



Strasbourg, 6 février 2007

T- FLOR (2007) 9

## **CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE – Convention de Florence –**

### **CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR «LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE»**

Conseil de l'Europe  
Palais de l'Europe, Strasbourg  
22-23 mars 2007

### **INTEGRATION DES PAYSAGES DANS LES POLITIQUES NATIONALES : PAYSAGE URBAIN, PERI-URBAIN ET SUBURBAIN**

*Professeur Diedrich Bruns  
Expert auprès du Conseil de l'Europe*

## TABLES DES MATIERES

	<i>Page</i>
1. Introduction : but de la présente étude.....	4
2. Concepts liés aux paysages péri-urbains et suburbains .....	4
3. Exemples de paysages péri-urbains et suburbains .....	6
3.1. Critères de sélection des exemples.....	6
3.2. Présentation des exemples sélectionnés.....	7
4. Le « paysage » dans les politiques d’urbanisme.....	10
4.1. Le « paysage » aux différents niveaux d’élaboration des politiques.....	10
4.2. Élaboration de politiques transcendant les frontières administratives .....	12
4.3. Elaboration de politiques transectorielles .....	15
4.4. Le « paysage » dans l’évaluation environnementale.....	16
5. Le « paysage urbain » dans les politiques d’aménagement du territoire sélectionnées.....	17
5.1. Appréciation du « paysage urbain ».....	17
5.2. Politiques en faveur de « paysages urbains » durables .....	18
5.3. Réseaux verts et espace urbain ouvert .....	19
5.4. Transformation urbaine et « paysages urbains ».....	22
5.5. Identité des « paysages urbains ».....	24
6. Coopération et communication dans le cadre de l’aménagement du territoire et du processus de décision .....	29
6.1. Aménagement intégré du territoire .....	29
6.2. Aménagement coopératif du territoire .....	30
6.3. Outils de communication .....	32
7. Conclusions .....	33
7.1. Points à développer .....	33
7.2. Recommandations aux autorités et aux praticiens .....	36
8. Résumé .....	37
9. Liste des mots-clés.....	38

## FIGURES

Fig. 1 : Définitions (Convention européenne du paysage, article 1).....	4
Fig. 2 : Mesures générales (Convention européenne du paysage, article 5, d).....	4
Fig. 3 : Mise en relation du « paysage urbain » et du paysage rural, de la zone urbaine ainsi que de la zone rurale.....	5
Fig. 4 : Questions complémentaires posées à propos des concepts de recherche et d’urbanisme liés au paysage urbain.....	6
Fig. 5 : Politiques nationales et locales concernant les notions de « paysage » et de « paysage urbain »...	10
Fig. 6 : Stratégie sous-régionale pour Milton Keynes et les South Midlands (MKSM 2005, RPG9 2001)	12
Fig. 7 : Politiques transversales précisant les « objectifs en matière de paysage » (exemple : Milton Keynes) .....	12
Fig. 8 : « Plan des doigts verts » pour le Grand Copenhague de 1947 (SPD 2002).....	13
Fig. 9 : Politiques du paysage transcendant les frontières administratives et les niveaux politiques : Leipzig, Westsachsen (source des images : Westsachsen 1999, Leipzig 2003).....	14
Fig. 10 : Intégration des préoccupations sectorielles dans un plan global (ville d’Oslo, 2004b).....	15
Fig. 11 : Caractère du paysage de quatre zones distinctes à Milton Keynes .....	17
Fig. 12 : Park Millenáris / Ganz Park, Budapest (Mehrl 2005).....	18
Fig. 13: Paysages urbains durables, Plan global de développement urbain d’Oslo .....	19
Fig. 14 : Développement privilégiant les installations existantes par rapport aux nouvelles installations (RPG 9, 2001) .....	19
Fig. 15 : Liaisons vertes du Grand Strasbourg (Strasbourg 2004) .....	21
Fig. 16 : Transformation d’anciennes zones industrielles à Budapest (Mehrl 2005) .....	22
Fig. 17 : Nouvel espace ouvert généré dans le cadre d’un projet de rénovation urbaine à Ankara, Turquie (D. Bruns).....	24
Fig. 18 : Parc Millenáris/Parc Ganz – un nouveau paysage urbain incorporant d’anciens bâtiments industriels – Revitalisation d’anciens terrains industriels (Mehrl 2005).....	26
Fig. 19 : Parc Millenáris/Parc Ganz (Mehrl 2005) .....	26
Fig. 20 : Havneparken / Iles Brygge – Patrimoine culturel recyclé : coque retournée d’un ancien ferryboat (D. Bruns).....	27
Fig. 21 : Zone d’expansion orientale de Milton Keynes .....	28
Fig. 22 : L’identité urbaine en tant qu’élément de la politique de développement durable (Strasbourg) ...	28
Fig. 23 : Prise en considération du caractère de la cité dans la politique d’identité urbaine (Oslo, Norvège)	29
Fig. 24 : Objectifs de l’aménagement coopératif du territoire : l’exemple de Strasbourg (SNDD 2003)...	31
Fig. 25 : Participation publique au GPV de Neuhof (Strasbourg 2005 c) .....	31
Fig. 26 : Des habitants du quartier participent à l’aménagement du parc Jerry O’Sullivan, (ville de Cork 2005).....	31
Fig. 27 : Programme de communication concernant les différentes phases de l’aménagement .....	32
Fig. 28 : Visualisation du caractère du futur paysage. ....	33

## TABLEAUX

Tableau 1 : Aperçu des exemples sélectionnés .....	8
Tableau 2 : Tendances du développement dans les villes/régions sélectionnées .....	9
Tableau 3 : Tradition urbanistique correspondant aux exemples sélectionnés.....	9
Tableau 4 : Accent mis sur le paysage aux différents niveaux de la planification, exemples empruntés à l’Irlande .....	11
Tableau 5 : Participation à l’aménagement du territoire, Milton Keynes (Royaume-Uni) .....	30
Tableau 6 : Résumé des recommandations visant les politiques d’urbanisme.....	35

## 1. Introduction : but de la présente étude

Le but de la présente étude est de :

- *formuler des propositions en vue de mettre en œuvre l'article 5, d de la Convention européenne du paysage* relatif à l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme visant les zones péri-urbaines et suburbaines, et
- *rédiger des recommandations aux Etats membres du Conseil de l'Europe* contenant des propositions d'élaboration de politiques visant les zones péri-urbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage.

Aux fins de la Convention :

- « Paysage » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
- « Politique du paysage » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

*Fig. 1 : Définitions (Convention européenne du paysage, article 1)*

Chaque Partie s'engage :

- à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

*Fig. 2 : Mesures générales (Convention européenne du paysage, article 5.d)*

La présente étude met l'accent sur les politiques d'urbanisme menées dans le cadre de l'aménagement régional et local, ainsi que du processus de prise de décision. Les pratiques courantes en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages dans les zones suburbaines, péri-urbaines et autres espaces urbains sont examinées sur la base d'une sélection d'exemples en provenance de diverses villes d'Europe. L'auteur procède à l'analyse et à la comparaison des politiques d'urbanisme et utilise les résultats pour formuler des propositions et des recommandations.

## 2. Concepts liés aux paysages péri-urbains et suburbains

En juin 2005, la « Troisième réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage » s'est tenue à Cork, Irlande, sur le thème « Paysages pour les zones urbaines, suburbaines et péri-urbaines »<sup>1</sup>. Les participants ont souligné que les phénomènes actuels d'urbanisation compliquent énormément l'identification précise du paysage sur le terrain. Ces phénomènes affectent en effet les anciennes zones commerciales et industrielles, à la périphérie de la ville ou dans ce qui constituait jadis la ceinture de la ville, ainsi qu'hors de ce qui constituait autrefois la « ville » (territoire « anciennement urbain ») : tous les territoires affectés par des transformations dynamiques. Les types d'établissements humains traditionnels ont été remodelés, parfois de manière radicale, pour donner naissance à des formes nouvelles et leur nature a évolué au point qu'il est difficile de les reconnaître. Les tendances

---

<sup>1</sup> Actes de la Troisième réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen et paysage, 2007.

démographiques actuelles laissent présager une poursuite de ces changements dramatiques qui gagneront bientôt prochainement les zones résidentielles.

La nature des futurs développements divergera nettement. Les zones urbaines peuvent grandir ou rétrécir (par exemple « villes en régression », « anciens terrains industriels »), et les archétypes rural et urbain s'estomper, ce qui générera de nouveaux types d'établissements humains comme les « nouvelles enclaves urbaines » à faible densité (Martin et Bibby 2005) ou « la ville décentrée » (Venturi 2004). Les géomètres arpenteurs étudiant l'utilisation moderne des sols découvrent des catégories telles que la « périphérie marginale » voire la « périphérie urbaine [sic] » (Coleman 2000). L'artiste parvient à distinguer parfois des paysages « entre deux mondes » (Janisset 2005). Quant aux statisticiens, ils utilisent parfois simplement la notion de zones « semi-urbaines » (Eurostat 1992).

Les adjectifs « péri-urbain » et « suburbain » sont utilisés par la Convention européenne du paysage pour désigner des « catégories intermédiaires », à savoir des catégories situées entre monde urbain et monde rural à la fois sous l'angle conceptuel et spatial. Pendant l'atelier organisé à Cork sur le thème « Paysages pour les zones urbaines, suburbaines et péri-urbaines », d'aucuns ont suggéré qu'il faudrait peut-être créer des concepts innovants et former de nouveaux partenariats interdisciplinaires pour définir et appliquer lesdits concepts.

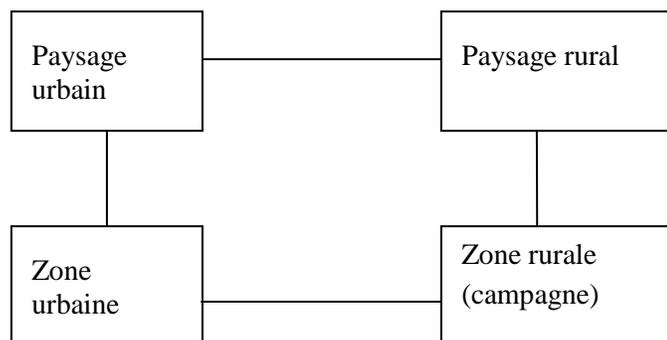
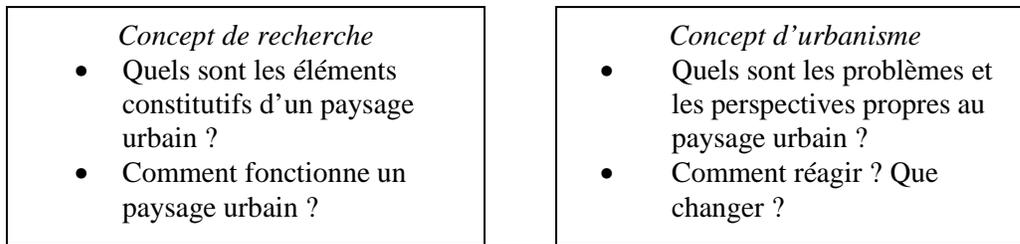


Fig. 3 : Mise en relation du « paysage urbain » et du paysage rural, de la zone urbaine ainsi que de la zone rurale

Des questions ont été posées concernant les qualités spécifiques précises de ces « zones intermédiaires » et autres « paysages médians » : sont-ils essentiellement « urbains » avec une touche « rurale » ? Devraient-ils être considérés comme de nouveaux types de paysage à part entière ? Parmi les exemples d'approches innovantes tentant de réinterpréter les zones « urbanisées » et « semi-urbaines », il convient notamment de citer la *Zwischenstadt* (Sieverts 1997), la *Neue Urbanität* (Oswald et Schüller 2003) et les *Metropolitan Landscapes* (Tress et Tress 2004). Pendant l'atelier tenu à Cork, le terme *paysage urbain* servait à désigner tous les phénomènes analysés dans le cadre desdites approches. Il a été suggéré d'utiliser le « paysage urbain » comme concept de recherche, ainsi que comme approche d'urbanisme et d'élaboration d'une politique. Ces deux questions sont interdépendantes et complémentaires (fig. 4), de sorte qu'elles devraient se renforcer mutuellement (Antrop 2004).



*Fig. 4 : Questions complémentaires posées à propos des concepts de recherche et d'urbanisme liés au paysage urbain*

Le terme « paysage urbain » est utilisé ici au sens large pour décrire et interpréter les paysages changeants des villes. Les exemples employés dans la présente étude incluent des paysages urbains à l'échelle d'un quartier, d'une ville et d'une région. Le concept de « paysage urbain » suppose que ces niveaux soient considérés non pas séparément mais ensemble et simultanément.

### **3. Exemples de paysages péri-urbains et suburbains**

#### **3.1. Critères de sélection des exemples**

Dans le but de sélectionner des exemples de politiques d'urbanisme utiles pour cette étude, l'auteur a consulté des experts ainsi que des ouvrages parus récemment. Les exemples devaient porter sur la pratique urbanistique actuelle et remplir les conditions structurelles suivantes. Premièrement, ils devaient inclure une variété de types et de formes de « paysages urbains ». Deuxièmement, tous les principaux types d'affectation des sols devaient être couverts, y compris les usages résidentiel, commercial, industriel et récréatif. Troisièmement, les exemples devaient occuper diverses positions au sein de la matrice plus large du paysage. Les critères d'emplacement tiennent compte de l'histoire du paysage, surtout lorsque l'expansion ou la régression urbaine a généré des zones suburbaines ou péri-urbaines. Parmi les autres emplacements possibles figurent les zones urbanisées qui se trouvaient jadis à la périphérie voire au-delà de la périphérie de la ville.

L'auteur a pu constituer une collection d'exemples divers sous l'angle structurel et procéder à une sélection reflétant les lignes d'orientation politique pertinentes de la Convention européenne du paysage, ainsi que les qualités distinctives des différentes traditions européennes en matière d'aménagement du territoire.

Concernant l'urbanisme, on peut distinguer cinq « familles » administratives et juridiques en Europe : britannique, napoléonienne, germanique, scandinave et autre. Très souvent, ces « familles » et leurs caractéristiques sont le reflet d'un type spécifique de gouvernement, d'organisation et de système juridique (Newman et Thornley 1996, Balchin et Sýkora 1999). Parmi ces composants, on peut notamment citer les structures hiérarchiques de l'administration et de l'ordre politique (par exemple en Suisse et en Allemagne), les structures inhérentes à un organisme de droit s'étant essentiellement développé sur la base des coutumes et de la jurisprudence (par exemple au Royaume-Uni et en Irlande), les systèmes unitaires dotés d'un pouvoir central relativement fort en matière d'aménagement du territoire (par exemple en France) et des systèmes au sein desquels de larges pouvoirs en matière d'aménagement du territoire sont conférés aux municipalités (par exemple dans les pays scandinaves).

L'autonomie locale et la capacité de trouver collectivement des solutions constituent la clé de voûte traditionnelle de l'aménagement du territoire en Scandinavie. L'une des caractéristiques les plus distinctives de la famille napoléonienne – à savoir l'application de normes juridiques abstraites et de systèmes complexes de règles codifiées – persiste dans plusieurs pays, comme la France, l'Allemagne et la Suisse. Les contributions de la famille britannique incluent la discussion et l'adoption d'objectifs en matière

d'aménagement du territoire et de seuils (environnementaux). Le Tableau 3 indique comment les exemples sélectionnés pour cette étude se rattachent à des systèmes politiques et à des cultures d'aménagement du territoire typiquement européens.

### **3.2. Présentation des exemples sélectionnés**

Toute une gamme de villes est incluse avec à une extrémité de grandes métropoles (par exemple Ankara, Budapest et Copenhague) et à l'autre des cités plus petites (par exemple Cork et Lucerne). Certaines de ces villes sont en expansion, certaines en régression et d'autres dans un état plus ou moins stable. Les exemples incluent des espaces urbains ouverts (par exemple Cork et Budapest), des zones de rénovation urbaine (par exemple Leipzig et Ankara), des zones d'extension urbaine (par exemple Milton Keynes) et autres (Tableau 2).

Les territoires des exemples sélectionnés sont définis de diverses façons en tenant principalement compte :

- des zones administratives,
- des combinaisons de différents types d'utilisation des sols,
- de l'apparence et de l'organisation physique.

Certains « paysages urbains » sont clairement circonscrits, par exemple les parcs urbains ou les ensembles résidentiels. D'autres sont dépourvus de limites clairement visibles sur le terrain et sont définis individuellement comme zones de rénovation urbaine, d'extension, etc.

L'évaluation des exemples individuels repose sur certains indicateurs et critères tels que :

- les caractéristiques fonctionnelles, y compris les réseaux, infrastructures, etc.,
- des indications sur l'identité, y compris les traits culturels, le mode de vie et l'atmosphère,
- l'organisation politique et administrative, par exemple municipalité ou région.

Exemple	Superficie de la ville (en km <sup>2</sup> )	Densité de population	Emplacement dans la ville	Brève description du paysage (suburbain et péri-urbain) sélectionné
Jerry O'Sullivan Park, Cork, Irlande	37,31	123 062 (2002)	périphérie	Ancien espace vert abandonné restauré en parc résidentiel.
Stadtumbaukonzept Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne	297,60	498 491 (2005)	centre	Immeubles du XIX <sup>e</sup> siècle dont une partie a été démolie et remplacée par un espace vert.
ESP (Entwicklungsschwerpunkt) Rontal, Lucerne, Suisse Agglomération (2005) : Ville (2005) :	20,28 5,15	121 754 57 300	périphérie	Construction de logements d'insertion dans une zone industrielle et commerciale existante.
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège	450	529 454 (2005) 3 700 p/km <sup>2</sup>	périphérie	Aménagement urbain dans un quartier d'Oslo ayant connu une forte croissance depuis les années 1960.
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume-Uni	308,69	216 850 (2004)	périphérie	Développement hors des limites actuelles de la ville.
GPV (grand projet de ville) Communauté ; CUS (1999) Neuhof, Strasbourg, France	78,27 305,97	264 115 3 374 p/km <sup>2</sup> 451 240 1 475 p/km <sup>2</sup>	périphérie	Aménagement mixte : habitation et services.
Havneparken/Îles Brygge, Copenhague, Danemark	Grand Copenhague 50 x 50 km	Ville : 502 362 (2005) 5 600 p/km <sup>2</sup>	centre	Front d'eau public près du centre-ville.
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie	–	3 000 000	centre	Remplacement de logements squattés par des immeubles modernes et un grand parc urbain.
Park Millenáris/Ganz Park, Budapest, Hongrie	525,00	1 886 000	centre	Création d'un parc urbain dans le cadre d'un réaménagement urbain.

Tableau 1 : Aperçu des exemples sélectionnés

Exemple	En expansion	Stable	En régression
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume-Uni			
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège			
ESP Rontal, Lucerne, Suisse			
Jerry O'Sullivan Park, Cork, Irlande			
Stadtumbaukonzept „Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne			
GPV Neuhof, Strasbourg, France			
Havneparken, Copenhague, Danemark			
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie			
Park Millenáris / Ganz Park, Budapest, Hongrie			

Tableau 2 : Tendances du développement dans les villes/régions sélectionnées

Exemple	britannique	germanique	napoléonienne	scandinave	transition
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume-Uni					
Jerry O'Sullivan Park, Cork, Irlande					
Stadtumbaukonzept Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne					
ESP Rontal, Lucerne, Suisse					
GPV Neuhof, Strasbourg, France					
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège					
Havneparken, Copenhague, Danemark					
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie					
Park Millenáris/Ganz Park, Budapest, Hongrie					

Tableau 3 : Tradition urbanistique correspondant aux exemples sélectionnés

#### 4. Le « paysage » dans les politiques d'urbanisme

##### 4.1. Le « paysage » aux différents niveaux d'élaboration des politiques

Le « paysage » peut être intégré aux politiques d'aménagement du territoire aux niveaux administratifs national, régional et local. Idéalement, les politiques nationales et régionales fixent des objectifs généraux, tandis que les politiques locales énoncent « des normes de qualité en matière de paysage urbain », le tout dans le cadre d'un processus harmonieux (Fig. 5). En présence de cadres politiques larges, le paysage peut être considéré comme le « patrimoine commun de la nation » et une « préoccupation partagée » aux niveaux régional et local. « Tout citoyen doit participer au processus de décision concernant le paysage » (ministère de l'Ecologie et du développement durable, France, 2005).

Paysage au niveau national. Exemple : politique norvégienne concernant la Convention européenne du paysage	Paysage au niveau local. Exemple : politique du paysage de la ville d'Oslo
« Le gouvernement accordera une plus grande importance aux paysages dans l'affectation des sols, conformément aux exigences de la Convention européenne du paysage. » (ministère de l'Environnement norvégien, 2005)	« Les différentes parties de la ville conserveront leur caractère. Parallèlement, l'architecture moderne est souhaitable et approuvée, dans le cadre des limites imposée par l'échelle de la ville, le paysage urbain et les environs spéciaux. » (Ville d'Oslo, 2004a).

Fig. 5 : Politiques nationales et locales concernant les notions de « paysage » et de « paysage urbain »

Le gouvernement national peut fixer des *buts stratégiques* comme la « préservation des qualités environnementales du paysage » et les inclure dans des documents politiques à portée plus large (tel que celui élaboré en 2005 par le ministère de l'Environnement norvégien). L'aménagement stratégique peut englober des catégories spatiales telles que les zones rurales, péri-urbaines et urbaines et leur assigner des objectifs de développement ; il peut aussi concerner certaines régions ou sous-régions spécifiques. Les buts en matière de qualité de l'environnement peuvent se référer au caractère du paysage régional, aux traditions culturelles, à un développement mixte, à des dispositions relatives à un espace public et ouvert, etc. (voir par exemple *Bundesamt für Raumentwicklung* 2005, BUWAL 1998).

Aux niveaux régionaux, des *politiques stratégiques* peuvent être adoptées – par les autorités régionales, sous-régionales et locales – en tant qu'expression de la propriété et de la responsabilité combinées des territoires tombant sous leur juridiction. Les stratégies paysagères régionales peuvent aussi proposer des partenariats sans s'arrêter aux frontières administratives et aux niveaux de décision. Dans le cadre d'efforts de coordination régionale, des entités publiques et privées adoptent alors des politiques régionales du paysage facilitant la gestion et le développement de leur territoire.

Niveau	Politique	Accent placé sur le paysage	Autre niveau
National (Irlande)	<i>National Spatial Strategy</i> [stratégie spatiale nationale] (NSS)	La NSS reconnaît les paysages comme l'un des principaux facteurs définissant l'identité nationale. La NSS considère les paysages comme des éléments du développement durable.	Les plans de développement doivent tenir compte du caractère du paysage ( <i>Planning and Development Act</i> [loi sur l'aménagement et le développement] 2000, <i>Landscape Assessment Guidelines</i> [lignes directrices en matière d'évaluation du paysage] 2000).
Régional  Exemple : Région du Sud-Ouest	Lignes directrices en matière d'aménagement régional [ <i>Regional Planning Guidelines</i> ou RPG]. Identifient quatre zones différentes (zones RPG), y compris la zone de Cork.	Les RPG considèrent la protection et l'amélioration des paysages comme une question essentielle. Les RPG suggèrent des programmes de rénovation urbaine, et d'amélioration de l'environnement, une évaluation du caractère du paysage [ <i>Landscape Character Assessment</i> ou LCA], ainsi que d'autres instruments, afin que « l'environnement public attire aussi bien des résidents, des commerçants, des promoteurs, des entreprises et des touristes » (Autorité régionale du Sud-Ouest, 2004).	Des rapports environnementaux doivent être joints à tous les plans spatiaux et projets de développement ( <i>Planning and Development Act 2000</i> ). Le paysage est l'une des catégories devant être prises en compte dans ces rapports.
Local  Exemple : Conseil municipal de Cork	<i>Cork Area Strategic Plan</i> [plan stratégique de la zone de Cork ou CASP] Plan de développement de la ville de Cork (y compris le zonage)	« Routes touristiques », couloirs de cours d'eau désignés, promenades, points de vue et observatoires, zones protégées, zones de conservation du paysage, espaces publics ouverts, terrains de sport, etc. coopération avec les municipalités voisines en vue de protéger la vue (par exemple préservation de la ligne de crête)	Plans sectoriels locaux, programmes d'amélioration locaux, etc. adoptés dans le cadre d'un processus de planification démocratique et légal.

Tableau 4 : Accent mis sur le paysage aux différents niveaux de la planification, exemples empruntés à l'Irlande

Il arrive que des lignes directrices détaillées portent sur des sites spécifiques. Dans la plupart des pays européens, les conseils municipaux sont chargés de l'aménagement local global et détaillé, ainsi que de la

délivrance des permis de construire. Des plans locaux complets résument et précisent généralement les objectifs politiques globaux de développement de la municipalité. Les liens avec l'interface entre l'aménagement régional et local peuvent notamment inclure des thèmes clés tels que les perspectives économiques, l'emplacement et la vocation des zones urbaines l'emplacement des habitations ; les lieux de travail, les transports et les espaces verts (Fig. 6). L'emplacement et le caractère de la régression urbaine ont suscité de nouvelles préoccupations (chapitre 5.4).

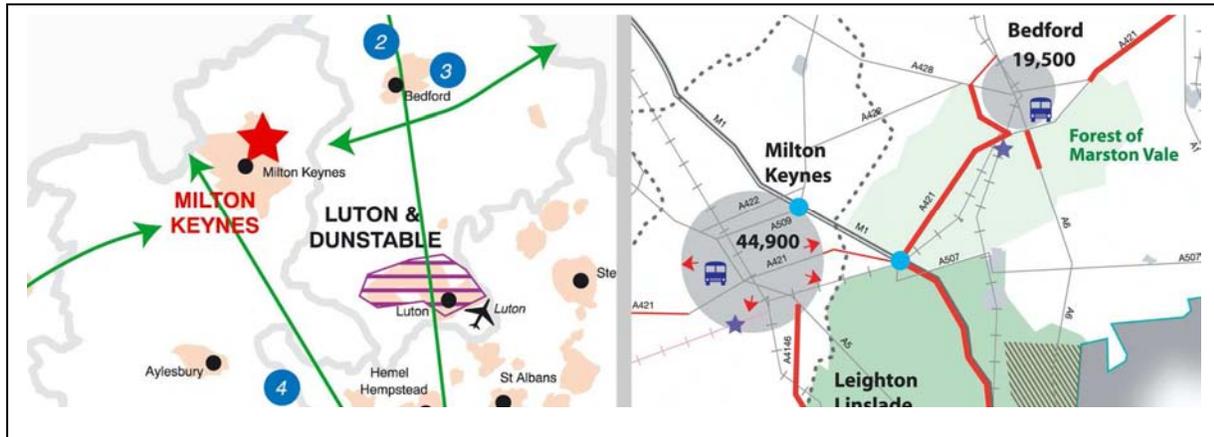


Fig. 6 : Stratégie sous-régionale pour Milton Keynes et les South Midlands (MKSM 2005, RPG9 2001)

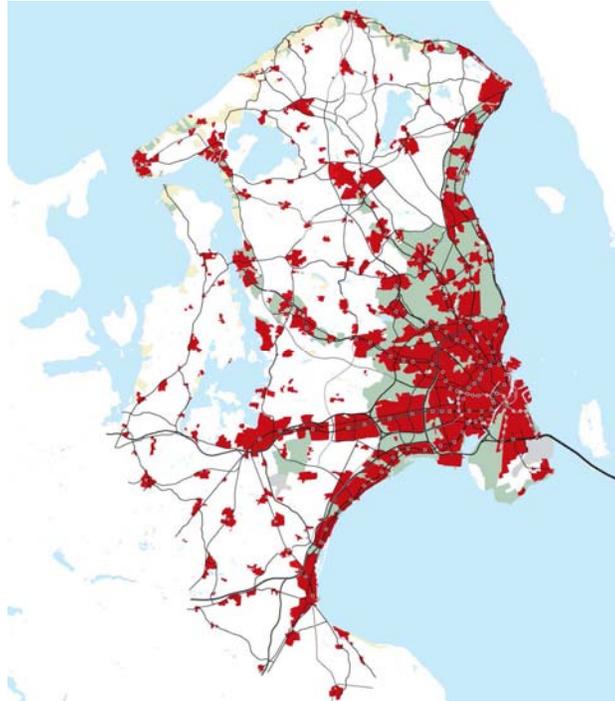
Aménagement régional	Stratégie sous-régionale	Plan local
<p>Définition de sous-zones dotées de limites et de caractéristiques distinctives.</p> <p>Reconnaissance de « Milton Keynes » comme zone de croissance (RPG9 2001).</p>	<p>Plus de 44 900 logements à construire d'ici 2021 au sein de collectivités équilibrées et durables.</p> <p>« Lorsque le besoin se fait sentir de construire ou d'élargir des communautés, ces dernières devraient consister en projets durables, bien conçus et attrayants où des gens choisiront de vivre et travailler » (MKSM 2005).</p>	<p>« Encourager la conception soignée et appropriée de nouveaux projets en préconisant la prise en considération du caractère, de la continuité et du contenu, la qualité du domaine public ; la facilité de déplacement, la lisibilité, l'adaptabilité et la diversité » (MKLP 2002).</p>

Fig. 7 : Politiques transversales précisant les « objectifs en matière de paysage » (exemple : Milton Keynes)

#### 4.2. Élaboration de politiques transcendant les frontières administratives

Idéalement, l'aménagement du territoire transcende les frontières et niveaux administratifs. Une coopération étroite doit être instaurée entre les organismes au niveau régional d'une part et les administrations de toutes les municipalités d'une zone donnée d'autre part (SPD 2005). Un exemple classique de cadre transcendant de ce type est fourni par la « Stratégie paysagère de la Tamise ». Une « pléthore d'organismes et autorités créés par la loi et investis de responsabilités le long du tronçon du fleuve traversant Londres » font partie de la zone stratégique et participent au processus d'aménagement du territoire (Wilkie, 1994).

Les visions du paysage telles que la « Thames Landscape Strategy » ou le « Plan des doigts verts » de Copenhague peuvent faciliter la coopération entre des municipalités partageant une même région paysagère étendue (fig. 8). L'idée de « ceintures vertes », dérivée du « cordon sanitaire » placé jadis autour des villes frappées de la peste, a d'abord gagné le mouvement de la « ville jardin » avant de s'intégrer aux concepts de « réseaux verts » ou de « couloirs verts » (section 5.3).



*Fig. 8 : « Plan des doigts verts » pour le Grand Copenhague de 1947 (SPD 2002)*

La coopération trans-niveau et transfrontière est importante pour toutes les régions urbaines, qu'elles soient en expansion, stables ou en récession. Les stratégies des villes stables ou en expansion peuvent viser l'affectation – optimale sur le plan régional – de nouveaux bâtiments en vue notamment de limiter la construction d'installations nouvelles (MKSM 2005). Les villes en récession sont confrontées à une multitude de problèmes sociaux, économiques et structurels qu'il faut affronter dans le cadre d'efforts concertés entre voisins. Les transitions à grande échelle affectent généralement des régions entières (section 5.4). L'exemple de Leipzig illustre la manière dont les politiques du paysage peuvent transcender les frontières administratives et les niveaux politiques (Fig. 9).

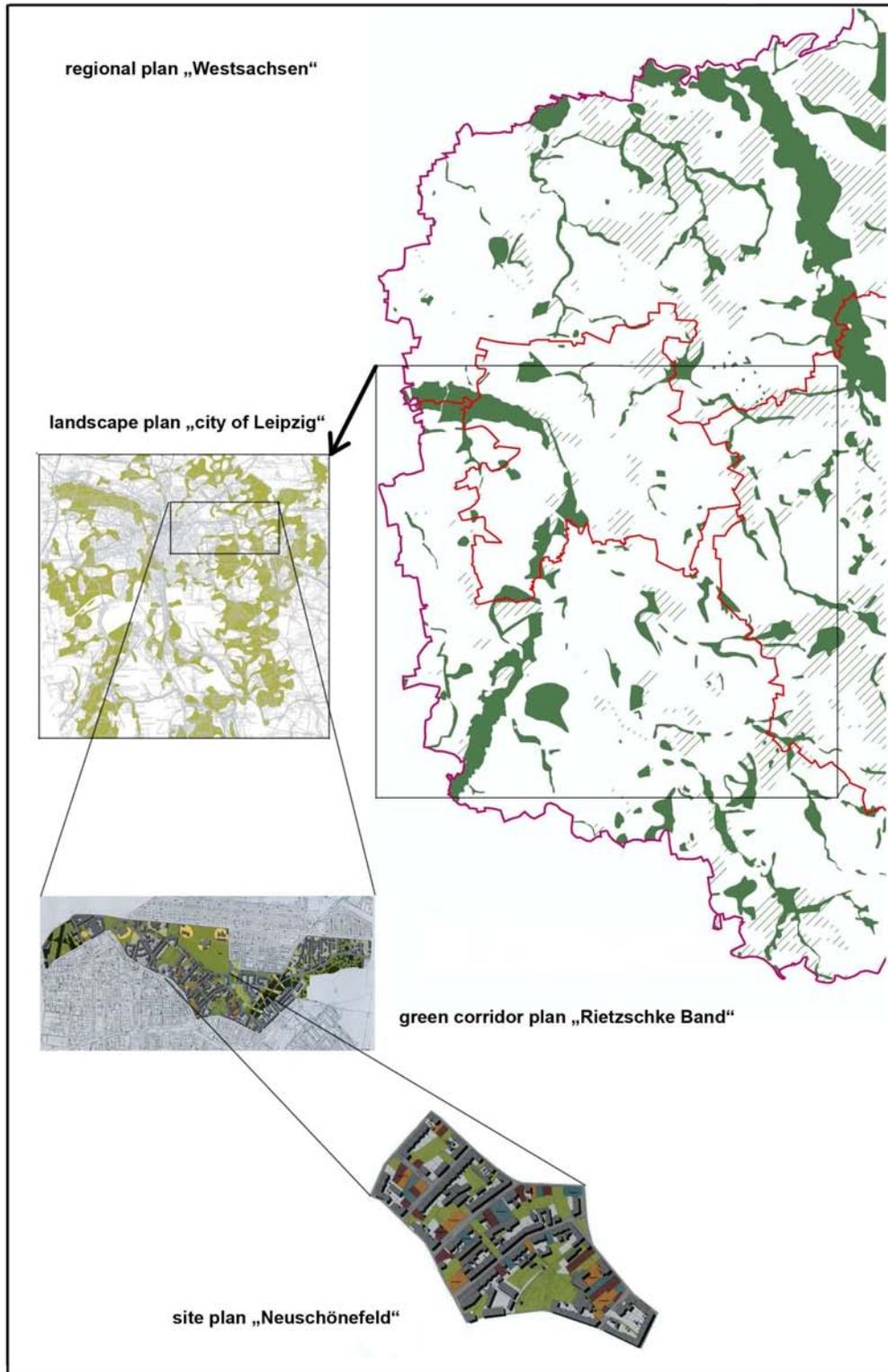


Fig. 9 : Politiques du paysage transcendant les frontières administratives et les niveaux politiques : Leipzig, Westsachsen (source des images : Westsachsen 1999, Leipzig 2003)

La question de la définition de politiques globales du paysage et d'une coordination interorganismes s'est posée avec acuité dans la région d'Ankara, capitale de la Turquie, lorsque le problème de la pollution de l'air a fait ressortir le besoin d'une ventilation efficace traversant le cœur de la cité. Le « Plan structurel Ankara 2015 » prévoit des zones vertes récréatives. Il propose d'installer une ceinture verte de 8 à 10 km de large autour de la ville. Cette ceinture verte sera reliée à des couloirs radiaux permettant d'exploiter le vent local et d'améliorer ainsi la qualité de l'air. Le projet « Dikmen vadisi projesi » (section 5.4) s'inscrit dans ce système (Nalbantoglu, 2000).

L'élaboration de politiques transversales peut être facilitée par l'attribution de budgets correspondants. Dans la plupart des pays, l'élaboration des politiques régionales inclut une planification financière et les régions individuelles sont impliquées dans l'affectation des fonds versés par l'Union européenne, les programmes nationaux et d'autres sources. Le but peut être notamment d'aider les zones en proie à des déficits structurels (« La reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle », Région Alsace, 2005).

Parmi les autres facteurs facilitant la coopération transversale, citons notamment les missions thématiques, les forums publics ou les bulletins d'information (pour les méthodes et outils, voir la section 6.1). Ces mécanismes sont largement informels et peuvent s'intégrer aux instruments relatifs à l'urbanisme prévus par la loi comme la délivrance d'un permis de construire ou bien l'aménagement du territoire aux niveaux local ou régional. Ils peuvent aussi répondre aux impératifs budgétaires (ministère de l'Ecologie et du développement durable, 2005). Une bonne communication transversale sur des sujets complexes suppose un langage non technique et des outils convenables de visualisation (Fig. 9).

#### 4.3. Elaboration de politiques transectorielles

Le point de départ de la préparation des stratégies et des plans paysagers est souvent une initiative régionale ou des discussions au niveau local susceptibles de provoquer la décision d'élaborer un plan complet pour le territoire concerné. Le processus d'aménagement du territoire peut être conduit par une autorité responsable de la planification spatiale, par un consultant recruté dans ce but ou par un autre organisme public ou privé. Généralement, un nombre croissant d'autorités supplémentaires, de bureaux sectoriels et de divers groupes d'intérêt participe au processus. De sorte que, si les dimensions sociales et culturelles du paysage deviennent parfois visibles pendant le processus d'aménagement du territoire, la nature holistique du paysage risque de se perdre. Pour tenir de nouveau compte des préoccupations sectorielles et individuelles, il semble conseillé de les réconcilier dans le cadre d'un plan global (Fig. 10).

Le programme d'action « Groruddalen » fait le lien entre sept études sectorielles approfondies	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scénarios régionaux</li> <li>• Programmes de développement de zones locales</li> <li>• Plan en faveur d'activités culturelles</li> <li>• Financement parallèle de projets touchant à l'environnement et au transport.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de transport</li> <li>• Plan stratégique en faveur des structures vertes</li> <li>• Plan de conservation des monuments relevant du patrimoine culturel</li> </ul>

Fig. 10 : Intégration des préoccupations sectorielles dans un plan global (ville d'Oslo, 2004b)

L'« aménagement des paysages » pratiqué dans plusieurs pays est le type d'outils idéalement adapté à la prise en compte précoce des préoccupations sectorielles. Les tâches fondamentales confiées aux organismes statutaires allemands compétents en la matière sont : d'être l'instrument officiel de planification de la nature, ainsi que de conservation et de gestion des paysages ; de contribuer à ce titre à l'aménagement global du territoire, notamment aux niveaux régional et municipal ; et de contribuer aux procédures d'approbation des programmes et projets élaborés par d'autres organismes de planification œuvrant dans des

secteurs différents tels que les transports, la mise en valeur des terres, etc. Dans ce contexte, l'aménagement des paysages fournit des informations importantes à l'EIE (évaluation de l'impact sur l'environnement) et l'EES (évaluation environnementale stratégique).

Un aménagement professionnel des paysages requiert :

- l'inventaire de tous les aspects pertinents du paysage ;
- la préparation de scénarios plausibles concernant l'avenir du paysage ;
- la définition, en fonction du territoire concerné, des buts et des objectifs concrets en matière de protection, de gestion et de développement du paysage ;
- l'évaluation de l'état actuel et futur (scénarios) du paysage en fonction de buts et d'objectifs définis au niveau du territoire ;
- la préparation de stratégies incluant les mesures requises pour atteindre les buts et les objectifs définis.

#### **4.4. Le « paysage » dans l'évaluation environnementale**

Les règlements européens en matière d'évaluation environnementale stratégique (EES) et d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) exigent de prendre le paysage en considération dans le cadre des évaluations environnementales. Il reste encore à mettre au point des méthodes permettant d'intégrer à la fois les points de vue subjectifs des résidents locaux (le paysage tel qu'il est « perçu par les populations », Convention européenne du paysage) et les évaluations objectives des paysages. Dans l'état actuel de la discipline, la classification et la caractérisation des paysages sont préparées dans le cadre d'évaluations environnementales professionnelles et leurs résultats discutés pendant les périodes de consultation.

Le paysage et son caractère sont également considérés comme des ressources régionales et locales importantes et des tentatives ont même été lancées en vue de les quantifier. Pour se faire une idée de la qualité de la nature urbaine, la ville de Copenhague, par exemple, a mis au point un certain « indice de la nature urbaine » qui mesure la qualité biologique et les valeurs associées à ladite nature. Le plus haut indice revient à un parc proche de la côte qui offre le calme ainsi qu'une faune et une flore diversifiées. Les zones pavées obtiennent l'indice le plus bas (CECE, 2003).



*Fig. 11 : Caractère du paysage de quatre zones distinctes à Milton Keynes (Halcrow Group Ltd., 2004)*

## 5. Le « paysage urbain » dans les politiques d'aménagement du territoire sélectionnées

### 5.1. Appréciation du « paysage urbain »

Le terme « paysage urbain » est employé dans les ouvrages spécialisés pour décrire les territoires qui diffèrent des paysages ruraux (Shot *et al.* 2004), qui sont physiquement marqués par des zones construites et des formes urbaines d'affectation des sols et qui sont parfois aussi limités par des frontières administratives (Flores *et al.* 1989). Si ou lorsque les frontières sont difficiles à établir, le concept d'« urbanisation » peut s'avérer utile pour décrire les processus englobant des changements dans les modes de vie, l'habitat, le transport et l'emploi (Antrop, 2000). Dans certaines parties du continent, l'urbanisation a gagné des régions entières et donné naissance à un nouveau type de ville qui s'est progressivement mué en ce que d'aucuns appellent « la ville régionale » (Ipsen et Weichler, 2005). Les anciennes villes et faubourgs ainsi que les nouveaux centres urbains ont fusionné avec ce qui était jadis considéré comme des expansions périphériques mais fait désormais partie d'une nouvelle matrice. Des restes d'agriculture persistent, de petites forêts ont été préservées et de nouvelles forêts poussent sur d'anciens terrains industriels. Des couloirs de circulation relient des zones résidentielles à des zones marchandes, commerçantes et de loisirs. La « ville régionale » exige une nouvelle dimension en matière d'infrastructures techniques ou de réseaux d'alimentation en eau, gaz et électricité, ce qui contribue à accélérer l'expansion urbaine. Simultanément, la diminution des densités urbaines accroît le coût relatif des infrastructures et des services (Venturi, 2004).

Là où des villes, bourgs et villages fusionnent avec des faubourgs ou bien avec des zones agricoles, forestières et récréatives ou des couloirs de circulation et des infrastructures, la dichotomie traditionnelle entre ville et campagne perd son sens. Pour comprendre ce type d'espace dans son unicité, le terme « paysage urbain » semble s'imposer de lui-même. Avec cette approche, différents modèles d'affectation

des sols peuvent être appréhendés en liaison avec les conditions naturelles (topographie, étendues d'eau, sol, végétation) et donc compris comme unités écoculturelles spécifiques présentant de nouvelles qualités de paysage

Les exemples de paysages suburbains, péri-urbains et autres, y compris ceux des périphéries urbaines, se caractérisent par :

- des complexes multifonctionnels se prêtant à de très nombreux types d'affectation des sols ;
- une morphologie et une apparence physique très fragmentée ;
- des limites et des contours flous (zonage), ainsi qu'un tracé incertain ;
- une forme, des affectations et des limites qui ne restent stables que pendant une courte période, ainsi qu'une couverture terrestre et une affectation des sols évoluant rapidement et donc ;
- une diversité, une hétérogénéité et une fragmentation du paysage qui vont en augmentant (Antrop, 2004).



Fig. 12 : Park Millenáris / Ganz Park, Budapest (Mehrl, 2005)

## 5.2. Politiques en faveur de « paysages urbains » durables

Les paysages régionaux et locaux sont considérés comme pertinents sous l'angle du développement urbain. Les exemples incluent des plans stratégiques pour des systèmes verts (section 5.3), des programmes intégrés de rénovation urbaine et des politiques de réhabilitation des espaces ouverts (section 5.4). Les politiques visant à privilégier l'exploitation des installations existantes (*brown fields*) par rapport à la construction de nouvelles installations (*green fields*) sont des exemples qui peuvent inspirer la mise en œuvre de l'idée de ville compacte. Les impacts sur l'environnement – tels que le bruit et la pollution atmosphérique – peuvent être réduits en plaçant des services à proximité des nœuds de trafic et en favorisant une forte densité urbaine autour de ces nœuds (Fig. 13)

La stratégie d'affectation des sols contribue au développement urbain durable et se fonde sur le principe de la ville compacte.
La construction de nouveaux logements doit notamment prendre en compte la planification de nœuds de transport public, des parties centrales de la cité et des zones de rénovation.
Les zones affectées aux affaires et au commerce doivent être situées près des nœuds de transport à des endroits où une densité élevée sera permise et qui seront facilement accessibles par les transports publics.
Les différentes parties de la ville doivent conserver leur caractère. Cette idée combine le recours à une architecture moderne et la protection du patrimoine culturel. Toutes les actions respectent l'échelle de la ville, le paysage urbain d'Oslo et de ses environs.

*Fig. 13: Paysages urbains durables, Plan global de développement urbain d'Oslo (ville d'Oslo, Norvège, 2004a)*

L'urbanisme transversal (section 4.2) favorise le développement durable. Le projet « Rontal », par exemple, vise le développement industriel de la région de Lucerne en Suisse. L'aménagement se fait en coopération entre quatre différentes municipalités et les principaux propriétaires des 130 hectares de terrain concernés par le projet. Les plans se fondent sur des objectifs fixés par le plan régional qui accorde la priorité aux projets exploitant le potentiel existant de développement. Le projet « Rontal » débute par une infrastructure de transport très attrayante et la plupart des nouveaux bâtiments seront érigés ou insérés sur des sites déjà construits (Ecoptima AG ; Albrecht et Partner AG, 2003). En confinant le développement à une matrice urbaine déjà en place, les auteurs du projet réduisent le besoin de création d'installations nouvelles tout en préservant des espaces ouverts pour les loisirs, l'agriculture, la conservation de la nature et d'autres valeurs ou intérêts (Fig. 14). Les objectifs de développement urbain durable incluent aussi la prise en considération d'une meilleure préservation et d'un renforcement de l'identité régionale et locale (section 5.5).

*Vision* : « L'accent est mis sur la renaissance urbaine, la régénération et la rénovation avec une concentration des efforts sur un développement des zones urbaines respectueux de la prospérité et de la diversité des campagnes. »

*Mise en œuvre* : « Concentration du développement dans les zones urbaines. La construction d'installations nouvelles n'intervient que si toutes les autres possibilités ont d'abord été vérifiées. »

*Fig. 14 : Développement privilégiant les installations existantes par rapport aux nouvelles installations (RPG 9, 2001)*

### **5.3. Réseaux verts et espace urbain ouvert**

Les schémas historiques de création d'établissements humains – tels qu'ils sont déterminés par la géologie, le climat et des facteurs sociaux et économiques – constituent la base du paysage urbain contemporain. Les principaux contours des « paysages urbains » peuvent épouser les lignes naturelles du littoral, des cours d'eau, des voies ferrées, des routes, des coteaux, etc. Ces lignes influent sur les stratégies paysagères à long terme. A titre d'exemple, citons les ceintures vertes des métropoles, le squelette axial des espaces urbains ouverts et des stratégies spécifiques telles que le « Plan des doigts verts » de Copenhague (section 4.2).

L'idée maîtresse du « Plan des doigts verts » du Grand Copenhague est que le développement urbain devrait rester confiné aux cinq branches constituées par le réseau routier et ferroviaire et que les espaces verts en forme de doigt compris entre ces branches devraient rester ouverts et servir principalement à des fins récréatives (SPD 2002, KK 2003). Le plan affecte l'alignement et la disposition des parcs et espaces ouverts municipaux depuis son adoption en 1947 et son idée maîtresse inspire la nouvelle politique des parcs adoptée en février 2004. Des stratégies similaires ont été reprises par plusieurs cités européennes (Bauer,

1996). La ville de Strasbourg, par exemple, a adopté une politique dans laquelle les éléments fournis par la nature servent à créer un système de liaison des doigts verts, y compris la ceinture et les couloirs verts en place. Tous les éléments de ce système seront reliés en un réseau censé rehausser le pittoresque des espaces ouverts urbains et ruraux, leur richesse écologique et leur biodiversité, ainsi que le bien-être des habitants (Strasbourg, 2004).

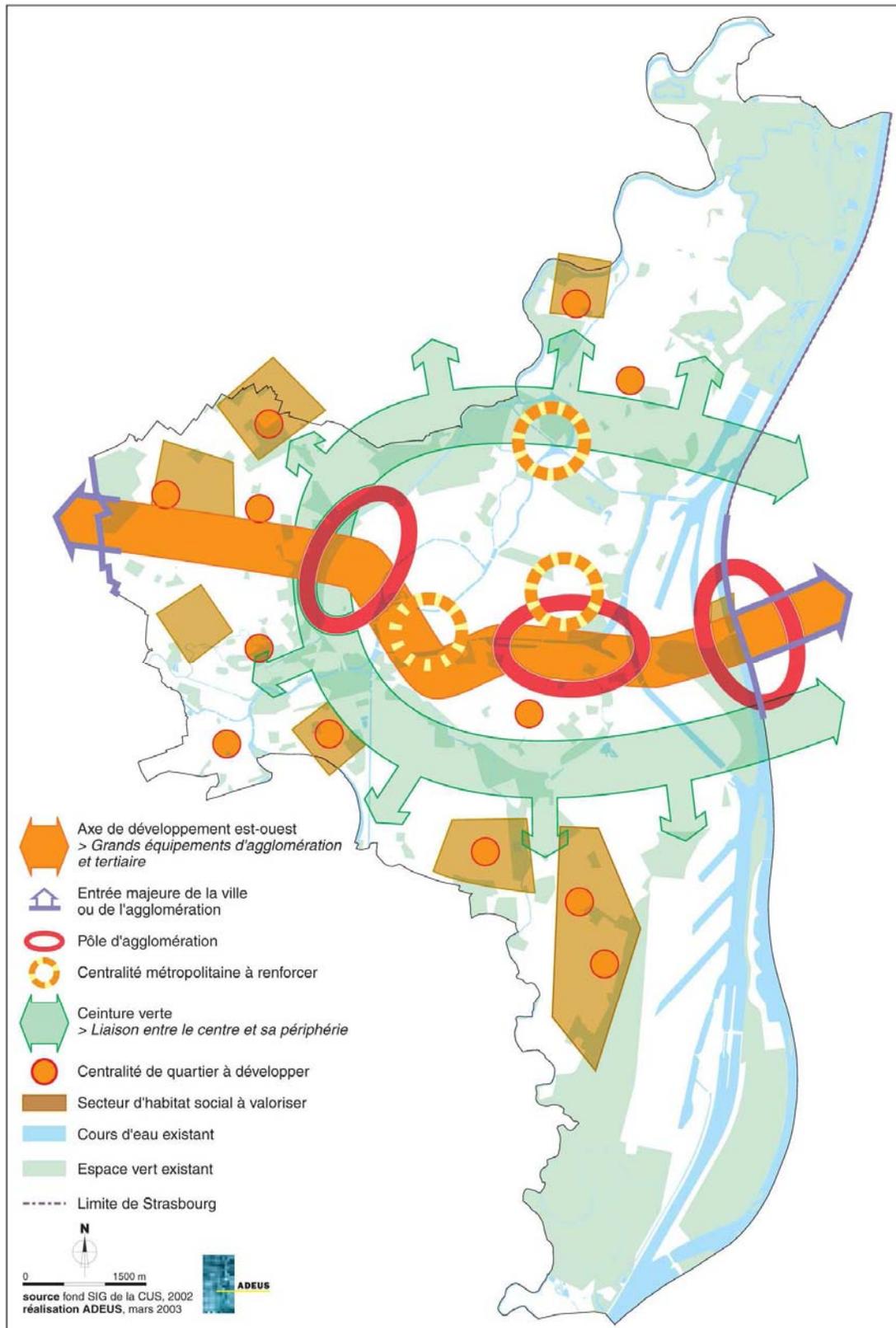


Fig. 15 : Liaisons vertes du Grand Strasbourg (Strasbourg, 2004)

Des stratégies paysagères générales, telles que les systèmes verts, doivent être mises en œuvre (Stiles, 2005). Les objectifs peuvent être repris à l'échelle régionale dans des plans valides mais, à l'échelle locale, ils doivent être adoptés sous forme de mesures applicables. La ville de Leipzig, par exemple, fait l'objet d'une attention particulière en tant que « paysage urbain » dans les organismes officiels régionaux d'aménagement du territoire. Des politiques d'établissement d'un « axe vert régional » ont été intégrées au plan de zonage de la ville et au plan paysager municipal, y compris les projets de *Grüner Ring* [ceinture verte] et de *Grünsystem* [système vert] (Leipzig 2003, Westsachsen 1999).

La récente « Politique des parcs de Copenhague » accorde une attention particulière à la possibilité pour les citoyens de disposer d'un espace ouvert (KK, 2003). Elle est appliquée dans le cadre de projets individuels tels que le « Havneparken » (section 5.5). Des portions de l'environnement naturel, ainsi que les monuments historiques, sont protégés et mis en valeur avec un soin particulier. Des espaces verts sont créés de manière à ce que tout citoyen puisse avoir accès à un parc et à d'autres espaces ouverts dans un rayon de 400 mètres (CECE, 2003).

#### 5.4. Transformation urbaine et « paysages urbains »

Une qualité importante des « paysages urbains » tient à leur dynamisme. Ils sont constamment modifiés et évoluent avec leurs habitants, le flot des marchandises et de l'énergie, etc. D'aucuns s'intéressent dernièrement aux transformations découlant de l'expansion urbaine d'une part (exemples : Lucerne (Suisse), Milton Keynes ; voir les sections 5.2 et 5.5 ; Fig. 7, Fig. 11 et Fig. 21) et de la régression des villes d'autre part (exemple: Leipzig (Allemagne) ; voir la suite de la présente section ainsi que les sections 5.3 et 5.5 ; Fig. 9). Cette transformation englobe aussi la reconversion de constructions illégales (exemple : Ankara (Turquie), Fig. 17), de décharges urbaines, de camps militaires et de lignes ferroviaires, la restauration de zones humides et de lits de rivière, ainsi que d'autres initiatives analogues. Les projets suivants illustrent la revitalisation d'anciennes zones industrielles et de quartiers d'habitation défavorisés.

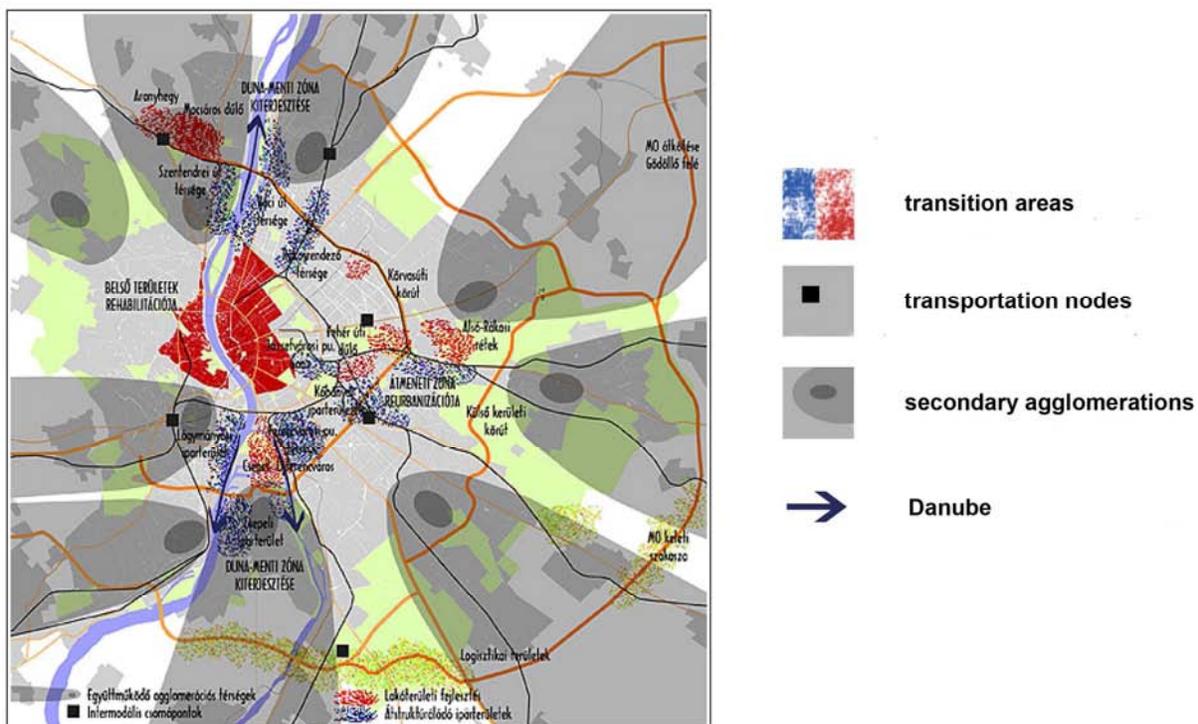


Fig. 16 : Transformation d'anciennes zones industrielles à Budapest (Mehrl, 2005)

La zone dite « Strasbourg sud-ouest » à Strasbourg, France, est devenue un projet de réaménagement avec le lancement d'un grand projet de ville (GPV) soutenu par le programme URBAN II de l'Union européenne. Cette zone est demeurée longtemps isolée du reste de la ville et ses quartiers d'habitation – composés essentiellement de logements sociaux – connaissent de nombreux problèmes sociaux (Strasbourg, 2003 b). Le projet poursuit trois objectifs majeurs (Strasbourg, 2005 c) :

- transformation durable de la zone,
- amélioration des conditions de vie,
- encouragement du développement économique.

De nouvelles lignes de tramway, rues et zones piétonnières assurent une meilleure liaison avec le centre-ville, ainsi que des jardins publics et autres zones récréatives récents. Un mélange de plusieurs types d'habitations a été créé dans le cadre d'un vaste programme de démolition, reconstruction et réaménagement : les logements sociaux ont été améliorés et des logements neufs construits à la fois dans le secteur locatif et dans celui de l'accession à la propriété. Des terrains de jeux, espaces de loisirs et autres installations sportives ont avantageusement remplacé certains immeubles d'appartements. En outre, des jardins privés ont été insérés à côté des immeubles d'habitation. Le projet urbain Neuhof qui fait partie du programme de rénovation tire parti de l'architecture pittoresque de ce village et de l'ambiance naturelle des zones environnantes. De nouvelles entreprises sont attirées sur place et la situation de l'emploi s'est améliorée, de même que la qualité des services publics (Strasbourg, 2005 c).

A Leipzig (Allemagne), certains quartiers peuvent être considérés comme socialement et économiquement consolidés tandis que d'autres relèvent les défis inhérents à une décennie de régression urbaine. Les habitants quittent les lieux, les magasins ferment leurs portes et les immeubles se vident. L'une des zones affectées est « Leipzig Est » où plus de 50 % du parc immobilier sont inhabités et des blocs entiers sur le point de disparaître. Le manque d'espaces ouverts a été identifié comme l'une des raisons de la désertion des habitants. Ces espaces contribuent en effet grandement à la qualité de la vie. Ils influent sur le niveau de satisfaction des habitants du quartier et doivent être perçus comme un élément du capital économique et social. La situation actuelle constitue une chance unique de surmonter certains déficits historiques et d'améliorer la qualité de vie des habitants restés sur place ou des nouveaux venus éventuels. Les schémas traditionnels d'espaces ouverts ne peuvent pas fonctionner ici. Des symboles, formes et utilisations d'un type nouveau sont requis, surtout pour reconquérir et réévaluer les sites abandonnés. Des types de « paysages urbains » inédits font leur apparition.

A titre de premier pas vers l'élaboration de nouveaux « paysages urbains », des « plans conceptuels » (*Konzeptioneller Stadtteilplan*) sont élaborés pour les différents quartiers de la ville. Le plan visant « Leipzig Est » indique des scénarios possibles, y compris 25 % d'appartements en moins en 2020 et plusieurs projets centraux dont l'un s'intitule « le Couloir vert Rietschke » (Fig. 9).

Ledit couloir est censé serpenter dans toute la partie orientale de la cité et relier, via le centre-ville, les faubourgs Est et Ouest. La démolition de bâtiments sera concentrée selon ce plan et un nouveau type de « paysage urbain » – caractérisé par une plus grande proportion d'espaces ouverts – fera ainsi son apparition. Le Couloir Rietschke ne sera pas un couloir vert au sens traditionnel du terme, mais se composera de séquences de vastes espaces verts englobant une structure perforée composée d'un mélange d'immeubles et d'espaces ouverts. Différentes caractéristiques telles qu'un petit bosquet et une forêt profonde seront également incluses pour créer une nouvelle interface entre la ville et la « campagne » dans un quartier jadis constitué de bâtiments pressés les uns contre les autres. On pourra donc assister à des scènes insolites telles que la présence d'une réserve temporaire de cerfs jouxtant la gare ferroviaire centrale (Stadt Leipzig, 2002).

Le plan conceptuel de Leipzig Est ébauche un nouveau type de « paysage urbain » impossible à déterminer avec précision, mais qui émergera étape par étape : de nombreuses questions restent ouvertes et ne trouveront de réponse qu'en fonction de l'aménagement futur des terrains libres. Des décisions devront être prises en matière d'affectation des sols, notamment par les propriétaires des nombreux terrains privés, avant que l'on sache exactement quand et combien d'immeubles seront démolis. Dans le cadre de ce processus, le rôle de la collectivité locale devient celui d'un facilitateur et d'un modérateur entre les différents groupes de parties prenantes.



*Fig. 17 : Nouvel espace ouvert généré dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine à Ankara, Turquie (D. Bruns)*

La migration massive vers les zones urbaines a provoqué l'augmentation du squattage dans les pays confrontés à une transition structurelle dans les années 1970 et 1980. Ce phénomène s'est soldé par l'apparition de divers problèmes économiques, sociaux et écologiques, tels que la disparition complète des espaces publics ouverts. La rénovation urbaine est devenue de ce fait une option importante en matière d'aménagement et de développement. A Ankara, par exemple, les immeubles squattés ont été remplacés par des bâtiments modernes s'intégrant à une stratégie participative active : des couloirs verts – tels que celui de la vallée de la Dikmen – ont été ouverts pour relier le centre-ville à des zones boisées situées aux abords de la capitale (section 4.2). Le principal problème rencontré dans le cadre du processus participatif a été de proposer aux squatters sur place de meilleures conditions de vie dans la même partie de la ville (Nalbantoglu, 2000).

### **5.5. Identité des « paysages urbains »**

L'identité régionale et locale peut être étroitement liée à une topographie ou une végétation particulière : vues ou sites naturels spéciaux, espèces indigènes, etc. Pour apprécier la manière dont le paysage contribue à l'identité spatiale, il convient d'abord d'évaluer l'interaction entre paysages naturels et urbains, puis de comprendre l'histoire et les associations culturelles du paysage. « Et il nous faut aussi avoir conscience des mythes et des souvenirs évoqués par le nom de nos édifices, parcs et toponymes, afin de ne pas se contenter du simple impact visuel immédiat. » (Wilkie, 1994).

*Les paysages urbains* peuvent contribuer à l'identité locale par le biais de styles particuliers de formes urbaines, d'espaces verts ouverts spéciaux, d'architecture régionale, etc. Il est difficile de fixer la proportion d'immeubles, parcs, rues, lignes de tram et autres fronts d'eau à conserver. Ce type de décisions requiert en effet une analyse, une planification et une étude minutieuses. Les options de rénovation doivent faire l'objet de consultations intensives de la population locale et susciter la participation des citoyens (section 6). L'impact des projets d'aménagement et de développement doit être évalué, notamment en tenant compte du caractère du paysage (section 4.4).

Dans l'exemple de Leipzig (voir ci-dessus la section 5.4), un équilibre entre préservation et démolition a pu être trouvé sur la base d'une évaluation de la résistance structurelle des immeubles d'une part et de la capacité économique des propriétaires à continuer à assurer leur entretien d'autre part. Par ailleurs, le caractère de Leipzig Est est étroitement lié à l'implantation et à la conception des quartiers d'habitation construits pendant la période du XIX<sup>e</sup> siècle appelée *Gründerzeit* et caractérisée par une forte croissance économique. La structure fondamentale des blocs d'immeubles et des façades ornées devrait être préservée et, lorsque cela s'avère impossible, remplacée par des rangées d'objets d'art et d'arbres.

D'autres exemples démontrent que la revitalisation des zones industrielles peut contribuer à préserver l'identité locale, par exemple en incorporant des icônes contemporaines importantes aux formes urbaines modernes (Fig. 18 et Fig. 19). La rénovation urbaine à Budapest (Hongrie) a permis d'intégrer des charpentes d'acier rappelant les techniques de génie civil utilisées au XIX<sup>e</sup> siècle. Concernant le projet Havneparken à Copenhague, l'idée maîtresse était de créer « un parc recyclé » ; ce recyclage n'a pas uniquement consisté à récupérer les matériaux et les bâtiments du port, mais à exploiter le caractère ouvert du site : un effort qui a permis de conférer au parc une authenticité qu'il aurait été très difficile d'obtenir avec une structure complètement neuve (Dam et Nielsen 2003). Une large promenade le long du front de mer préserve le caractère portuaire de l'ensemble. Différents espaces à l'intérieur du parc renferment des caractéristiques spéciales, y compris des éléments rappelant les activités nautiques et le commerce maritime (Fig. 20). Le parc fait partie de la zone portuaire et, à ce titre, reflète l'histoire maritime et commerciale de la ville de Copenhague.



*Fig. 18 : Parc Millenaris/Parc Ganz – un nouveau paysage urbain incorporant d’anciens bâtiments industriels – Revitalisation d’anciens terrains industriels (Mehrl 2005)*



*Fig. 19 : Parc Millenaris/Parc Ganz (Mehrl 2005)*



*Fig. 20 : Havneparken / Iles Brygge -  
Patrimoine culturel recyclé : coque retournée d'un ancien ferryboat (D. Bruns)*

Les projets d'expansion urbaine peuvent aussi contribuer à l'identité locale, par exemple en préservant les qualités spécifiques à certaines zones urbaines ou en reprenant des éléments de l'architecture régionale (Fig. 21). Les responsables municipaux admettent volontiers que l'identité et les qualités locales sont importantes à la fois sous l'angle du développement des affaires et de la qualité de la vie des administrés (SPD, 2005). L'aménagement du territoire augmente par conséquent ses chances de succès en incluant les caractéristiques et les paysages urbains existants et en exploitant leurs atouts respectifs en matière de développement (Fig. 22).

La « zone d'expansion orientale » de Milton Keynes, par exemple, inclut un « concept de zone de caractère » qui tient compte de la forme d'urbanisation traditionnelle, propose des affectations du sol et prévoit des espaces ouverts, des cours d'eau, des bâtiments et un paysage environnant. Grâce à différentes formes urbaines – tels que des bâtiments historiques, des façades classiques, le respect des formes et des matériaux – l'expansion est censée respecter le caractère marqué de la ville (Halcrow Group Ltd., 2004).



*Fig. 21 : Zone d'expansion orientale de Milton Keynes – incorporation de formes urbaines traditionnelles au développement du quartier (Halcrow Group)*

La variété de ses paysages urbains et la richesse de son patrimoine architectural sont pris en considération dans les transformations de la ville résultant du processus de rénovation.
Le paysage urbain est appréhendé par rapport à l'architecture du parc immobilier, mais le projet de rénovation ne vise pas une copie à l'identique.
Le patrimoine urbain et paysager est pris en considération dans le cadre de la rénovation et du développement urbains.

*Fig. 22 : L'identité urbaine en tant qu'élément de la politique de développement durable (Strasbourg)*

Politique nationale, exemple : Norvège	Politique locale ; exemple : Oslo	
L'environnement inclut les sites culturels, ainsi que les monuments archéologiques et architecturaux.  (Loi relative à	Les caractéristiques physiques, esthétiques et visuelles d'Oslo sont essentielles pour l'identité de cette ville. Les différents quartiers de la ville conserveront leur caractère. Cette idée combine une architecture moderne et la protection du patrimoine culturel. Tous	Le plan élabore des modèles de protection et de gestion des 30 objets les plus précieux du patrimoine culturel, avec un supplément pour les sites postérieurs à la guerre.

l'information sur l'environnement, 2003).	les projets se déroulent à l'échelle de la ville en tenant compte de son paysage urbain et de la spécificité de ses environs.(Kommuneplan 2004)	(Plan relatif au patrimoine culturel 2004)
---	---	--

*Fig. 23 : Prise en considération du caractère de la cité dans la politique d'identité urbaine (Oslo, Norvège)*

## 6. Coopération et communication dans le cadre de l'aménagement du territoire et du processus de décision

### 6.1. Aménagement intégré du territoire

Le terme « aménagement intégré du territoire » est utilisé ici pour désigner un concept englobant deux formes différentes d'intégration :

- un aménagement global du territoire transcendant les frontières administratives,
- un aménagement du territoire intégrant différents intérêts environnementaux en un tout.

Les deux formes sont étroitement liées à une coordination et à un processus de prise de décision transversaux qui transcendent les frontières, les niveaux et les secteurs (section 4.1). Parmi les exemples d'aménagement du territoire et de coordination transcendant les frontières de plusieurs sous-régions et municipalités, il convient de citer la coopération entre la région d'Øresund et la ville de Copenhague, entre la ville de Milton Keynes et la zone des South Midlands (Royaume-Uni), ainsi qu'entre le canton de Lucerne et la ville du même nom (Suisse). Dans l'Øresund, le Danemark et la Suède partagent le même objectif : faire de la région l'une des zones urbaines les plus propres d'Europe. Les partenaires coopérant dans le cadre du projet d'Øresund ont présenté un programme environnemental mettant notamment l'accent sur un aménagement global du territoire (SPD 2002). Dans cette région, le Grand Copenhague englobe trois comtés regroupant 48 municipalités, plus les villes de Copenhague et de Frederiksberg (SPD 2002). Milton Keynes et les South Midlands ont élaboré une « stratégie sous-régionale » prévoyant un certain nombre de mécanismes pour la mise en œuvre des objectifs, y compris des comités chargés de veiller au respect par les organismes compétents de leurs engagements respectifs. Lesdits comités permettent de réunir les collectivités locales, les organismes gouvernementaux et d'autres parties prenantes importantes de la région. De plus, des documents de développement et des plans directeurs communs sont élaborés lorsque les projets de développement transcendent les frontières administratives (MKSM 2005). Il a ainsi été possible de préparer des documents d'aménagement du territoire de telle sorte que les procédures de rédaction et de consultation des différentes parties concernées soient mutuellement compatibles et s'intègrent en un tout logique (Tableau. 5). Pour faciliter la mise en œuvre du développement régional, le canton suisse de Lucerne a établi des réseaux de coopération intercommunale et élaboré une stratégie dynamique intitulée « région d'apprentissage ». Le projet Rontal, par exemple, utilise des « feuilles de coordination spéciales » pour garantir la collaboration continue de toutes les parties prenantes, y compris les administrations municipales, les conseils locaux et régionaux, les groupes d'intérêt privés, les investisseurs et les propriétaires (Ecoptima AG ; Albrecht et Partner AG, 2003).

	RPG 8 régional	RPG 9 régional	MK infrarégional	MK local	Expansion orientale
Avant-projet (1 <sup>er</sup> dépôt du plan)	1999	1998	2002	2000	–
Consultation publique			2003	2000	2002
Examen public	2000	1999			2003
2 <sup>e</sup> dépôt, changements	2001	2000	2004		

Consultations publiques			2004	2002	
Changements supplémentaires				2005	2005
Participation publique				2005	
Publication de la version finale			2005	2005	2005

*Tableau 5 : Participation à l'aménagement du territoire, Milton Keynes (Royaume-Uni)*

La deuxième forme d'aménagement intégré du territoire abordée dans la présente section est le type d'aménagement du paysage reposant sur la collecte d'informations relatives aux différents intérêts environnementaux en vue de les intégrer ensuite, collectivement, dans un plan global. L'aménagement officiel du paysage en Allemagne, par exemple, commence par la préparation de documents paysagers – complets sous l'angle de l'environnement – à tous les niveaux de planification de l'Etat et de la municipalité. Les résultats sont ensuite intégrés, soit après soit pendant la procédure d'aménagement du territoire, dans des plans régionaux et locaux. Les étapes de cette intégration peuvent inclure :

- des buts de développement stratégique ;
- les limites du changement acceptable ;
- les visions du paysage ;
- des options conceptuelles, scénarios ou alternatives en matière de développement ;
- des instruments et des mesures de mise en œuvre des buts et visions.

## **6.2. Aménagement coopératif du territoire**

Les formes coopératives, participatives et communicatives de l'aménagement du territoire et du processus de prise de décision ont été introduites dans les années 1970 et 1980. Récemment, elles sont devenues d'un usage courant. L'histoire du parc Havneparken à Copenhague (voir la section 5.5 dans les pages qui précèdent), par exemple, a commencé dans les années 1970 lorsque les habitants des Iles Brygge firent valoir que la densité des habitations locales était très élevée et que la zone avait besoin d'un parc. Durant le printemps 1984, plusieurs centaines d'habitants érigèrent un parc temporaire à titre de manifestation destinée à exprimer leurs revendications. En 1993, la municipalité de Copenhague, représentée par le Service des routes et des parcs, décida d'allouer les fonds nécessaires à la transformation du parc provisoire en structure permanente. Le conseil de quartier établit alors un fonds chargé de soutenir le projet. La procédure de planification commença en 1993 et les travaux s'étalèrent sur cinq ans entre 1995 et 2000. L'expérience acquise dans le cadre de la consultation concrète prouve que, si la participation active des diverses parties prenantes peut prendre un certain temps, cette démarche s'avère finalement bénéfique aux initiateurs des plans et projets, ainsi qu'aux décideurs et aux tiers (notamment sous l'angle de la réduction des coûts et, en définitive, de l'avancement de la date de la fin des travaux).

Dans le meilleur des cas, les citoyens sont directement impliqués dans la planification et la mise en œuvre des mesures. Un exemple d'implication sérieuse des citoyens est celui du parc Jerry O'Sullivan à Cork (Irlande), avec un ouvrage composé de pelouses saturées d'eau et d'arbustes exhaussés. D'importants travaux de drainage ont été effectués sur l'ensemble de la zone et le parc a été intégralement terrassé et réaménagé. Initialement, un plan paysager avait été tracé par un architecte paysagiste. Par la suite, de gros travaux de développement et de construction furent exécutés en consultation avec les résidents locaux (Fig. 26). Le parc a été officiellement ouvert en 1999 et s'avère à la fois un lieu très populaire et un espace d'agrément d'une valeur inestimable.

Le concept de développement durable doit être compréhensible à tous.
--

Des informations crédibles et transparentes doivent être communiquées au public.
La participation des citoyens au débat public doit être encouragée et facilitée.

Fig. 24 : Objectifs de l'aménagement coopératif du territoire : l'exemple de Strasbourg (SNDD 2003)



Fig. 25 : Participation publique au GPV de Neuhof (Strasbourg 2005 c)



Fig. 26 : Des habitants du quartier participent à l'aménagement du parc Jerry O'Sullivan, (ville de Cork 2005)

Information sur la finalité de l'action, par exemple une décision visant un programme censé
---

déboucher sur un plan ou un projet (cette phase inclut une présélection et l'établissement de la portée des incidences sur l'environnement).
Sélection des différentes variantes raisonnables du plan ou du projet sur la base d'une évaluation de l'impact économique et environnemental, etc. (cette phase inclut la définition des objectifs sous l'angle de l'environnement et du développement ; par exemple, buts en matière de la qualité de l'environnement).
Adoption d'un plan ou projet comportant plusieurs phases de consultation menées tant que toutes les options restent ouvertes ; par exemple, « options stratégiques » possibles concernant le programme ou le plan.
Examen des résultats des consultations publiques avant l'adoption du plan ou du projet. La procédure d'approbation doit tenir compte de manière transparente desdits résultats.

*Fig. 27 : Programme de communication concernant les différentes phases de l'aménagement*

### **6.3. Outils de communication**

Faire passer l'importance du paysage urbain et expliquer les projets est capital pour obtenir l'accord et la participation des personnes vivant et travaillant dans la zone concernée (Wilkie, 1994). Les outils les plus couramment utilisés à cette fin sont les médias, les bulletins d'information, les écoles, le marketing et le tourisme. Selon l'Institut de gestion et d'évaluation de l'environnement (IEMA, 2002), le terme « participation » englobe plusieurs techniques différentes servant à impliquer des individus, des groupes et des organisations dans le processus de prise de décision. Le critère le plus important de sélection des techniques de communication est leur efficacité réelle dans l'explication de la teneur du plan aux personnes intéressées (Fig. 28). Idéalement, la visualisation devrait permettre aux non-spécialistes d'influer sur le processus de « planification experte ». En d'autres termes, les outils choisis devraient permettre la communication interactive (Bishop et Lange, 2005).

En résumé, on peut définir quatre niveaux de participation (IEMA, 2002) :

- l'éducation et l'information, à savoir le recours aux techniques de diffusion de l'information pour sensibiliser l'opinion à certaines activités ou questions ;
- le retour d'information, à savoir la diffusion d'informations accompagnée d'une demande de communication des réactions afin de compléter le savoir et de mieux comprendre les questions en jeu ;
- la participation et la consultation, à savoir un dialogue formel ou informel visant à identifier les questions suscitant des préoccupations ;
- la participation étendue, à savoir que les parties prenantes doivent être en mesure de contribuer à l'élaboration d'un plan ou d'une proposition et d'influencer une décision par le biais de discussions en groupe ou d'autres activités.

Les consultations informelles et précoces sont celles qui sont le plus souvent couronnées de succès (LI et IEMA, 2002). Les techniques suivantes sont largement utilisées :

- correspondance,
- discussions face à face,
- présentation et réunions publiques informelles,
- expositions,
- ateliers,
- dépliants et publipostage.

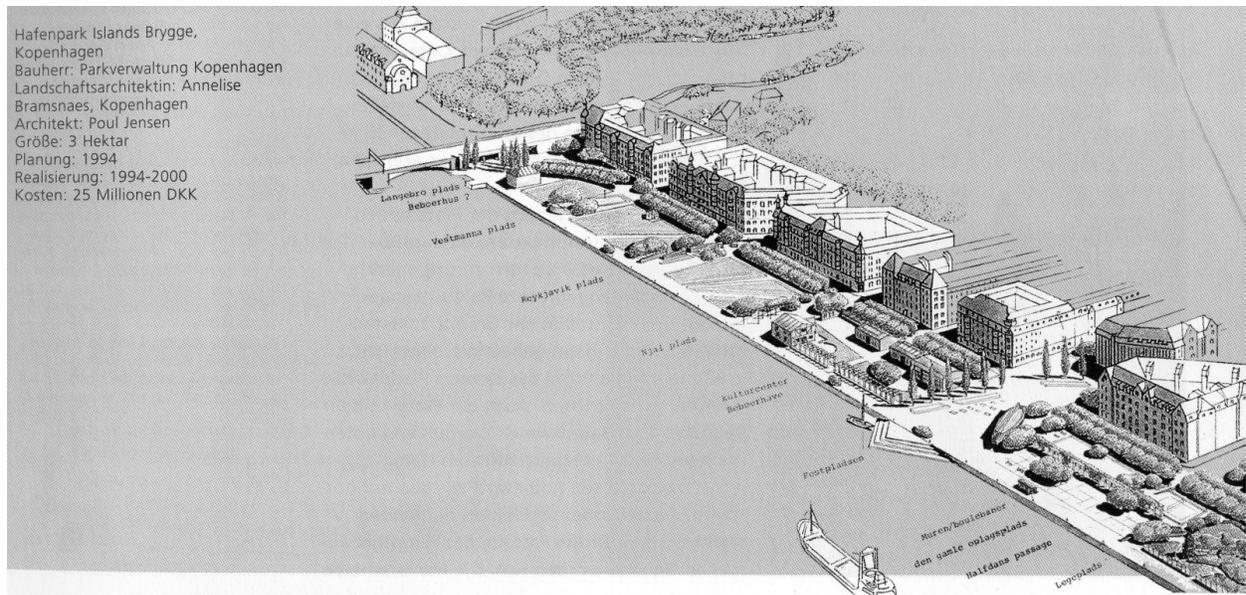


Fig. 28 : Visualisation du caractère du futur paysage.  
Vue aérienne du parc Havneparken à Copenhague (Bramsnaes 1999)

## 7. Conclusions

### 7.1. Points à développer

Neuf exemples d'urbanisme empruntés à différents pays européens ont été examinés. Un résumé des recommandations en matière de politique, inspiré de ces exemples, figure dans le tableau 6 (ci-dessous). Les points suivants paraissent particulièrement importants, surtout pour l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme, et pourraient être développés dans le cadre des Ateliers pour la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage :

- L'urbanisme en Europe offre toute une gamme de traditions et de cultures différentes convenant chacune à un pays et à une « famille urbanistique » spécifique (voir la section 3.1). Intégrer le paysage dans les politiques d'urbanisme offre aux villes et régions une chance unique de bénéficier des points forts de leurs homologues. *Faciliter les échanges d'expérience* aiderait les décideurs et les utilisateurs des politiques d'aménagement à cerner les capacités potentielles des Européens en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages urbains.
- En pratique, la notion d'urbanisme englobe déjà partiellement le paysage. *Promouvoir le recours à l'« aménagement des paysages »* dans tous les pays européens favoriserait la protection, la gestion et la planification des paysages et plus particulièrement des paysages urbains. L'aménagement des paysages correspond aux « objectifs de qualité paysagère » tels qu'ils sont définis par la Convention européenne du paysage, ainsi qu'aux buts de la gestion et du développement durables. Les résultats de l'aménagement des paysages peuvent être intégrés aux documents urbanistiques.
- *Différentes disciplines sont requises* pour établir une communication avec toutes les parties prenantes afin d'expliquer et de gérer les paysages. Le paysage est en effet intrinsèquement un concept interdisciplinaire. Premièrement, il possède des propriétés physiques dont l'espace. Deuxièmement, il s'agit d'une forme culturellement déterminée qui dépend d'une perception et d'une évaluation. Troisièmement, le traitement de la nature est non seulement contrôlé techniquement mais soumis à diverses règles sociales.

- Les politiques d’urbanisme devraient *incorporer le paysage à tous les niveaux du processus de prise de décision* ayant des effets territoriaux et établir une correspondance entre ces couches. Elles devraient intégrer les préoccupations sociales de même que les programmes et projets urbains, ainsi que mentionner des *exemples des meilleures pratiques*.
- *Des stratégies paysagères globales* telles que les systèmes verts et réseaux d’espaces ouverts devraient être mises en œuvre. Si au niveau régional, les buts peuvent être repris dans des textes légaux, au niveau local ils doivent inspirer des mesures effectivement appliquées.
- Les politiques paysagères faisant l’objet de programmes spécifiques organisés différemment selon les pays, un « *atlas des paysages* » pourrait être fourni pour permettre l’identification et la classification des paysages européens et des politiques pertinentes. Cet ouvrage accorderait une attention particulière aux paysages urbains et inclurait des plans, chartes et autres contrats pertinents. Il pourrait aussi répertorier les autorités publiques et proposer, par comparaison, des méthodes d’analyse, d’évaluation, de planification et de conception des paysages.
- Des « *Rapports sur l’état du paysage* », préparés par les services d’aménagement du territoire, pourraient passer en revue les efforts en matière d’aménagement du territoire et leurs effets. Lesdits rapports décriraient les visions des auteurs de chaque politique d’aménagement (par exemple le gouvernement).
- Pour soutenir et observer l’intégration du paysage aux politiques d’urbanisme, des agences, conseils et commissions spécialisés pourraient être créés selon le modèle, par exemple, de la *Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft* suisse ou du Conseil national du paysage français.
- La rédaction des « *Rapports sur l’état du paysage* » et le travail des agences, conseils et commissions pourraient être facilités par des *projets pilotes* conçus pour inspirer de nouvelles solutions et susciter des coopérations.

Section	Recommandations
2.0	De nouveaux concepts et stratégies, ainsi que de nouveaux partenariats interdisciplinaires seraient peut-être nécessaires, afin de promouvoir la protection, la gestion et l’aménagement des paysages dans les zones urbaines, suburbaines et péri-urbaines. Le concept de paysage urbain permet d’appréhender tous les phénomènes observés dans lesdites zones.
3.1	En matière d’intégration du paysage aux politiques d’urbanisme, les pays pourraient utilement échanger leurs expériences et examiner les points forts des différentes cultures urbanistiques.
4.1	Les politiques nationales et régionales fixent des buts en matière de paysage au sens large du terme, tandis que les politiques locales énoncent des « buts en matière de qualité de l’environnement ».
4.2	Pour intégrer les phénomènes liés à la « cité régionale », l’urbanisme doit transcender les limites et les niveaux administratifs. Lorsque plusieurs municipalités partagent une région paysagère, la coopération peut être facilitée par des « visions paysagères » communes et des forums spéciaux de communication. L’affectation de budgets adaptés peut aussi favoriser l’élaboration de politiques transversales.

Section	Recommandations
4.3	Pour intégrer les préoccupations sectorielles et individuelles, il est nécessaire de les lier en un tout dans le cadre d'un « aménagement des paysages » global qui peut constituer l'outil idéal pour prendre en considération lesdites préoccupations. Cet aménagement peut aussi faciliter l'intégration du paysage dans les procédures légales d'évaluation environnementale.
4.4	Il faudrait élaborer des méthodes permettant d'intégrer à la fois l'opinion subjective des résidents locaux (le paysage tel qu'il est « perçu par les populations » mentionné dans la Convention européenne du paysage) et les évaluations objectives du paysage.
5.1	Dans le cadre de l'approche du « paysage urbain », différents schémas d'affectation des sols sont examinés conjointement avec des conditions naturelles (topographie, étendues d'eau, sol, végétation). Lesdits schémas peuvent ainsi être compris comme des unités spécifiques écoculturelles présentant de nouvelles qualités paysagères.
5.2	Dans le cadre de l'intégration du paysage aux buts du développement urbain durable, il convient de tenir compte de la préservation et du renforcement de l'identité régionale et locale. En plaçant le développement dans la matrice urbaine existante, on réduit le besoin de construire des installations nouvelles et on conserve des espaces ouverts disponibles pour les loisirs, l'agriculture, la conservation de la nature et d'autres valeurs et intérêts.
5.3	Toutes les zones vertes du paysage urbain contribuent à la construction de systèmes de réseaux d'espaces ouverts renforçant le caractère pittoresque desdits espaces à la ville comme à la campagne, leur richesse écologique et leur biodiversité, ainsi que le bien-être des habitants.
5.4	La transformation urbaine constitue une occasion d'améliorer la qualité de vie des citoyens. L'urbanisme contribue à l'élaboration de nouveaux paysages en tenant compte de l'opinion de toutes les parties prenantes. Concernant la réutilisation et la revalorisation des zones de transition, il pourrait s'avérer utile d'envisager des types de « paysages urbains » nouveaux et inconnus jusqu'à présent.
5.5	Les paysages contribuent à l'identité locale par le biais de styles particuliers de formes urbaines, d'espaces verts ouverts spéciaux, d'architecture régionale, etc. Les Décisions relatives à la proportion des anciens éléments paysages à conserver devraient être précédées d'une analyse, une planification et une étude minutieuses.
6.1	Dans le cadre d'une approche favorisant les décisions transcendant les secteurs et les niveaux, il est possible d'intégrer l'urbanisme et l'aménagement du paysage en un « aménagement du paysage urbain ».
6.2	Les décisions visant la création d'un paysage durable sortiraient renforcées de la participation directe des citoyens à la préparation et à la mise en œuvre des politiques et des mesures pertinentes.
6.3	Divers outils sont disponibles pour faciliter l'aménagement participatif du territoire. Le critère le plus important de sélection des techniques de communication d'un outil est son efficacité réelle sous deux aspects : expliquer la teneur d'un plan aux personnes intéressées et aider ces dernières à se comprendre. Les outils d'aide à la visualisation et les plates-formes Internet devraient favoriser la communication interactive.

*Tableau 6 : Résumé des recommandations visant les politiques d'urbanisme*

## 7.2. Recommandations aux autorités et aux praticiens

Les recommandations suivantes sont destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Elles contiennent des propositions ayant trait à l'élaboration de politiques visant les zones péri-urbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage.

– De nouveaux types de paysages émergent en raison des processus d'urbanisation. C'est le cas notamment des « cités régionales » et des « campagnes urbanisées ». Une nouvelle typologie englobant l'ensemble des phénomènes liés aux paysages urbains s'impose (Bruns *et al.* 2000).

– Les politiques d'urbanisme devraient adopter cette nouvelle typologie et définir des *stratégies globales* de « cité régionale » englobant les espaces « péri-urbains » et « intermédiaires » (Sieverts 1997, Prigge 1998). Il convient de penser l'espace en regardant la *ville comme un paysage indivisible*.

– Des *approches et des structures organisationnelles interdisciplinaires* d'un type nouveau sont nécessaires pour interpréter les qualités des nouveaux paysages urbains, identifier leurs potentiels et concevoir leur avenir. Le paysage se composant d'une multitude de « modules » et de « couches », il faut réunir autant de disciplines différentes que possible pour commencer à appréhender le « paysage urbain » comme une entité à part entière (Corner 1999, Tress et Tress 2004). Il importe de surmonter les *fragmentations sectorielles inhérentes* à la vue limitée que les personnes et les institutions ont de « leur » partie du monde.

– Pour mieux apprécier le « paysage urbain » comme un tout, *il peut s'avérer utile de lier l'aménagement du territoire et les formes urbaines* (Meyer, 2003), afin de générer des symboles et des signaux (Kohlhaas 1995, Wall 1999).

– La « transformation des paysages » est un terme récemment introduit dans les politiques d'urbanisme et l'aménagement du territoire (Meyer, 2003). Il relève de concepts *analysant le changement comme l'une des qualités essentielles des « paysages urbains »*. Il englobe les changements physiques et sociaux, ainsi que l'évolution de l'identité spatiale. Différents processus de changement sont analysés et de nouvelles relations entre l'espace et les gens interprétées sous l'angle d'approches urbanistiques et esthétiques novatrices. Ces approches peuvent intégrer des parties de paysages traditionnels comme éléments de « paysages disparates » n'ayant que peu de rapports avec l'ancienne dichotomie ville-campagne.

– La planification et les décisions en matière d'urbanisme devraient favoriser les *processus participatifs*. La Convention européenne du paysage fournit des lignes directrices générales visant l'intégration des « parties intéressées » dans ce domaine. De plus, la « Convention d'Aarhus » précise entre autres choses le délai raisonnable alloué à la participation, y compris des dispositions relatives à la participation à un stade précoce et l'obligation pour l'organisme décideur de tenir compte de l'issue de la participation du public.

– Pendant la réunion des Ateliers de Cork, des participants ont suggéré de constituer « *un partenariat de paysage urbain* » (Stiles, 2005) reposant sur un réseau regroupant plusieurs villes et organismes de recherche européens. Ce partenariat permettrait de mobiliser le savoir et l'expérience des autorités et de l'administration municipales d'une part et d'institutions universitaires spécialisées dans l'étude du paysage d'autre part ; son but général serait de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'aménagement, de formes urbaines et de gestion des paysages urbains d'Europe.

– Pour comparer les différents phénomènes liés aux « paysages urbains » d'Europe et trouver des solutions potentielles concernant leur aménagement et leurs formes, il conviendrait de lancer des recherches

faisant appel à la coopération internationale, dans le cadre de différents programmes mêlant l'urbanisme à d'autres disciplines. Ces recherches multithématiques et interdisciplinaires pourraient bénéficier de leur rattachement éventuel au « partenariat urbain » évoqué ci-dessus.

Les paysages culturels font partie du patrimoine européen. La diversité naturelle et culturelle est un bien commun qu'il convient de protéger, gérer et aménager. Leur manifestation au niveau régional contribue à forger une identité locale, non seulement dans les zones rurales et à la campagne, mais aussi et surtout en milieu urbain. La politique d'urbanisme doit intégrer nature et culture, et plus particulièrement les caractéristiques uniques qu'elles produisent.

## 8. Résumé

Le but de la présente étude est de formuler des propositions concernant l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme et d'élaborer des recommandations – destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe – contenant des propositions sur l'élaboration de politiques visant les zones péri-urbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage. Le tableau 6 (pages 36 et 37) contient un résumé de ces recommandations. Certains points pourraient faire l'objet d'un examen plus poussé lors des réunions des ateliers de la Convention européenne du paysage : ils sont énumérés dans les sections 7.1 « Points à développer » et 7.2 « Recommandations aux autorités et aux praticiens ».

Sur la base de neuf exemples d'urbanisme empruntés à différents pays d'Europe, nous avons examiné les pratiques actuelles en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage dans les zones urbaines. Les politiques d'urbanisme pertinentes sont analysées et comparées. Le terme « paysage urbain » est utilisé dans la présente étude au sens le plus large pour décrire et interpréter les paysages changeants des villes. Les exemples sélectionnés incluent des paysages urbains à l'échelle d'un quartier, d'une ville et d'une région. Le concept de « paysage urbain » suppose en effet la prise en considération desdits paysages non pas comme des éléments séparés mais comme un tout.

C'est à l'issue d'associations culturelles et historiques complexes et inhérentes à la vie d'un lieu que le « terrain » cède la place à un « paysage ». Les collectivités locales et leur culture influent de manière déterminante sur l'identité et le caractère d'un lieu. Ceci est particulièrement vrai des paysages urbains où une bonne partie des perceptions sur le terrain découle de symboles, icônes et autres mythes imprégnant les bâtiments, les espaces ouverts et la mémoire des habitants. Tout comme les anciennes collectivités ont contribué à façonner le paysage dont nous avons hérité, la participation des habitants actuels influe sur l'évolution du paysage contemporain (Wilkie, 1994). De sorte que les politiques visant l'environnement urbain doivent se fonder sur des processus participatifs.

Notre manière de penser l'espace devrait reposer sur la vision de la ville comme un paysage entier. L'aménagement local du territoire devrait donc être replacé dans le contexte de stratégies régionales et subrégionales, tandis que les responsables de l'aménagement stratégique gagneraient à être informés dans le détail des initiatives et projets lancés par des localités individuelles. On perçoit apparemment le besoin d'une meilleure intégration, à la fois verticale et horizontale, entre toutes les parties prenantes et les entités responsables. L'aménagement du paysage devrait englober le paysage à tous les niveaux de décision ayant des effets territoriaux et établir une correspondance entre eux. Il devrait prendre en compte les préoccupations sociales, ainsi que les programmes et projets urbains. A l'échelle régionale, les buts pourraient être repris dans des textes légaux ; au niveau local, ils pourraient inspirer des mesures effectivement appliquées. Pour mieux apprécier le « paysage urbain » comme un tout indivisible, l'aménagement du territoire pourrait être lié aux formes urbaines.

Le paysage se composant d'une multitude de « modules » et de « couches », il faut réunir autant de disciplines différentes que possible pour commencer à appréhender le « paysage urbain » comme une entité

à part entière. Des réseaux de villes et d'organismes de recherche européens pourraient être établis afin de rassembler le savoir et l'expérience des autorités et de l'administration municipales d'une part et de différentes institutions universitaires spécialisées dans l'étude du paysage d'autre part. Il est recommandé de trouver des solutions innovantes en matière d'aménagement et de décoration, ainsi que de consacrer des recherches aux « paysages urbains ».

L'urbanisme en Europe puise dans des traditions et des cultures extrêmement variées. Intégrer le paysage dans les politiques d'urbanisme offre aux villes et régions une chance unique de bénéficier des atouts de leurs homologues. Faciliter les échanges d'expérience aiderait les décideurs et les utilisateurs des politiques d'aménagement à cerner les capacités potentielles des Européens en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages urbains. Les politiques paysagères gagneraient apparemment à bénéficier d'une plus grande attention, d'une meilleure articulation et d'exemples pertinents de « bonnes pratiques ».

Il pourrait s'avérer opportun de mettre en œuvre la Convention européenne du paysage non seulement en l'intégrant aux politiques ou plans nationaux et régionaux, mais aussi en transmettant directement son message à des quartiers voire à des individus. Pareille entreprise requerrait notamment la participation des collectivités chargées de gérer la modification du paysage. L'apprentissage et l'éducation en matière de paysage semblent mériter une plus grande attention. Les politiques paysagères devraient être traduites en mesures spécifiques qu'il conviendrait d'adopter à un niveau aussi proche que possible du citoyen. Par le biais de processus de consultation local, les gens devraient décider du paysage dans lequel ils entendent vivre et aussi débattre entre eux des valeurs paysagères.

## 9. Liste des mots-clés

Identité des paysages urbains	Objectifs de qualité paysagère
Caractère du paysage	Aménagement régional du territoire
Convention sur le paysage	Urbanisme
Héritage paysager	Politique d'urbanisme
Gestion du paysage	Paysage urbain
Aménagement du paysage	Transformation urbaine
Protection du paysage	

## 10. Sources utilisées dans la présente étude

### Références :

- Antrop, M., 2000 : « Changing patterns in the urbanised countryside of Western Europe ». *Landscape Ecology* 15, 257-270.
- Antrop, M., 2004 : « Uncertainty in planning metropolitan landscapes ». In Tress, G., Tress, B., Harms, B., Smeets, P. & A. v.d. Valk éditeurs, « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches ». *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.
- Balchin, P., Sýkora, L., 1999 : « Regional policy and planning in Europe ». Londres. 287 p.
- Bauer, J., 1996 : « Entwicklung städtischer Freiflächensysteme als integraler Bestandteil des Städtebaus, 1850-1930 ». *Beiträge zur räumlichen Planung* 45. Université de Hanovre.
- Bishop, I., Lange, E., 2005 (éditeur) : « Visualisation in Landscape and Environmental Planning. Technology and applications ». Taylor & Francis, Londres, New York, 296 S. ISBN : 0-415-30510-1.
- Bramsnaes, A, 1999 : « Hafenpark auf Islands Brygge ». In *Garten+Landschaft* 6/1999. Munich.
- Bruns, D., Ipsen, D. & I. Bohnet, 2000 : « Landscape dynamics in Germany », in *Landscape and Urban Planning*, 47, Special Millenium Issue, 143 à 158.
- Bruns, D : photographies privées prises sur différents sites.
- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), 2005 : « Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie

- und Kommunikation ». *Raumentwicklungsbericht 2005*. Berne.
- BUWAL, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, 1998 : « Conception, Paysage Suisse ». Berne.
- CECE, 2003 : « Copenhageners' Green Accounts 2003 ». Brochure publiée dans le cadre du projet « Copenhagen – Environmental Capital of Europe (CECE) » par l'Agence pour la protection de l'environnement de Copenhague. Téléchargé depuis <http://www.cece.dk> le 21.12.2005.
- City of Cork, 2005 : communication personnelle.
- City of Oslo, 2004a : « The City of Oslo: Urban Development – Oslo's Comprehensive Urban Development Plan 2004-2020 (Kommuneplan) ». Téléchargé depuis [http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/information\\_in\\_english](http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/information_in_english) le 14.12.2005.
- City of Oslo, 2004b : « The Grorud Valley Action Project ». Téléchargé depuis <http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/getfile.php/Plankontoret%20for%20Groruddalen/Internett/Dokumenter/dokument/trykk%20grorud%20valley.pdf> le 14.12.2005.
- City of Oslo, 2005a : « Sustainable Travel in the Grorud Valley. Pilot Project in Oslo 2002–2005. Accessibility and environmentally-friendly transport in Alna – Risløkka – Vollebakk ». Téléchargé depuis <http://www.samferdselsetaten.oslo.kommune.no/article47143-8963.html> le 14.12.2005.
- Coleman, A., 2000 : « Maps and publications of the Second Land Utilisation Survey of Britain ». Londres.
- Corner, J. (éditeur). 1999 : « Recovering landscape: essays in contemporary landscape architecture ». New York : Princeton Architectural Press.
- Dam, T. & Nielsen, J. B., 2003 : « Harbour Park. Islands Brygge, Copenhagen ». Manuscrit inédit. Copenhague.
- Ecoptima AG ; Albrecht & Partner AG (2003) : « Entwicklungsschwerpunkt Rontal Luzern. Erläuterungsbericht ESP Rontal ». Téléchargé depuis [http://www.rawi.lu.ch/esp\\_rontal\\_erlaeuterungsbericht.pdf](http://www.rawi.lu.ch/esp_rontal_erlaeuterungsbericht.pdf) le 02.12.2005.
- Loi norvégienne sur l'information environnementale (2003) : Loi du 9 mai 2003 n° 31 relative au droit à l'information environnementale et à la participation du public aux processus de prise des décisions visant l'environnement. Version anglaise disponible à l'adresse <http://www.odin.dep.no/md/english/doc/regelverk/acts/022051-200017/dok-bn.html> (consultée pour la dernière fois le 8 décembre 2005).
- Eurostat, 1992 : « GISCO database manual – part I – chapter 5 ». Diffusé par le biais du CD-ROM GISCO vendu dans les boutiques affiliées au réseau Eurostat Data.
- Flores, A., Pickett, S.T.A., Zipperer, W.C., Pouyat, R.V. et Pirani, R., 1998 : « Adopting a modern ecological view of the metropolitan landscape: the case of a greenspace system for the New York City region ». *Landscape and Urban Planning*, 39, 295 à 308.
- Halcrow Group Ltd., 2004 : « Milton Keynes – Eastern expansion area development framework, supplementary planning guidance consultation draft », automne 2004.
- IEMA, Institute of Environmental Management and Assessment, 2002 : « Guidelines on participation in environmental decision-making ». Lincoln, Royaume-Uni.
- Ipsen, D., Weichler, H., 2005 : « Landscape Urbanism — Two Ways of Life ». *Monu Journal* : 39 à 47.
- Janisset, F., 2005 : « Entre deux mondes ». Présentation de photos pendant la troisième réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.
- KK (Kobenhavns Kommune), 2003 : « Det groene København — parkpolitik 2003 ». Publié par la municipalité de Copenhague (Kobenhavns Kommune) et téléchargé depuis <http://www.kk.dk> le 21.12.2005.
- Koolhaas, R., 1995 : « Small, medium, large, extra-large ». – Rotterdam.
- Leipzig (Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau), 2003 : Beiträge zur Stadtentwicklung 38. Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Stadt umbauen! Hrsg.: Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau. Leipzig.

- LI & IEMA (Landscape Institute & Institute of Environmental Management and Assessment, 2002 : « Guidelines for Landscape and Visual Assessment ». Londres et New York.
- Martin, J., Bibby, P., 2005 : « The new rural urban definition in England and Wales. Implications for the Urban Fringe. ». Allocution prononcée dans le cadre de la troisième réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.
- Mehrl, N., 2005 : « Ideen für peri-urbane Landschaften. Umwandlung ehemaliger Industriegebiete in Budapest ». Présentation Powerpoint® réalisée par un étudiant dans le cadre d'un projet de recherche, Université de Kassel.
- Meyer, H. (éditeur), 2003 : « Transformaties von het verstedelijkt landschap ». Amsterdam.
- Ministère de l'Ecologie, 2005 : « La politique des paysages : entre culture partagée et cohérence territoriale ». Téléchargé depuis <http://www.ecologie.gouv.fr> le 05.01.06.
- MKLP (Milton Keynes Council), 2002 : « Milton Keynes Local Plan – Second Deposit Version », octobre 2002.
- MKSM (Government Offices for the South East, East Midlands, East of England), 2005 : « Milton Keynes and South Midlands Sub-Regional Strategy – Alterations to Regional Spatial Strategies covering the East of England, East Midlands and South East of England. (MKSM). »
- Nalbantoglu, O., 2000 : « New approaches to urban renewal projects in Turkey. The case of Dikmen valley housing and environmental development project ». In Roman, J. (éditeur), « Quel projet urbain dans le bassin méditerranéen ? », Colloque, Institut Català de la Mediterrània. Comunicacions rebudes. Generalitat de Catalunya, Barcelone, p. 175 à 185.
- Newman, P., Thornley, A., 1996 : « Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects ». Londres et New York.
- Norwegian Ministry of the Environment [ministère norvégien de l'Environnement], 2005 : « The Governments Environmental Policy and the State of the Environment in Norway – Summary in English », Rapport n° 21 (2004-2005) au Storting [parlement] téléchargé depuis [http://www.odin.dep.no/md/english/doc/white\\_paper/022001-040026/dok-bn.html](http://www.odin.dep.no/md/english/doc/white_paper/022001-040026/dok-bn.html) (consulté pour la dernière fois le 8 décembre 2005).
- Oswald, F. et Schüller, N., (éditeurs), 2003 : « Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft », gta Verlag, Zürich.
- Prigge, W., (éditeur). 1998 : « Peripherie ist überall ». Francfort / New York.
- Région Alsace, 2005 : « Contribuer au développement de chacun des territoires alsaciens, c'est notre façon de préserver la pluralité régionale – L'animation et l'aménagement des territoires ». Téléchargé depuis <http://www.region-alsace.fr> le 15 décembre 2005.
- RPG 9 (Government Office for the South East, Government Office for East of England, Government Office for London), 2001 : « Regional Planning Guidance for the South East » (RPG9).
- Shot, P., Baarendregt, A., Wassen, M.J., 2004 : « Modelling approaches for metropolitan landscapes ». In Tress, G., Tress, B., Harms, B., Smeets, P. & A. v.d. Valk (éditeurs), « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches », *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.
- Sieverts, Th., 1997 : Zwischenstadt, Braunschweig.
- SNDD, 2003 : « Stratégie nationale de développement durable ». Téléchargé depuis <http://www.ecologie.gouv.fr> le 4 janvier 2006.
- South West Regional Authority, 2004 : « Regional Planning Guidelines », mai 2004. Téléchargé depuis <http://www.swra.ie/content/documents/SWRAdocuments.html#plans>. le 4 décembre 2005.
- SPD, 2002 : « Spatial planning in Denmark », document en anglais préparé par le ministère danois de l'Environnement et de l'Energie, Service de l'aménagement du territoire. Téléchargé depuis <http://www.lpa.dk> le 21 décembre 2005.
- SPD, 2005 : « Informations of the Spatial Planning Department », document en anglais préparé par le ministère danois de l'Environnement et de l'Energie. Téléchargé depuis <http://www.lpa.dk> le 21 décembre 2005.
- Stadt Leipzig, 2002 : « Wettbewerb Stadtumbau Ost. Beitrag der Stadt Leipzig ». Leipzig.

- Stiles, R., 2005 : « Green networks and urban planning ». Allocution prononcée dans le cadre de la troisième réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.
- Strasbourg, 2003b : « Les sites de projets de la ville et de l'agglomération. Sites disponibles et/ou en voie de renouvellement urbain ». Téléchargé depuis <http://www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets/PLU/> le 12 décembre 2005.
- Strasbourg, 2004 : « Plan Local d'Urbanisme de Strasbourg. Projet d'aménagement et de développement durable ». Téléchargé depuis <http://www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets> le 12 décembre 2005.
- Strasbourg, 2005c : « Le Neuhof en Action. Exposition. Un projet urbain / Un projet humain. Un nouveau Neuhof – Grand Projet de Ville Strasbourg ». Document PDF émanant de la « Direction du Grand Projet de Ville », Strasbourg.
- Tress, G. et Tress, B., 2004 : « Metropolitan landscapes: Contours of an emerging concept ». In Tress, G., Tress, B., Harms, B., Smeets, P. et A. v.d. Valk (éditeurs) « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches », *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.
- Venturi, M., 2004 : « Proposte Urbane, urban proposals ». *Documenti di Architettura, Opus 4*. Venise.
- Wall, W., 1999 : « Programming the urban surface ». In Corner, J. (éditeur), 1999 : « Recovering landscape: essays in contemporary landscape architecture ». New York : Princeton Architectural Press.
- Westsachsen (Regionale Planungsstelle Westsachsen), 1999 : « Landschaftsrahmenplanung in Westsachsen », *Angewandte Landschaftsökologie 29*, Beilage, Bonn/Leipzig.
- Wilkie, K., 1994 : « The Thames Landscape Strategy, Hampton to Kew. Thames Landscape Steering Group and Kim Wilkie Environmental Design », Londres.