sa protection est la loi 1469/1950 pour « *la protection des bâtiments et des ouvrages d'art, après 1830* », à travers la notion des *paysages de qualité spécifique*. Ainsi plus de 400 *paysages de qualité spécifique* ont été identifiés. Puis, avec la loi des « *parcs nationaux, forêts esthétiques et monuments de la nature* » (loi 996/1971) a été introduit le concept de « *forêts esthétiques* » en raison de protection du patrimoine naturel.

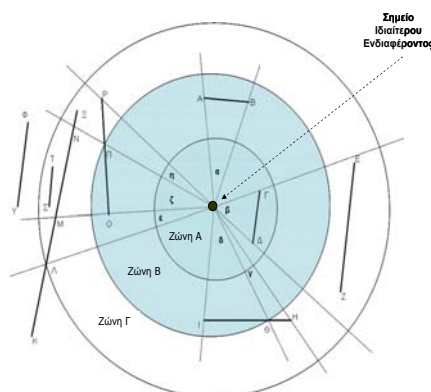
En 1975 la révision de la Constitution Hellénique a renforcé la protection de l'environnement et du paysage. Plus précisément l'article 24 de la Constitution prévoit la protection de l'environnement et du patrimoine, qui fait partie des obligations de l'Etat et donne aussi des orientations en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme (Giannakourou 1999). Par ailleurs la notion du paysage protégé a été élargie et complétée, couvrant à la fois des éléments de l'espace naturel et humain par la loi « *pour la protection de l'environnement* » (loi 1650/86) (Vladou, 2010).

Dans le *règlement de la construction*, loi 2831/2000 est définie comme une partie intégrante du cadre de la protection de l'habitat traditionnel et des bâtiments classés, l'espace environnant. Il est ainsi mis en valeur le besoin de la protection du patrimoine architectural, et de l'espace naturel. De cette façon est souligné le besoin d'avoir une vision globale pour l'environnement. La logique ci-dessus est adoptée aussi par la loi pour « *la protection des antiquités et du patrimoine* » loi 3028/2002, en vertu de laquelle les monuments ainsi que leurs espace environnant sont protégés (Ministère de l'Environnement de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, 2002).

Une méthodologie concrète de protection au paysage des parcs éoliens a été adoptée par le *Cadre Spécial pour l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable pour les Energies Renouvelables (SER)*, en 2008. Le Cadre Spécial de SER est un exemple de planification spatiale à l'échelle nationale, qui tente de mettre en place des règles d'aménagement du territoire, des principes, et des orientations pour la promotion de la production d'énergie électrique de SER, l'atténuation des impacts négatifs à l'environnement, en même temps que de contrôler les impacts de parcs éoliens au paysage.

Notamment il donne des orientations sur les distances à respecter entre le lieu d'installation du projet et des activités avoisinantes, sur la densité maximale d'éoliennes permise par collectivité municipale - capacité de charge, sur les règles d'intégration au paysage.

Ainsi, est obtenue la promotion de la production d'énergie électrique de SER, ainsi que l'atténuation des impacts négatifs à l'environnement et au paysage par la méthodologie de cercle



Les outils institutionnels mentionnés ci-dessus déterminent la nécessité de protéger le paysage. Mais malgré tous ces efforts législatifs, on constate qu'une gestion efficace du paysage nécessite une politique globale et cohérente, qui couvrira l'ensemble du territoire national. Il est vraie que le paysage fait l'objet des plusieurs politiques de protection, mais le besoin de la mise en place d'une politique globale et efficace sur la gestion du paysage est plus que jamais d'actualité.

L'opportunité de la mise en place d'une politique globale sur paysage a été donnée par la ratification de la Convention européenne du paysage, devenue la loi n. 3827/2010(FEK A 30/25.2.2010). A cette occasion, et compte tenu de l'évaluation – révision des Plans Régionaux de l'Aménagement du Territoire qui était en cours, des 12 Régions de la Grèce, il a été prévu d'intégrer, dans cette révision, la dimension paysagère (Ministère de l'Environnement de l'Énergie et des Changements Climatiques, 2011). L'objectif de cet effort est d'avoir dans les nouveaux (révisés) plans régionaux une approche intégrée et spécifique en matière de paysage. Ainsi dans chaque région il y aura l'identification des « *paysages de grande importance* » auxquelles seront désignées, en priorité, des actions pour leur mise en valeur et leur gestion. A travers cette approche le paysage est traité comme une source en matière du développement régional, constituant en même temps, non seulement, un avantage pour chaque région mais pour l'ensemble du pays.

Plus précisément, les Plans Régionaux vont incorporer un certain nombre d'estimations et des propositions sur le paysage, et finiront par : a) l'identification de zones paysagères, b) la mise en place des politiques concernant la protection, la valorisation et la gestion durable des paysages de l'ensemble de la région, c) l'élaboration des priorités sur des objectifs de qualité paysagère pour chaque zone de paysage, afin de veiller à ce que tout projet de développement est compatible avec la réalisation de ces objectifs, d) des orientations visant à réduire les pressions qui modifient le paysage et e) des recommandation des politiques et des mesures de gestion qui devront être adapter aux niveaux local (plan local d'urbanisme, d'agglomération, etc.)

Cette approche du paysage à travers les outils de planification spatiale (les Plans Régionaux) permettra de combler le manque d'une approche intégrée des politiques paysagères, donnant à la planification (à travers le Plans Régionaux), un rôle «de catalyseur», relevant ainsi les défis actuels du paysage, tout en cherchant un équilibre entre les «désirs humains» et «les conditions nécessaires pour le développement».

3. Approche méthodologique du paysage à travers les Plans Régionaux d'Aménagement du Territoire et du Développement durable :

Dans la méthodologie qui suit le paysage est traité comme source de développement environnemental et régional, consistant en même temps un avantage important pour l'ensemble du pays.

Dans un premier temps une évaluation de la situation existante a été élaborée. Cet état de lieu permet d'élaborer une carte d'une échelle 1 :250.000 contenant les éléments suivants:

- Les espaces NATURA 2000,
- Forêts et Forêts esthétiques,
- Monuments et sites historiques (naturels, culturels, religieux, e.t.c.),
- Paysages d'une beauté exceptionnelle,
- Sites archéologiques,
- Villages classées,
- Terres agricoles
- Des parcours d'un intérêt culturel ou environnemental.
- Monuments d'intérêt touristique international, national et régional,
- Les zones côtières ou d'autres zones de forte pression touristique, qui ont un important développement résidentiel, et une dégradation importante du paysage naturel.
- De vastes zones de l'exploitation minière de surface
- Crêtes - Zones humides.

Dans un deuxième temps et tenant en compte l'identification des éléments précédées, on définit et on décrit les *zones de paysage* dans chaque Région.

Une *zone de Paysage* est définie comme étant une région reconnue et délimitées en fonction de ces caractéristiques particulières. Une *zone de Paysage* est caractérisée par une fonction ou un élément prédominant (un lac, un canyon, e.t.c.), qui peut s'étendre à des régions voisines avec lesquelles il y a une dépendance fonctionnelle et spatiale.

Par exemple un lac et son bassin versant peut avoir des caractéristiques particuliers, donnant à la région une identité distincte. Ainsi un lac peut établir par lui-même une zone de paysage.

Cinq zones principales de paysage doivent être définies :

- Zones de Paysage d'une valeur Internationale,
- Zones de Paysage d'une valeur nationale,
- Zones de Paysage d'une valeur régionale,
- Zones de Paysage d'une valeur locale,
- Zones particulièrement dévalorisés en matière de Paysage, qui ont besoin de reconversion-réhabilitation

Les sites de paysage, qui composent les zones paysagères, sont choisis selon leur valeur, et leur classification est faite selon un certain nombre des critères, (indiqués ci-dessous), ainsi que selon les résultats de la participation publique.

Concernant les zones particulièrement dévalorisés, il s’agit des espaces qui sont identifiées autant que paysages de haute valeur, mais qui subissent une très forte dévalorisation, ou des fortes pressions de changement.

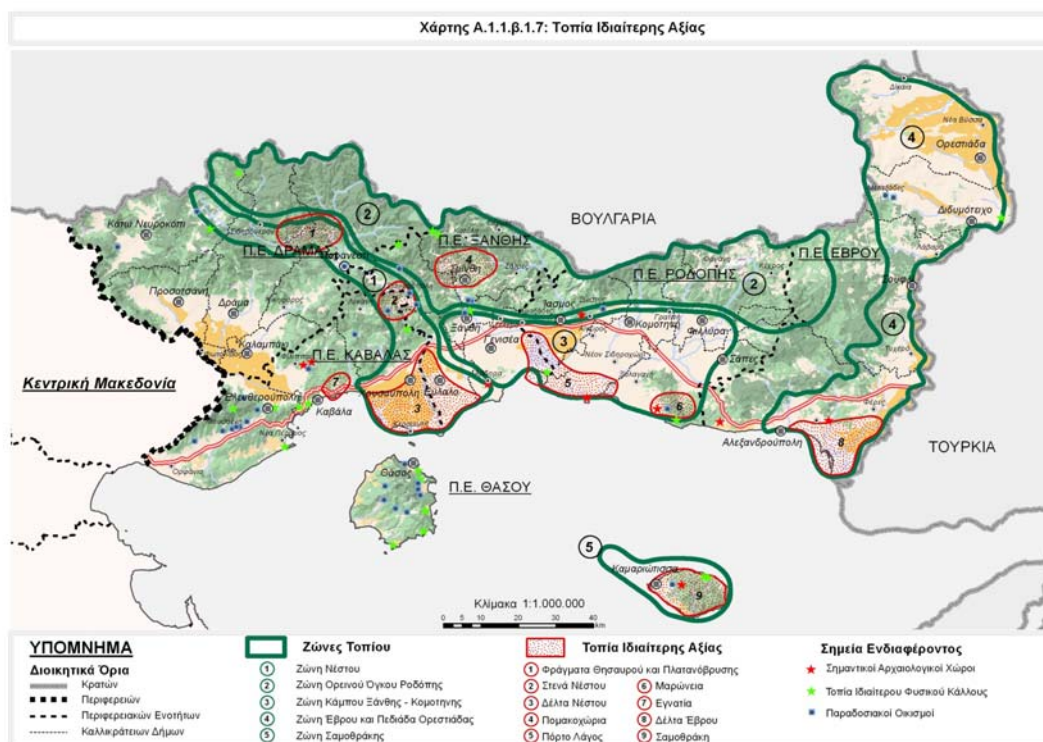
Les critères qui permettent de classifier les sites de paysage sont les suivants:

- Paysages de qualité spécifique,
- Représentativité,
- Reconnaissance,
- Caractère immuable - qualité remarquable,
- Sites ou éléments protégés déjà reconnus,
- La valeur du paysage comme source naturelle,
- Unicité-rareté du site,

Il faut préciser aussi qu’à toutes les étapes de l’étude des plans régionaux et dans le cadre de la participation publique, une coopération a été établie entre les acteurs locaux, organismes, municipalités, universités, ONG, associations et collectivités locales.

Le résultat de ce premier travaille d’identification des zones de paysages apparait sur les cartes de différentes régions indiquées ci-dessous. Ainsi on présente de façon indicatif les cartes de paysage, des 4 régions. Par ailleurs ces cartes vont être compléter, en deuxième phase de l’étude par les politiques qui seront proposées, pour chaque zone de paysage. Cette deuxième phase de l’étude est en train d’élaboration.

Carte de zones de paysage de la Région de la Macédoine –Est et Thrace.



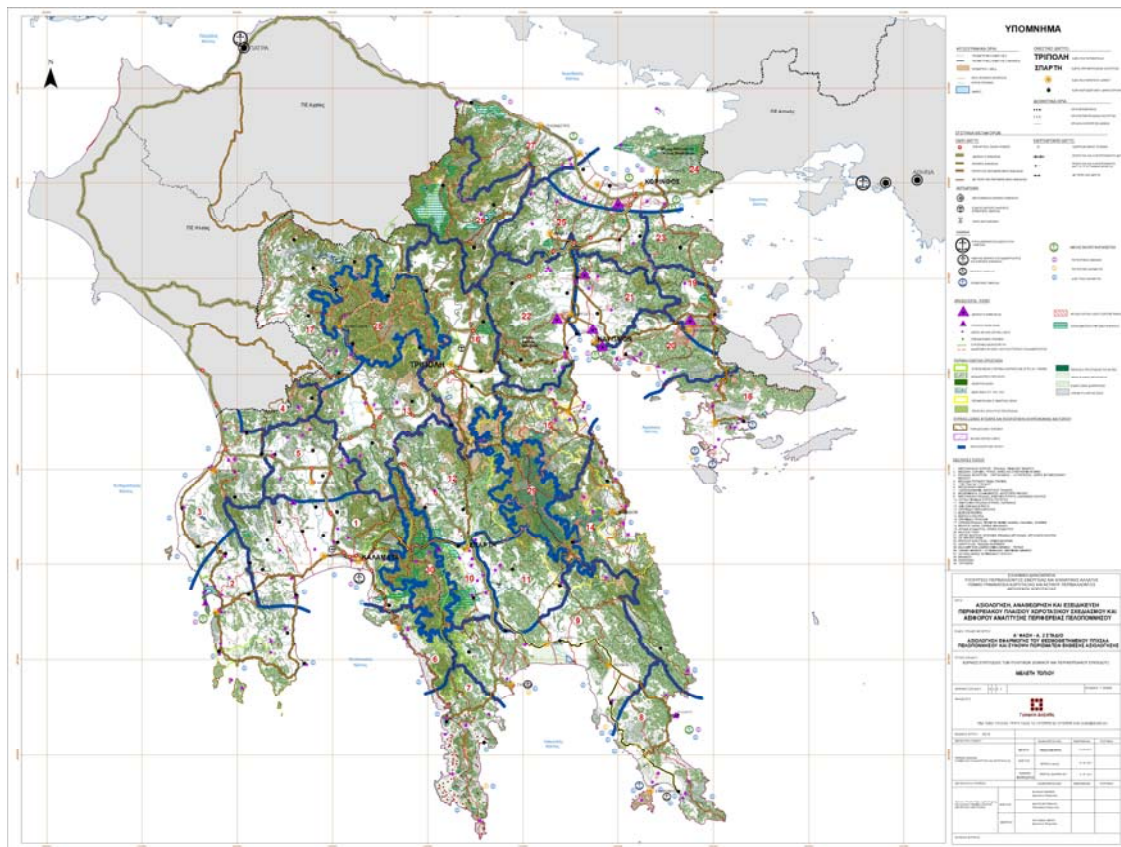
Source : Ministère de l’Environnement de l’Energie et du Changement Climatique, Etude d’évaluation et réactualisation de la Région de la Macédoine –Est et Thrace, (2013).

Carte de zones de paysage de la Région de la Macédoine Centrale



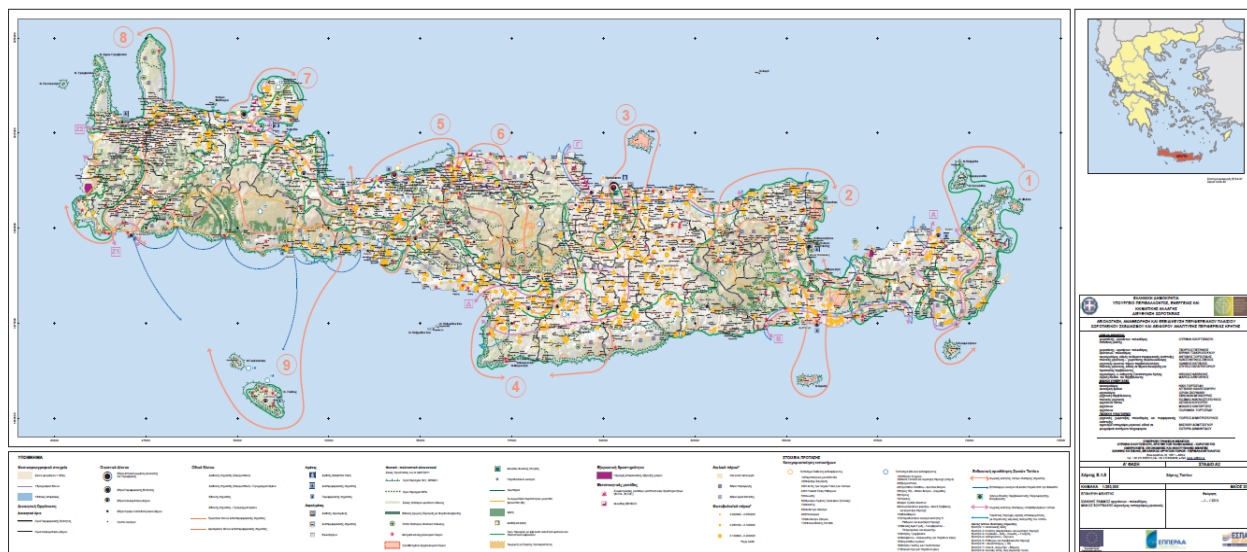
Source : Ministère de l'Environnement de l'Energie et du Changement Climatique, Etude d'évaluation et réactualisation de la Macédoine Centrale (2013).

Carte de zones de paysage de la Région du Péloponnèse



Source : Ministère de l'Environnement de l'Énergie et du Changement Climatique, Etude d'évaluation et réactualisation de la Région du Péloponnèse (2013).

Carte de zones de paysage de la Région de Crète



Source : Ministère de l'Environnement de l'Énergie et du Changement Climatique, Etude d'évaluation et réactualisation de la Région de la Crète (2013).

Conclusion

L'intégration du paysage dans le système de la planification grecque pose, un défi méthodologique majeur, car il constitue une approche totalement nouvelle. Néanmoins, c'est un élément clé dans la promotion de la justice spatiale dans l'élaboration des politiques, des procédures ouvertes, démocratiques. Il est à espérer que le résultat de cet effort sera d'une connaissance, d'analyse et de réflexion sur la diversité des paysages de la Grèce en profondeur.

Cette approche permet une amélioration de la qualité des paysages et, par conséquent, de la qualité de vie des hommes, tout en étant aussi un instrument d'éducation et de sensibilisation du public.

Cette approche constitue aussi une action concrète de manière à corriger certaines approches ou à les ajuster. Par ailleurs, la synergie entre l'aménagement du territoire et les paysages permet d'encourager l'intégration des paysages dans un niveau inférieure qui est celui des plans locaux d'urbanisme.

Le paysage consiste alors à un paramètre qui doit être pris en compte dans les procédures d'aménagement du territoire de manière systématique, en promouvant l'intégration harmonieuse des changements paysagés, qui sont imposées par les changements économiques, sociaux et par les processus environnementaux. Par ailleurs et à travers les liens qui s'instaurent entre paysage et aménagement du territoire, une nouvelle dynamique est créée qui influence l'aménagement du territoire tout en permettant d'avoir, une nouvelle inspiration de l'aménagement du territoire en Grèce.

Bibliographie

Giannakourou T., 1999, «Le cadre institutionnel pour la conception des villes en Grèce: les transformations historiques et les exigences modernes ». Dans D. Oikonomou, G. Petrakos, 2004, *Le développement des villes helléniques: approches interdisciplinaires, analyse urbaine et politique*, éditions universitaires Thessalie-Gutenberg, Bolos.

Convention Européenne du Paysage, 2000. (No CdE. 176/20.10.2000).

Gourgiotis A., Tsilimigkas G., 2011 « La nouvelle identité du paysage hellénique: mécanismes et outils de gestion ». Dans K. Rontos, *Les questions de la planification régionale et d'analyse spatiale: méthodes, outils et systèmes de soutien*. Editions Mpenos G, Athènes.

Ministère de l'Environnement de l'Energie et des Changements Climatiques, 2011, Cahiers de charges des études d'évaluation et spécialisation des Schémas Régionaux de l'Aménagement du Territoire et du Développement Durable.

Ministère de l'Environnement de l'Energie et des Changements Climatiques, 2010, Décision Ministérielle sur le rapport de la capacité installée et la répartition du temps entre les différentes technologies des sources d'énergies renouvelables.

Ministère de l'Environnement l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, 2008 «Cadre Spécial de Planification Spatiale et de Développement Durable des Sources d'Energie Renouvelable (SER)»

Vlantou A., 2010. «Le paysage comme un objet de la protection juridique: les relations et les contradictions entre le droit et la réalité», dans la revue *Droit et Nature*, [<http://www.nomosphysis.org.gr>].

Ministère de l'environnement de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, (2002) « Loi 2831/2000 règlement de la construction ».

Ministère de l'Environnement de l'Energie et du Changement Climatique, Etude d'évaluation et réactualisation de la Région de la Macédoine –Est et Thrace, (2013).

Ministère de l'Environnement de l'Energie et du Changement Climatique, Etude d'évaluation et réactualisation de la Région du Péloponnèse (2013).

Ministère de l'Environnement de l'Énergie et du Changement Climatique, Étude d'évaluation et réactualisation de la Région du Péloponnèse.

Ministère de l'Environnement de l'Énergie et du Changement Climatique, Étude d'évaluation et réactualisation de la Région de la Crète.