

LA STRATÉGIE NATIONALE DU PAYSAGE DE L'ANDORRE (ENPA)

Anna Moles. Chef de l'unité paysage, biodiversité et évaluation environnementale. Ministère de l'environnement, de l'agriculture et du développement durable.

INTRODUCTION

La Stratégie nationale du paysage a été menée à terme afin de définir des objectifs de qualité paysagère et des actions pour atteindre ces objectifs. Réalisée grâce aux travaux préliminaires d'identification et de cartographie des paysages et moyennant un processus de participation citoyenne, la Stratégie suit les principes et les obligations de la Convention européenne du paysage. Elle a été et approuvée en 2011 par le Gouvernement.

Après une brève présentation des grands types de paysage, et du forum de la Stratégie nationale du paysage, nous présentons les objectifs de qualité paysagère de la Stratégie définis en concertation avec la société civile ainsi que diverses actions mises en œuvre ces dernières années.

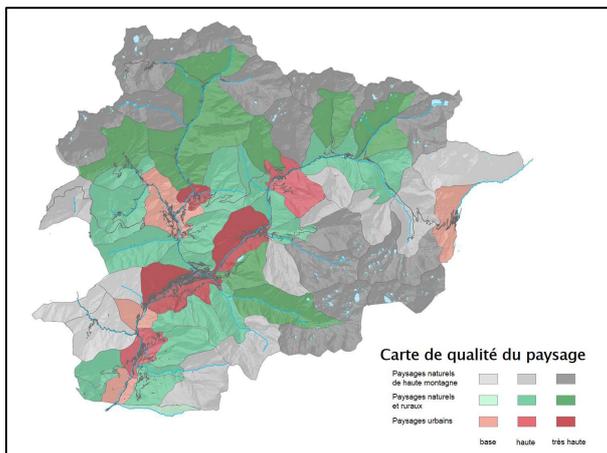
I. IDENTIFICATION ET CARTOGRAPHIE DES PAYSAGES

Depuis 2006 et jusqu'en 2009, le Département de l'environnement a commandé une série d'études sur le paysage au Service de Gestion et d'Évolution du Paysage de l'Université de Barcelone, il s'agit de la Carte des unités du paysage, basée sur l'identification des dominances, et du Catalogue du paysage.

La carte de qualité du paysage est la carte la plus importante du Catalogue du paysage. Pour élaborer cette carte, les dominances dans le paysage, ont été prises en compte. L'esthétique, plus subjective, est mesurée à partir de la description des éléments du paysage et de l'évaluation réalisée par la population.

L'avis de la population sur les paysages d'Andorre, en 2008, a été recueilli moyennant des groupes de débat et des sondages réalisés parmi la population en utilisant Internet. Il y a une nette préférence pour des paysages humanisés ayant un caractère rural et traditionnel, situés dans un environnement naturel proche. En revanche on peut remarquer l'importance de certains avantages offerts par la croissance urbaine —des services liés à la santé, à l'éducation, aux activités culturelles, au divertissement, aux loisirs— située dans un environnement naturel. Mais les citoyens considèrent que les paysages urbains méritent un changement et une amélioration, et la construction est perçue comme la menace la plus importante pour la qualité du paysage.

L'environnement naturel est considéré comme l'élément qui définit davantage l'Andorre, suivi du patrimoine culturel et historique, des pistes de ski, du tourisme et de l'offre d'autres activités de loisir.



Sur la carte de qualité des paysages (Fig. 1.) les trois grands types de paysages (naturel de haute montagne, naturel rural et, urbain) sont classés selon trois degrés de qualité : qualité de base, qualité haute et qualité très haute.

Fig. 1 : Carte de qualité du paysage

Les paysages naturels de haute montagne

Ce sont les zones de pentes abruptes, de roche nue, et de prairies alpines avec parfois des forêts de haute montagne. On y trouve de l'eau sous forme de lacs, étangs et bassins de haute montagne, ou de nombreux torrents, ou sous forme de neige et de glace, qui y est généralement présente une bonne partie de l'année. Ils répondent esthétiquement à l'image bucolique de haute montagne. Selon la saison ils peuvent présenter des couleurs vives correspondant à la floraison de certaines espèces végétales typiques des hautes montagnes qui donnent une esthétique supplémentaire durant ces époques (printemps, été).

Les paysages naturels de haute montagne représentent 48% du territoire; plus de la moitié (60%) présentent une qualité très haute, ce qui confirme l'importance des paysages naturels de haute montagne.

Les paysages naturels et ruraux

Ce sont des zones cultivées dont la morphologie traduit l'activité anthropique, également présente dans les forêts. Ce sont des zones naturelles, mais avec une présence anthropique claire. La végétation peut présenter un contraste saisonnier de couleurs attractives, lorsque les arbres à feuilles caduques sont présents.

Dans les prairies, le pâturage du bétail permet de donner une image de paysage domestiqué qui procure une sensation de bien-être et de tranquillité à ceux qui le contemplant.

Ces paysages ne peuvent pas être dissociés de l'histoire du pays. Ils sont actuellement en transformation en raison du changement socio-économique de l'Andorre. Localisés en fond de vallée et proches des voies de communication ces paysages ont un rôle de vitrine des paysages du pays. Ils jouent également un rôle de zones tampons entre les paysages naturels et les paysages urbains.

Dans le groupe des paysages naturels et ruraux (40% du territoire), 45% ont une qualité très haute; et 54%, une qualité haute.

Les paysages urbains

Bien qu'ils occupent une surface relativement faible (12% du territoire), ils ont une grande importance, par leur situation dans des zones de grande visibilité, dans le fond des vallées principalement, et par leur rôle comme lieux de vie où circulent la plupart des flux économiques, énergétiques, de personnes, de marchandises, de communication et de services. Ils sont également à l'origine des premières impressions du visiteur, car les axes routiers passent dans les fonds de vallées où se trouvent ces paysages.

Esthétiquement, les centres de population anciens qui ont une architecture traditionnelle de montagne sont de grande valeur et comprennent d'habitude un important patrimoine culturel matériel.

61% des paysages urbains ont des qualités hautes ou très hautes, mais plus d'un tiers des paysages urbains n'ont qu'une qualité de base.

En résumé dans le domaine naturel de haute montagne les paysages ayant une qualité très haute sont les plus nombreux. Dans le domaine naturel rural, ce sont les paysages ayant une haute qualité qui sont majoritaires, ce qui indique l'existence de plus d'impacts visuels dans ces paysages. Plus d'un tiers des paysages urbains présentent seulement une qualité de base.

II. FORUM SUR LA STRATÉGIE NATIONALE DU PAYSAGE

Si l'on considère que le paysage est une partie de territoire tel que perçue par les populations, il s'avère essentiel, dans la formulation d'une politique et d'une stratégie du paysage, de prendre en considération l'opinion des personnes. Par conséquent, la première étape pour l'élaboration de la Stratégie a été la réalisation d'un forum où l'on a promu la participation des citoyens.

L'identification des paysages, la préparation de la Stratégie et le Forum visent à répondre à l'un des principaux engagements de la CEP, la formulation des objectifs de qualité paysagère en conformité avec les opinions et les aspirations de la population. Le paysage n'est ainsi plus seulement une affaire d'experts, mais devient un enjeu politique et de société.

Ce Forum a eu lieu à la fin de 2010 et environ 70 personnes de divers secteurs du pays y ont participé, dont la moitié environ sont venus des administrations. Sept objectifs de qualité paysagère et quatre-vingt-dix-neuf actions pour les atteindre ont été définis et classés par ordre d'importance et d'urgence.

III. LES OBJECTIFS DE QUALITÉ PAYSAGÈRE

Les objectifs de qualité paysagère

1. Des **paysages naturels** de haute montagne de qualité et bien conservés
2. Des **paysages ruraux** revalorisés ou renforcés
3. Des **paysages urbains** de qualité, bien délimités, accueillants pour le tourisme et agréables à vivre
4. Des **routes** plus respectueuses de la morphologie du territoire et plus intégrées dans le paysage
5. Des **installations touristiques et de loisirs** de qualité et respectueuses avec les paysages qui les entourent
6. Un **tourisme** diversifié connaisseur et respectueux des paysages et de leurs valeurs
7. Une **population** qui connaît et apprécie tous les paysages d'Andorre



Forum d'Andorre 

Les objectifs de qualité paysagère définis (fig. 2.) concernent les trois grands types de paysages naturels, ruraux, et urbains. Par ailleurs un quatrième objectif transversal a été défini concernant les routes qui marquent fortement la morphologie naturelle des paysages. La relation entre le tourisme et le paysage ne peut être oubliée dans un pays comme l'Andorre dont 60% du PIB dépend de ce secteur. Un cinquième objectif concerne donc les paysages marqués par les installations touristiques telles les stations de ski et un sixième objectif recherche la diversification du tourisme essentiellement axé sur le

commerce et le ski, en offrant des activités de découverte et de connaissance des paysages de haute montagne et ruraux. Le septième objectif défini recherche la connaissance et l'estime des paysages per les citoyens. Tous ces objectifs sont déclinés en diverses sections qui les précisent.

IV. LES ACTIONS POUR LA PÉRIODE 2012-2015

L'analyse postérieure des actions définies lors du Forum, a permis de reformuler les 99 actions initiales et d'arriver à un ensemble de 50 actions. Celles-ci ont été classées suivant neuf domaines (juridique, éducatif, technique, etc.) puis selon leur urgence et importance.

La majorité des actions les plus prioritaires ont été choisies et programmées pour la période 2012-2015. Parmi ces 21 actions approuvées par le Gouvernement en février 2012, il y en a cinq qui sont transversales et qui répondent à l'ensemble de 7 objectifs de qualité paysagère. Les deux premières sont l'inventaire des points noirs paysagers, et la création de la Commission Nationale du Paysage; elles sont le point de départ de cette période 2012-2015.

Chaque action a été détaillée sur une fiche standardisée qui décrit les objectifs liés à l'action, sa justification, sa description, le calendrier prévu pour la développer et des observations additionnelles. Ces fiches sont les documents de base pour le suivi de chaque action.

Action AT.1 Favoriser l'amélioration paysagère dans tout le pays en donnant la priorité aux routes et aux zones les plus fréquentées aussi bien naturelles qu'urbaines.

Dans le but d'améliorer les paysages les plus proches et plus fréquentés, les différentes administrations réalisent des inventaires de points noirs paysagers et en programment la résolution. En parallèle, le Gouvernement a élargi cette action à la participation citoyenne par la mise en place d'un applicatif d'internet afin que les citoyens signalent eux aussi des incidences sur le paysage. Depuis 2012 plus de la moitié de ces incidences ont été résolues et un tiers des points noirs recensés par les administrations ont été traités.

Action 1.2 Mettre en place un plan de gestion pour les zones humides de montagne

1768 zones humides (tourbières, bas marais, étangs et lacs) ont été inventoriées dans l'ensemble du pays. Elles recouvrent 1,3 % de la surface nationale et ont une valeur écologique et paysagère indéniable. Cet inventaire a permis de classer trois sites d'importance nationale comme sites RAMSAR. Il s'agit de doter le pays d'un plan de gestion de ces zones. Ce plan sera finalisé début 2016.

Action 2.1 Renforcer le secteur agricole en tant qu'élément clé de diversification économique du pays

Il est important pour l'Andorre de maintenir ce secteur économique traditionnel, qui en plus assure le maintien des paysages ruraux. C'est ainsi que le gouvernement développe dans le cadre de sa politique agricole une série de mesures comme les aides indirectes pour les productions agroalimentaires locales et les produits alimentaires artisanaux, les études de viabilité pour de nouvelles productions à forte valeurs ajoutée et une étude sur l'évolution des pâturages supra forestiers avec des recommandations en matière de bonnes pratiques pastorales.

Action 3.1 Modification de la Loi générale d'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Cette action vise l'intégration du paysage dans les outils de planification territoriale. C'est ainsi qu'en 2012 la Loi Générale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme a été modifiée et elle intègre actuellement la mention au paysage en concordance avec la signature de la Convention européenne du paysage. Cette modification intègre entre autres la nécessité d'inclure dans les plans d'urbanisme locaux les mesures de protection adoptées en relations avec le paysage, l'environnement, la conservation de la nature et les écosystèmes.

Par ailleurs, l'Observatoire du paysage de la Catalogne avait engagé une étude sur les instruments de planification du paysage et d'intégration du paysage dans la planification urbaine, et notre Ministère a accepté sa proposition de collaboration à cette étude. En effet la connaissance des outils existants dans des pays engagés depuis longtemps dans la gestion, la protection et l'aménagement du paysage peuvent constituer une base solide pour définir des outils pour l'Andorre. Cette étude aujourd'hui finalisée et objet d'une publication a inspiré le lancement du Plan national d'infrastructures vertes. Ce plan vise entre autres la création d'un réseau de voies et d'espaces connectés à travers tout le pays permettant la mobilité de personnes à pied ou à vélo, ainsi que l'accès aux paysages et aux biens culturels et naturels d'intérêt. La préservation des couloirs écologiques en lien avec ce réseau est également recherchée.

Action 5.2 Minimiser les impacts sur le paysage des grandes installations touristiques et de loisirs

Pour favoriser l'intégration paysagère des installations touristiques et de loisirs ainsi que de meilleures pratiques dans les aménagements de ces installations, un guide a été réalisé à l'intention des responsables des stations de ski. Ce guide, comprend les éléments de diagnostic paysager identifiés et les pratiques à engager pour une meilleure intégration paysagère. Pour l'élaboration de ce guide diverses réunions ont été réalisées avec les principaux acteurs de la gestion et

l'aménagement des stations de ski. De nombreux sujets ont été traités comme l'impact visuel et paysager des équipements, et des parkings, et des pieds de pistes urbains, la fragmentation des écosystèmes et la modification de la couverture végétale, les impacts sur la faune, l'érosion des talus, la gestion de l'eau et l'enneigement artificiel.

Action 6.1 Adéquation du réseau de refuges de montagne pour promouvoir la randonnée

Action 6.3 Utiliser le paysage pour la promotion touristique du pays

Dans le cadre de la diversification touristique de l'Andorre et la promotion d'un tourisme de nature et de paysage, d'importants travaux ont été engagés par le ministère chargé du tourisme et de l'environnement pour la transformation de refuges libres de montagne en refuges gardés pour offrir de meilleures prestations de confort et consolider ainsi le tourisme de montagne. Une nouvelle réglementation en matière de logements ruraux et des applicatifs mobiles pour la promotion et la divulgation des nombreux chemins de randonnée ont été également mis à disposition du public.

Action 7.1 Formation des professionnels impliqués dans la gestion, l'aménagement et la planification du paysage

Action 7.5 Améliorer les programmes scolaires pour promouvoir la connaissance et l'appréciation des paysages

La formation des professionnels et des acteurs qui interviennent sur le paysage sont clés pour le développement de la stratégie nationale du paysage. Ainsi des journées thématiques ont été organisées par le Ministère de l'Environnement sur le paysage et les stations de ski et l'agriculture et le paysage. Pour la sensibilisation de la population et des enfants des ateliers sur le paysage sont proposés aux élèves des divers systèmes scolaires présents en Andorre. Une exposition a été réalisée : *Andorre paysages proches*. Elle décrit les grands types de paysages de l'Andorre, leur évolution et leur prise en compte par les artistes. Elle comprenait également des ateliers pour la compréhension de la notion de paysage adressés aux scolaires.

V. CONCLUSION

La Convention européenne du paysage établit la nécessité d'identifier et de qualifier les paysages, de mettre en place des politiques de paysage afin d'en assurer la protection, la gestion et l'aménagement, et d'intégrer le paysage dans les politiques sectorielles d'aménagement du territoire, d'urbanisme, culturelles, environnementales, agricoles, sociales et économiques, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

La participation citoyenne, et des acteurs concernés, la sensibilisation et la formation des professionnels et des scolaires sont également clés dans la Convention pour assurer le succès de ces politiques.

Avec la mise en place d'objectifs de qualité paysagère et la réalisation des actions définies dans le cadre de la Stratégie, l'Andorre réussit à assurer ces engagements pris avec la ratification de la CEP en décembre 2011.

Ainsi d'année en année un bilan est établi et présenté à la commission nationale du paysage, et mis à la disposition du public.

BIBLIOGRAPHIE

GINJAUME R., CANUT A., GINJAUME L., 2012. Guia d'integració paisatgística de les estacions d'esquí alpí d'Andorra. Govern d'Andorra. Ministeri de Turisme i Medi Ambient.

MOLES A. ROVIRA N, 2012. Estrategia nacional del paisatge. Govern d'Andorra. Ministeri de Turisme i Medi Ambient.

MOLES A. ROVIRA N, 2012. Estrategia nacional del paisatge – Accions per als anys 2012 - 2015.
Govern d' Andorra. Ministeri de Turisme i Medi Ambient.

Documents consultables à: <http://www.mediambient.ad/paisatge>