



Strasbourg, 1 mars 2007

T-FLOR (2007) 8

**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

**PROJET D'ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE**  
**LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

*Document du Secrétariat Général*  
*Division du patrimoine culturel, du paysage et de l'aménagement du territoire*  
*Direction de la Culture et du patrimoine naturel et culturel*





Les participants à la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage sont invités à :

1. prendre connaissance des résultats des travaux du Groupe de travail chargé d'élaborer des orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage<sup>1</sup>, conformément aux dispositions du Programme de travail de la Convention européenne du paysage pour 2005 (Document T-FLOR (2004) 15) ;
2. prendre en considération, comme ils le souhaiteraient et en tant que source d'inspiration lors de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, le résultat des travaux menés, présentés dans les Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

---

<sup>1</sup> Le Groupe de travail chargé d'élaborer des orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage s'est réuni à cinq reprises à l'invitation du Secrétariat du Conseil de l'Europe : les 14 janvier, 22 avril et 19 septembre 2005 et les 11 janvier et 9 février 2007 (Rapports des réunions, documents T-FLOR (2005) 1, 5 et 6 et T-FLOR (2007) 1, 2). Deux consultations écrites ont été effectuées : les 13 avril et 23 juin 2006.

Participants aux réunions du Groupe de travail :

*Représentants des Gouvernements :*

Président du Groupe de travail : M. Jean-François SEGUIN (France).

Membres du Groupe de travail : Mme Mireille DECONINCK (Belgique), Mme Anna DI BENE, Mme Lionella SCAZZOSI (Italie), M. Giuseppe B. RAAPHORST, M. Niek HAZENDONK (Pays-Bas), Mme Maria José FESTAS (Portugal), Mme Cristina HERTIA (Roumanie), M. Joan GANYET I SOLÉ, M. Florencio ZOIDO (Espagne), M. Enrico BUERGLI, Mr. Andreas STALDER (Suisse), M. Graham FAIRCLOUGH (Royaume-Uni).

*Observateurs :*

- Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) : M. Alexandre KISS.

- Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) : M. Michel PRIEUR, M. Domenico AMIRANTE, Mme Laura ASSUNTA SCIALLA, M. Viacezo De FALCO, M. Jérôme FROMAGEAU, Mme Isabelle JEURISSEN, Mme Jessica MAKOWIAK, M. Etienne ORBAN de XIVRY.

*Experts du Conseil de l'Europe :*

Mme Lionella SCAZZOSI et M. Yves LUGINBÜHL.

M. Michel PRIEUR et M. Régis AMBROISE.

*Secrétariat du Conseil de l'Europe - Division de l'aménagement du territoire et du paysage :*  
Maguelonne DÉJEANT-PONS.

## **ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

### ***Introduction***

Ce document comprend un ensemble d'orientations théoriques, méthodologiques et pratiques pour la mise en œuvre juridique de la Convention européenne du paysage. Il est destiné aux Parties à la Convention qui se fixeraient pour objectif d'élaborer et mettre en œuvre une politique du paysage en s'inspirant de la Convention.

Il apporte des propositions tenant compte des avancées et évolutions de la notion de paysage en Europe et des différentes expériences pratiquées et en cours favorisant une application de la Convention.

Le concept de paysage traverse une période de transformation rapide et profonde, avec des avancées significatives. La Convention constitue, avec les documents pour sa mise en œuvre, une réelle innovation par rapport aux autres documents internationaux concernant le patrimoine culturel et naturel. Elle a été le moteur d'évolutions intervenues dans de nombreux Etats européens, indépendamment de leur adhésion officielle, non seulement dans leur législation nationale et régionale mais également aux différents niveaux administratifs, voire dans les documents méthodologiques et les expérimentations de politiques du paysage actives et participatives.

Cette situation s'est produite soit dans des Etats depuis déjà longtemps actifs dotés de politiques et d'instruments éprouvés pour le paysage, soit dans des Etats qui ne s'en sont pas encore dotés. La Convention est utilisée comme référence par différents Etats afin d'engager un processus de transformation profonde de leur politique du paysage et a constitué et constitue pour d'autres, qui sont encore peu armés, l'occasion de la définir.

Les orientations et suggestions qui suivent sont proposées dans le respect de la liberté et surtout de la créativité des autorités de chaque Etat en vue de l'élaboration d'instruments juridiques, opérationnels, administratifs ou techniques relatifs au paysage. Elles évitent de donner des interprétations trop univoques ou restrictives du texte de la Convention, ou même de proposer des orientations qui auraient déjà été pratiquées mais qui auraient soulevé des problèmes. Les solutions que chaque Etat trouvera pour l'application de la Convention constituent une ressource commune utile pour tous les autres Etats.

Sont présentés ci-après des principes généraux et des mesures principales :

- les principes généraux ont pour objet de donner des indications sur certains des articles fondamentaux de la Convention européenne du paysage ;
- les mesures principales ont pour objet d'expliquer les fondements des mesures à prendre sur un plan technique et opérationnel, afin de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement du territoire conformément aux objectifs de qualité paysagère d'une part (questions administratives et institutionnelles), et l'intégration du paysage dans chacune des politiques sectorielles ayant des répercussions sur le paysage d'autre part (critères et instruments pour la réalisation de politiques du paysage).

Les réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage périodiquement organisées par le Conseil d'Europe ont déjà approfondi et approfondiront encore des thèmes utiles comme références pour la mise en œuvre de la Convention.

Les Orientations tendent à faciliter la traduction des principes et mesures énoncés dans les textes normatif nationaux, régionaux et locaux.

## **PARTIE I. PRINCIPES GENERAUX**

### **1. Enjeux des principes généraux**

#### *1. Prendre en considération le territoire tout entier*

Il s'agit de prendre en considération l'ensemble du territoire : les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. La Convention concerne tant les espaces terrestres que les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne les paysages pouvant être considérés comme remarquables, les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

#### *2. Reconnaître le rôle fondateur de la connaissance*

L'identification, la caractérisation et la qualification des paysages constituent la phase préliminaire de toute politique du paysage. Celle-ci implique une analyse des caractéristiques morphologiques, historiques, culturelles, naturelles et de leurs interrelations, ainsi que celle des transformations. La perception sociale du paysage par les populations, tant dans son évolution historique que dans ses significations récentes doit être également analysée.

#### *3. Promouvoir la sensibilisation*

L'implication active des populations suppose que la connaissance spécialisée soit accessible à tous, c'est-à-dire qu'elle soit mise à disposition de façon aisée et qu'elle soit structurée et présentée de façon compréhensible même aux non spécialistes.

#### *4. L'intégration du paysage dans les politiques territoriales*

Le paysage doit être intégré dans l'élaboration de toutes les politiques de gestion du territoire, aussi bien générales que sectorielles, afin que sa prise en compte conduise à des propositions de choix de protection, gestion ou aménagement.

#### *5. Les stratégies pour le paysage*

Chaque niveau administratif (national, régional et local) est amené à formuler des stratégies pour le paysage, spécifiques et/ou sectorielles, dans le cadre de ses compétences. Celles-ci s'appuient sur les moyens et institutions, qui coordonnés dans le temps et l'espace, permettent la programmation de la mise en œuvre des politiques. Les différentes stratégies doivent être liées entre elles par les objectifs de qualité paysagère.

#### *6. L'intégration des politiques*

La prise en compte du paysage devrait être réalisée par des procédures appropriées permettant d'intégrer systématiquement la dimension paysagère dans toutes les politiques qui influencent la qualité des lieux. L'intégration concerne aussi bien les différents organismes et les services administratifs de même niveau (intégration horizontale), que les différents organismes administratifs appartenant à des niveaux différents (intégration verticale).

## 7. *La participation du public*

Toutes les actions entreprises pour la définition, la réalisation et le suivi des politiques du paysage devraient être précédées et accompagnées de procédures de participation du public et des acteurs concernés, afin que ceux-ci jouent un rôle actif dans la formulation des objectifs de qualité paysagère de leur cadre de vie, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi.

## 8. *La conformité des interventions*

Chaque intervention ou projet d'aménagement doit respecter les objectifs de qualité paysagère. En particulier, il devrait améliorer la qualité paysagère ou au moins ne pas comporter un amoindrissement de sa qualité. En conséquence, il est nécessaire d'évaluer les effets des projets, quelle que soit leur échelle, sur les paysages et de définir des règles et instruments pour répondre à ces effets. Chaque intervention doit être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux.

## 9. *L'assistance mutuelle et échange d'informations*

L'échange d'informations, la circulation des idées théoriques, méthodologiques et d'expériences, des spécialistes du paysage, des étudiants, la collecte des enseignements de ces expériences est fondamentale pour favoriser l'ancrage social et territorial et le développement des objectifs de la Convention européenne du paysage.

En se référant à certains principes généraux innovants, la Convention suscite des expérimentations créatives.

## 2. **Définition du paysage**

*« Aux fins de la présente Convention : a. «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 ; » (Article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)*

*« Sous réserve des dispositions de l'article 15, la présente Convention s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbain et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne, tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables, que les paysages du quotidien et les paysages dégradés. » (Article 2 de la Convention européenne du paysage – Champ d'application)*

Le concept de paysage tel qu'énoncé par la Convention est différent de celui qui peut être formulé dans certains documents et qui voit dans le paysage un « bien » (conception patrimoniale du paysage) et le qualifie (paysage « culturel », « naturel »...) en le considérant comme une partie de l'espace physique. Ce nouveau concept exprime au contraire la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, reconnue comme condition essentielle pour le bien-être (compris aux sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel) individuel et social, pour un développement durable (soutenable) et comme ressource favorisant les activités économiques.

L'attention est portée en effet, au territoire tout entier, sans distinction entre les parties urbaines, périurbaines, rurales et naturelles ; ni entre les parties qui peuvent être considérées comme exceptionnelles, du quotidien ou détériorées ; il n'est pas limité à des éléments (culturels, artificiels, naturels) : le paysage forme un tout dans lequel les éléments constitutifs sont considérés simultanément dans leurs interrelations.

La notion de développement durable est conçue comme intégrant pleinement les dimensions environnementale, culturelle, sociale et économique de façon globale et intégrée, c'est-à-dire en les appliquant au territoire tout entier.

La perception sensorielle (visuelle, auditive, sonore, olfactive et gustative) et émotionnelles que les populations ont de leurs lieux de vie et la reconnaissance de leurs diversités et spécificités historiques et culturelles est essentielle pour le respect et la sauvegarde de l'identité des populations mêmes, et l'enrichissement individuel ou social. Elle implique une reconnaissance des droits et devoirs des populations à jouer un rôle actif dans les processus d'acquisition des connaissances, de décision et de gestion de la qualité des lieux de vie. L'implication des populations dans les décisions d'intervention et dans leur mise en œuvre et leur gestion dans le temps est considérée, non pas comme un acte formel, mais comme partie intégrante des procédures de gestion, protection et aménagement.

### **3. Reconnaissance juridique du paysage**

*« Chaque Partie s'engage : a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ; » (Article 5 de la Convention européenne du paysage - Mesures générales)*

La reconnaissance juridique du paysage implique des droits et des responsabilités de toutes les institutions et de tous les citoyens de l'Europe envers le cadre de vie. Le paysage qu'ils vivent est le résultat concomitant de multiples actions de transformation, qui peuvent être dues à divers acteurs intervenant dans les dynamiques territoriales de manières très variées et à des échelles de temps et d'espaces différentes. Ces interventions peuvent résulter d'une action des pouvoirs publics qui réalisent une infrastructure de grande ampleur ou d'une action individuelle qui peut s'effectuer sur un espace de dimensions restreinte.

### **4. Politiques du paysage**

*« Aux fins de la présente Convention : ... b. «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 ; » (Article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)*

Du point de vue opérationnel, la Convention implique :

- la définition de politiques spécifiques du paysage et, en même temps, une intégration systématique de la dimension paysagère dans toutes les politiques sectorielles qui, directement ou indirectement, ont une influence sur les transformations du territoire. Le paysage n'est donc pas un thème sectoriel que l'on peut accoler ou ajouter aux autres, il en est consubstantiel ;
- le passage d'une politique fondée sur la seule protection des éléments et des parties reconnues comme remarquables du territoire à une politique attentive à la qualité de tous les lieux de vie, qu'ils soient remarquables, dégradés ou du quotidien ;
- la définition et l'expérimentation de nouvelles formes de collaboration entre les différents organismes et les différents niveaux de l'administration ;
- la modification des méthodes d'observation et d'interprétation du paysage qui doivent désormais :

- envisager le territoire dans son ensemble (et non plus se limiter à identifier des lieux à protéger) ;
- intégrer et articuler plusieurs approches de manière simultanée, en articulant les démarches écologiques, historiques, culturelles, perceptives, économiques ;
- intégrer les aspects sociaux et économiques.

## 5. Interventions paysagères

La Convention énonce des définitions des interventions sur les paysages : protection, aménagement, gestion.

*« Aux fins de la présente Convention : ... d. «Protection des paysages» comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ; » (Article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)*

Le concept de *protection* intègre l'idée que le paysage est soumis à des évolutions qu'il est nécessaire d'accepter, dans certaines limites. Les actions de protection, qui font désormais l'objet d'un grand nombre d'expériences, ne peuvent pas avoir la finalité d'arrêter le temps, ni de reconstruire des caractères naturels ou anthropiques qui ont disparu ; elles peuvent en revanche orienter l'évolution des lieux pour transmettre pour l'avenir la plupart de ses caractères spécifiques, matériels et immatériels. Les caractères d'un paysage dépendent de facteurs économiques, sociaux, écologiques, culturels ou historiques, dont l'origine est souvent extérieure aux lieux concernés. La protection du paysage doit trouver des moyens d'agir non seulement sur les caractères présents dans les sites, mais également sur les facteurs externes, à l'échelle adéquate.

*« Aux fins de la présente Convention : ... e. «Gestion des paysages» comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ; » (Article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)*

La *gestion* du paysage est une action continue dans le temps destinée à infléchir toute action susceptible de modifier le paysage. Elle s'envisage comme une forme d'aménagement adaptatif qui lui-même évolue au fur et à mesure que les sociétés transforment leur mode de vie, leur développement et les milieux. Elle se conçoit en même temps comme un projet de territoire qui prend en compte les aspirations sociales nouvelles, les prévisions de modification des caractères biophysiques et culturels et l'accès aux ressources naturelles.

*« Aux fins de la présente Convention : ... f. «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages. » (Article 1 de la Convention européenne du paysage – Définitions)*

L'*aménagement* des paysages est assimilable à la notion de projet de territoire et vise des formes de transformations ayant une capacité à anticiper sur les nouveaux besoins sociaux en tenant compte des évolutions en cours. Il doit être également conforme au développement durable et prévoir les processus écologiques et économiques qui peuvent se dérouler à moyen et long terme. L'aménagement s'applique aussi à la réhabilitation des territoires dégradés (mines, carrières, décharges...) afin qu'ils répondent aux objectifs de qualité paysagère formulés.

L'action sur le paysage est un assemblage de protection, gestion et aménagement sur un même territoire : certaines parties et éléments peuvent être protégées, d'autres gérées et d'autres transformées volontairement.

## **PARTIE II. MESURES PRINCIPALES**

### **1. Institutions et paysage**

*« Chaque Partie met en œuvre la présente Convention, en particulier ses articles 5 et 6, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à son organisation administrative, et dans le respect du principe de subsidiarité, en tenant compte de la Charte européenne de l'autonomie locale. Sans déroger aux dispositions de la présente Convention chaque Partie met en œuvre la présente convention en accord avec ses propres politiques. » (Article 4 de la Convention européenne du paysage - Répartition des compétences)*

*Certains Etats, en Europe, ont depuis longtemps mis en œuvre des politiques du paysage, plus ou moins articulées et sectorielles, qui ont leurs origines dans les législations de réglementation du patrimoine historique ou de la nature des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle ; elles sont fondées généralement sur des réglementations de quelques espaces ou composantes considérés comme particulièrement intéressants pour différentes raisons (en général, prévalait le concept de beauté naturelle, beauté pittoresque, panoramique...) liées à une matrice culturelle des XVI<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles (tableau pictural...). Dans certains de ces Etats, les compétences administratives sont attribuées aux organismes qui, à différents niveaux, sont responsables du patrimoine historique et de la culture.*

*D'autres Etats ont développé, surtout pendant les dernières décennies, des politiques portant une attention particulière aux problèmes de réglementation de l'environnement (air, eau, terre, flore, faune) et le thème du paysage a été souvent assimilé à celui de l'environnement. Dans plusieurs Etats, les compétences relatives au paysage ont trouvé leur place au sein des organismes administratifs de gestion de la nature, de l'environnement ou de l'écologie.*

*Dans d'autres Etats encore les compétences sont intégrées dans les organismes administratifs de l'aménagement du territoire.*

*Face à la complexité des thématiques paysagères, ces dernières années d'autres solutions ont été trouvées, tant au niveau national que, surtout, aux niveaux régionaux ou locaux et les compétences ont été confiées parfois aux secteurs qui s'occupent des politiques du territoire et de la construction, parfois à ceux des travaux publics, d'autres fois encore à ceux de l'agriculture...*

Chaque Etat décide de son organisation institutionnelle en matière de paysage, conformément à son organisation institutionnelle globale (centralisée, décentralisée, fédérale), aux niveaux de gouvernement existants (des niveaux nationaux aux niveaux locaux), et de manière conforme à ses propres traditions administratives et culturelles et aux structures déjà existantes.

Il conviendrait toutefois, que les questions de paysage fassent l'objet d'une reconnaissance spécifique entraînant une autonomie soit du point de vue de l'attribution des responsabilités administratives soit de celui des activités cognitives et opérationnelles, indépendamment de l'éventuelle intégration dans de plus vastes secteurs administratifs.

En ce qui concerne l'attribution des compétences aux différents niveaux administratifs, on devrait se fonder sur le principe de la subsidiarité, qui attribue les responsabilités au niveau institutionnel le plus proche des citoyens. Il est toutefois nécessaire que les niveaux administratifs supérieurs assument les tâches d'orientation, de coordination..., qui ne relèvent pas du niveau local (par exemple orientation, coordination, banques de données spécialisées, politiques et instruments de planification nationaux ou régionaux, etc.) ou quand on y gagne en efficacité. Les expériences des différents Etats et régions peuvent représenter des références en vue de la formulation de solutions.

Afin d'aboutir à l'intégration du paysage dans les politiques territoriales, il semble essentiel d'utiliser les méthodes de la concertation, en particulier préalable, entre les différents niveaux de l'administration du territoire (administrations de l'Etat et des autorités locales) et entre les différents organismes et secteurs de l'administration du territoire de même niveau (concertation horizontale et verticale).

La concertation devrait concerner aussi bien la formulation des stratégies générales que les décisions opérationnelles. C'est par ce moyen qu'il est possible de dépasser les vues particularistes et discontinues inhérentes à une conception de qualité liée seulement à la protection d'espaces particuliers et d'éviter le risque de politiques différentes, voire contradictoires, de la part des différents secteurs de l'administration publique.

Au niveau national, il serait donc utile de prévoir des instruments et des procédures de concertation permanents et des réunions régulières entre les organismes ayant la responsabilité administrative la plus centrale (ministères) afin de définir et d'accorder les stratégies et de préparer des instances de concertation (par exemple une Conférence permanente interministérielle). Il peut en être de même, verticalement, entre ministères et niveaux administratifs inférieurs (par exemple, Conférences Etat-Régions) et au sein des différents niveaux administratifs. Outre ces formes permanentes, des modalités de collaboration peuvent être définies entre les différents organismes et instituts (publics et/ou privés), spécialisés sur des problèmes particuliers, nationaux, locaux, en particulier entre les directions responsables des différents secteurs opérationnels, dans les régions, dans les organismes supra-communaux et même dans les communes.

Il convient également de prévoir des organismes nationaux, régionaux, locaux, de caractère consultatif et d'orientation, d'assistance aux services techniques et administratifs cités ci-dessus (observatoires du paysage, conseil du paysage, centres ou instituts du paysage...). Ils pourraient être composés de représentants des autorités administratives, des communautés scientifiques et professionnelles expertes en paysage, du mouvement associatif.

A l'intérieur de ses structures et de ses modalités d'administration du paysage chaque Etat définit les critères et les modalités d'organisation de la participation des populations.

Les autorités publiques consacrent à la politique du paysage des moyens humains et financiers : ceux-ci peuvent être issus de ressources soit spécifiques soit d'autres secteurs (environnement, tourisme, travaux publics, culture...), même avec l'introduction des aspects paysagers dans ces politiques sectorielles.

## **2. Critères et activités en faveur des politiques du paysage**

### **2.1. Le processus qui conduit à l'action paysagère**

La connaissance des paysages constitue la première étape fondamentale d'un processus soit de formulation de choix, soit d'implication des acteurs dont les activités influent sur les paysages ; elle conduit à la formulation d'objectifs de qualité paysagère et à l'action paysagère.

Les étapes fondamentales du processus qui conduit à l'action paysagère sont :

- la connaissance des lieux paysagers ; identification, caractérisation, et qualification ;
- l'élaboration d'objectifs de qualité paysagère ;
- la mise en œuvre de ces objectifs par une gestion dans le temps (actions et mesures exceptionnelles et actions et mesures ordinaires) ;

– le suivi des transformations, évaluation des effets des politiques, éventuelle redéfinition des choix.

Concertation, « partage de vues », approbation, participation (entre institutions et populations, horizontale et verticale) devraient être organisés à toutes les étapes de ce processus.

A ce sujet, le cadre juridique devrait affirmer davantage des principes que des méthodes opérationnelles spécifiques qui seront laissées à des instruments de caractère plus technique et plus facilement modifiables dans le temps (règlement de mise en œuvre, documents annexes...) ; elles devraient favoriser la créativité de la recherche et de l'expérimentation qui sont déjà en cours dans différents Etats ou qui dérivent de la collaboration entre plusieurs Etats.

### ***La connaissance des paysages : identification, caractérisation, qualification***

*« ... C. Identification et qualification  
1. En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :  
a. i) à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;  
    ii) à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;  
    iii) à en suivre les transformations ;  
b. à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.  
2. Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8. »  
(Article 6 de la Convention européenne du paysage - Mesures particulières)*

*Les divers textes relatifs à la Convention et les diverses pratiques expérimentales déjà en cours ou opératoires dans différents Etats européens, révèlent une diversité d'approches de la production des connaissances qui sont également le reflet de la diversité des conceptions culturelles. Cependant il existe une conscience aiguë de l'inadéquation des instruments théoriques et méthodologiques les plus utilisés aux nécessités de l'action ; en effet ils appartiennent trop souvent à des univers disciplinaires cloisonnés, alors que le paysage demande des réponses adaptées dans des échelles de temps et d'espace transversales susceptibles de satisfaire la connaissance des changements permanents à l'échelle locale qui nécessitent leur contrôle. Parmi ces approches, on peut distinguer :*

– celle que l'on peut qualifier de «description-interprétation» qui tente de répondre à l'exigence de connaissance posée par les instruments et mesures de gestion des transformations territoriales (plans généraux et de secteur, projets de paysage, etc...) ;

– les approches davantage «analytico-descriptives», relativement autonomes de finalités opérationnelles.

*Le terme « identification » devrait donc être pris dans un sens large, comme l'expression de cette exigence préliminaire ; elle est constituée d'une phase de compréhension et d'analyse des caractéristiques spécifiques (caractérisation) et d'une phase d'individualisation des problèmes de qualité (qualification), pouvant être déclinée différemment selon la complexité des situations et les finalités. Le terme identification ne devrait pas être interprété de façon réductrice et limitée à un inventaire des paysages mais être articulé à la formulation des objectifs de qualité paysagère.*

La connaissance des paysages doit se développer selon un processus d'identification, de caractérisation et de qualification, qui comprendrait :

- une activité de compréhension et de description des caractéristiques physiques spécifiques des lieux dans leur état actuel, mettant en évidence les traces laissées par les processus naturels et anthropiques, en reconnaissant que les caractéristiques des paysages dérivent de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
- un examen de leurs processus évolutifs et la mise en évidence, d'une part, des dynamiques temporelles, passées, présentes et prévisibles, dues à des facteurs soit anthropiques soit naturels, d'autre part des pressions et risques exercés sur eux ;
- la reconnaissance des caractéristiques et des systèmes de valeurs, analysés soit par les experts soit à travers la connaissance des perceptions sociales du paysage. Celle-ci peut être effectuée à partir de diverses formes de participation du public au processus de définition des politiques du paysage ainsi que par une évaluation de la distribution sociale dans l'espace.

Les orientations des mesures ne devraient pas être trop dirigistes sur les méthodes, les étapes et les acteurs du processus de production des connaissances : certaines administrations publiques peuvent prévoir des *catalogues* ou *atlas de paysages* comme instrument autonome, avec des organismes spécifiquement chargés de leur réalisation. Selon les Etats, ces documents sont intitulés de manière différente : atlas de paysage, catalogue de paysages, cartes des territoires paysagers, *Landscape Character Assessment Map*... Il fournissent un référentiel commun et constituent également un langage commun qui facilite la communication entre les acteurs) ; d'autres peuvent laisser aux experts le choix d'utiliser *l'analyse-descriptive* ou la *description interprétative* comme première étape de connaissance dans les instruments de définition et mise en œuvre d'une politique paysagère, selon le niveau administratif, l'échelle, les objectifs, les outils (programmes, plans, chartes...).

Il convient :

- de favoriser l'intégration des différentes approches de production de connaissances qui permettent l'observation du territoire (économique, social, environnemental, historico-culturel, perceptif-visuel...)
- d'imposer des analyses qui concernent le territoire tout entier (prenant en compte les parties remarquables, du quotidien, dégradées), et pas seulement des parties ou des éléments considérés comme significatifs ou exceptionnels ;
- de veiller à la facilité d'accès, à la clarté et la transparence de l'organisation et la présentation des connaissances, surtout dans un but de participation des populations aux choix de politique paysagère ;
- de favoriser la réalisation et la mise à disposition de banques de données adaptées au paysage ; celles-ci doivent concerner tant l'état des lieux que les dynamiques passées et actuelles, les pressions et risques, et tant les aspects naturels qu'anthropiques. Les informations devraient être mises à jour périodiquement, et d'autant plus fréquemment que les évolutions sont rapides. Elles devraient être conformes à des critères reconnus à l'échelle nationale et, autant que possible, internationale, de manière à favoriser les échanges d'expériences entre les Etats, régions et collectivités territoriales à d'autres échelles.

#### ***Définition d'objectifs de qualité paysagère***

« ... D. Objectifs de qualité paysagère  
 Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5. » (Article 6 de la Convention européenne du paysage - Mesures particulières)

*Certains éléments naturels et/ou historiques des lieux peuvent faire l'objet d'une particulière attention, pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales ou autre, tel que par exemple, dans le territoire agricole, les haies, plantations d'alignement, murets de pierre sèche ou de terre, terrasses, arbres isolé monumentaux, sources, ou réseaux de canaux historiques. Les instruments d'action peuvent aller des formes de protection juridique, aux financements attribués aux propriétaires et agriculteurs pour l'entretien, la replantation ou l'intégration, à des formes de valorisation accompagnées d'éventuels supports didactiques qui orientent et transmettent les techniques anciennes d'entretien.*

*Certains types d'interventions et de transformations qui influent fortement sur la qualité des lieux, peuvent être l'objet d'indications spécifiques et de mesures normatives, comme les lignes électriques, les réseaux et antennes téléphoniques, les éoliennes, les carrières, les mines, l'affichage publicitaire et politique, les installations de loisirs (comme camping, caravanes, équipements récréatifs)..*

*Certains thèmes et problèmes de développement urbain, à individualiser selon les spécificités des différents territoires, peuvent être l'objet d'indications et de normes spécifiques et peuvent être signalés comme thèmes d'études paysagères particulières : par exemple les entrées de villes, les limites ville-campagne, les abords et les territoires périurbains, les liaisons linéaires entre des centres historiquement différents (conurbations linéaires)..*

*Les conditions d'accès des populations aux paysages doivent être garanties dans le respect de la propriété privée, mais il convient que les voies d'accès, routes, chemins et sentiers permettent de jouir des paysages ; à cet effet les autorités peuvent prévoir, en accord avec les acteurs concernés, de supprimer des obstacles à la vue ou de ménager des couloirs visuels sur un paysage qui le mérite. Ces voies d'accès doivent également prévoir les équipements nécessaires au bien-être des usagers, c'est-à-dire à leur confort et à leur sécurité et être conformes aux conditions du développement durable.*

La définition des objectifs de qualité devrait se fonder sur la connaissance des caractéristiques et des qualités spécifiques des lieux concernés, la mise en évidence des dynamiques et des potentialités ainsi que des perceptions sociales des populations. Certaines questions ou composantes paysagères peuvent faire l'objet d'une attention particulière. Les objectifs de qualité paysagère constituent l'aboutissement du processus d'élaboration de l'action paysagère qui suppose production des connaissances, consultation des populations, formulation des politiques, stratégies d'action et de suivi.

Les objectifs devraient constituer l'orientation préliminaire pour la formulation des mesures à prendre, en vue de protéger, de gérer et d'aménager les paysages et de les gérer dans le temps. Ils devraient être élaborés en articulant les exigences sociales et les valeurs que les populations attribuent aux paysages avec les choix des décisions politiques qui interviennent sur la matérialité des composantes des paysages. Une importance particulière devrait être portée à la diversité des perceptions sociales qui renvoient à la diversité des populations.

L'application concrète des choix de protection, gestion et aménagement doit viser l'ensemble du paysage et éviter de le diviser en autant d'éléments qui le composent : le paysage est caractérisé en effet par les interrelations de plusieurs domaines (physiques, fonctionnels, symboliques, culturels et historiques, formels...) qui constituent des systèmes paysagers anciens et récents ; ceux-ci peuvent s'imbriquer et se superposer dans une même partie de territoire. Le paysage n'est pas la simple somme de ses éléments constitutifs.

Les objectifs de qualité paysagère devraient être définis par les instruments généraux de la politique du paysage aux différentes échelles (nationale, régionale, locale...) et mis en œuvre formellement par les documents de planification urbaine et territoriale et d'aménagement, ainsi que par les instruments sectoriels ; ces documents peuvent en retour apporter une contribution spécifique à la formulation des objectifs de qualité paysagère.

Afin de favoriser la bonne réussite du processus, il serait nécessaire d'utiliser, dès le début, des formes de concertation, d'approbation, de participation des populations et des différents acteurs concernés.

## 2.2. Participation, sensibilisation, formation

### *Participation*

*« Chaque Partie s'engage :  
... c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ; » (Article 5 de la Convention européenne du paysage - Mesures générales)*

*La certitude que le renforcement de la relation entre population et lieu de vie est à la base d'un développement durable, affecte l'ensemble des processus de définition des politiques du paysage. La participation est considérée en outre comme un instrument pour le renforcement des identités des populations qui se reconnaissent dans les lieux.*

*L'implication du public, qui peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer, doit être considérée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, de définition des objectifs et d'action.*

*La participation implique une communication dans les deux sens, des experts et des scientifiques vers les populations et, inversement, des populations vers les scientifiques et les experts. Les populations possèdent des connaissances empiriques (savoirs locaux et naturalistes) qui peuvent être utiles pour compléter et relativiser les savoirs savants.*

*Ceci a également une influence sur l'activité de « qualification », comprise comme confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations, dans la conscience de l'existence de différents systèmes de « valeurs » et de « non-valeurs », aussi bien consolidées qu'en cours de définition (universelles, propres aux cultures nationales, aux cultures locales, à la culture de chaque individu) ; ces systèmes de valeurs appartiennent à la culture savante et aux cultures des populations : celles-ci sont qualitatives et non pas quantifiables, certaines sont parfois en opposition entre elles. Le concept de participation implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Dans ce sens, le concept de paysage proposé par la Convention implique un exercice de démocratie qui accepte les différences et trouve les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; celles-ci constituent une alternative à la simple formulation de classification hiérarchique des qualités paysagères de la part des experts.*

Les moyens pour la participation doivent être choisis par chaque Etat, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des habitudes de consultation et de confrontation en vigueur, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des échelles d'intervention, des expériences déjà vécues et en cours au niveau international. En tout état de cause, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités nationales, régionales et locales, les populations concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage.

La participation concerne les différents moments des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage ; en particulier ceux de la connaissance des paysages, ceux de définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, ceux de réalisation des actions dans le temps. La

participation doit être considérée aussi comme un système d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs.

Dans la définition des modalités d'approbation des choix il peut être fait référence aux instruments déjà utilisés et expérimentés, telles que la concertation, l'enquête publique, les réunions d'information ou les expositions pédagogiques. Ces instruments peuvent aussi être utilisés simultanément.

### **Sensibilisation**

#### *« A. Sensibilisation*

*Chaque Partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation.» (Article 6 de la Convention européenne du paysage - Mesures particulières)*

*La nécessité de sensibiliser la société civile, les organisations privées et les autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ne signifie pas que celles-ci ne sont pas sensibles à la qualité de leur cadre de vie. Elle signifie davantage que les sensibilités existantes ne sont pas toujours opératoires et que les acteurs ne font pas toujours le lien entre le paysage et le cadre de leur vie quotidiennement. La sensibilisation est donc une manière de faire comprendre les relations qui existent entre le cadre de vie, les activités que chaque acteur développe dans l'exercice de sa vie quotidienne, les caractéristiques du milieu naturel, de l'habitat ou des infrastructures ; mais la sensibilisation qui utilise la formule des rencontres constitue des expériences d'échanges entre des habitants concernés par les décisions d'aménagement qui seront prises et les détenteurs du savoir savant et technique, c'est-à-dire les scientifiques et les experts*

Diverses de formes de sensibilisation peuvent être utilisées, de manière permanente, périodique ou ponctuelle :

- des publications, expositions, documents audiovisuels, simulations, intervention d'artistes et de photographes, peuvent être réalisés au niveau national, régional ou local. Déjà largement utilisés, les documents écrits et audiovisuels peuvent prendre la forme de plaquettes illustrées, de montages audiovisuels ou d'expositions, à des échelles diverses. Ces méthodes sont souvent utilisées à l'échelle locale, pour traiter du paysage d'une commune ou d'un ensemble de territoires communaux. Elles peuvent également faire l'objet de présentations suivies d'un débat avec la population locale, ce qui permet de recueillir l'avis des habitants. Des outils de simulation ou de représentation du paysage de manière tridimensionnelle ou par blocs diagrammes, permettent une meilleure compréhension et discussion entre les acteurs ;
- des émissions de télévision, encore insuffisantes, sont à développer tant sur des questions générales que sur des expériences locales ;
- des expériences de sensibilisation locale, comme celle de visite d'un territoire commentée et vécue conjointement entre les habitants, les élus et les experts ou les scientifiques. Celles-ci peuvent susciter un débat et conduire à une réflexion collective sur l'avenir du paysage. Certaines de ces expériences peuvent prendre la forme d'un événement festif.

La sensibilisation doit mobiliser non seulement les habitants, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique et technique ou encore les artistes. La sensibilisation doit être comprise comme un processus de diffusion des connaissances qui s'exerce dans tous les sens, des décideurs aux acteurs de terrain et des habitants et vice-versa.

## **Formation**

« ... B. Formation ...

*Chaque Partie s'engage à promouvoir :*

*a. la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;  
b. des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés ; » (Article 6 de la Convention européenne du paysage - Mesures particulières)*

*Les formations de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages existent désormais dans de nombreux pays. Elles méritent d'être confortées et développées. Les enseignements doivent être orientés vers une conception du paysage articulée avec le développement durable, c'est-à-dire permettre de former aux relations entre paysage et développement économique, entre paysage et renouvellement des ressources naturelles, entre paysage et équité sociale.*

*Ces formations sont destinées à former des concepteurs, des gestionnaires, des ingénieurs, des techniciens spécialisés dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Elles sont orientées vers la maîtrise d'œuvre comme vers la maîtrise d'ouvrage. Elles sont sanctionnées par la délivrance de diplômes reconnus par les États et entrent désormais dans le cursus européen d'enseignement permettant les échanges universitaires entre les pays.*

La formation répond aux nécessités d'éducation spécialisée et de mise à jour des connaissances des acteurs concernés :

- les institutions et les organismes nationaux et locaux chargés du paysage et de la formation devraient favoriser l'établissement d'enseignements spécialisés pour former, sur une base pluridisciplinaire, des spécialistes de la connaissance et de l'intervention en matière de paysages et une formation à la recherche sur le paysage ;
- il convient que les enseignements universitaires non spécialisés prévoient l'introduction de thématiques paysagères dans la formation des techniciens dont l'activité influe sur les caractéristiques paysagères du territoire ;
- il convient de prévoir des programmes spécifiques d'information et de formation continue pour les élus, les personnels techniques des administrations de tous niveaux et secteurs, les professionnels des secteurs privé et public dont l'activité influe sur le paysage (agriculture, culture..., de manière à renforcer l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles) et les associations concernées ;
- des programmes de recherche théorique et appliquée devraient être développés en matière de paysage, sur une base pluridisciplinaire, promues par les Etats et les autres niveaux administratifs, dans un cadre de coopération internationale. Les apports attendus de la recherche sur le paysage concernent les connaissances théoriques, les relations entre paysage et développement durable, les politiques publiques et leur évaluation, les liens entre recherche et enseignement du paysage, l'économie du paysage, l'histoire du paysage et de ses représentations, les relations entre les méthodologies de connaissance des paysages et l'action publique, l'intégration des points de vue disciplinaires sectoriels pour la connaissance paysagère des lieux, la participation des acteurs concernés à la définition des politiques du paysage et à la mise en œuvre, la définition d'instruments pour la mise en œuvre des politiques. D'une manière générale, la recherche s'oriente plus particulièrement vers la recherche action qui se réalise dans une relation entre la recherche fondamentale et l'action publique. Cette articulation entre recherche fondamentale et l'action publique permet de nourrir des résultats opérationnels pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, tant au plan théorique qu'au plan méthodologique et opérationnel.

## **Education**

*... B. ... éducation*

*Chaque Partie s'engage à promouvoir :*

*c. des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement. »  
(Article 6 de la Convention européenne du paysage - Mesures particulières)*

*Si la formation au paysage existe déjà dans certains pays dans les établissements d'enseignement scolaire, il est nécessaire de la conforter en vue de développer chez les enfants la sensibilité aux questions qu'ils sont susceptibles de ressentir dans la perception de leur cadre de vie. Ce développement constitue en outre un moyen de toucher les populations par l'intermédiaire des familles.*

*Ce développement peut passer à travers l'enseignement de plusieurs disciplines, qu'elles relèvent des sciences géographiques et historiques, des sciences naturelles, des sciences économiques, de la littérature et de l'art, ou encore de l'éducation civique.*

Les programmes scolaires aux divers niveaux de formation devraient prévoir une sensibilisation aux thèmes du paysage, par l'apprentissage de la lecture du paysage, par une sensibilisation aux relations entre le cadre de vie et le paysage, aux relations entre les problèmes d'écologie et de paysage ou encore aux questions sociales et économiques.

Le paysage constitue en effet une ressource pédagogique parce qu'il met, lors de sa lecture, les élèves en face des signes visibles du cadre de vie qui renvoient aux enjeux de l'aménagement du territoire. La lecture du paysage permet également de comprendre les logiques, actuelles et historiques, de la production du paysage, comme expression de l'identité des collectivités.

### **3. Instruments de mise en œuvre**

Les moyens tendant à mettre en œuvre les politiques du paysage ou à introduire la dimension paysagère dans les politiques sectorielles peuvent être de nature réglementaire ou contractuelle. De nouveaux modes d'intervention peuvent également être utilisés. Le choix des moyens à utiliser peut s'opérer dans différentes situations et aussi dans le même Etat.

La mise en œuvre des politiques du paysage ou tendant à introduire la dimension paysagère dans les politiques sectorielles peut combiner ces différents moyens selon les objectifs à atteindre, les spécificités des territoires, des populations, de l'organisation administrative... Toutes les situations paysagères et toutes les activités qui les modèlent sont concernées. La mise en œuvre peut s'intégrer dans les instruments généraux et sectoriels, aux différents niveaux administratifs, de programmation, de planification du territoire ; elle peut prévoir des acquisitions foncières par les autorités compétentes.

#### ***La mise en œuvre réglementaire***

La mise en œuvre réglementaire dépend de la législation existante et de la nature des objectifs ; c'est-à-dire de ce qui est visé en termes de protection, de gestion ou d'aménagement ; les mesures peuvent s'intégrer dans les documents de planification du territoire ou prévoir des instruments spécifiques.

– *Intégration des objectifs dans une politique de protection* : les mesures doivent permettre la conservation et le maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage ; cette protection doit s'accompagner d'un plan de gestion dans le temps. Il est possible d'utiliser la législation spécifique existante ou, si elle n'existe pas, de la créer.

- *Intégration des objectifs dans une politique de gestion* : les mesures peuvent prévoir l'entretien de structures paysagères existantes (certaines peuvent être acquises par l'autorité compétente).
- *Intégration des objectifs dans une politique d'aménagement* : les mesures peuvent prévoir des aménagements ou des équipements nouveaux concernés. Elle peut prévoir des dispositions financières éventuelles pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels...

### **La mise en œuvre contractuelle**

La mise en œuvre contractuelle repose sur l'établissement de conventions, de chartes, de labels ou de contrats entre les autorités et les acteurs concernés. Elle peut prévoir des dispositions financières éventuelles pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels. Il peut s'agir :

- *dans le cas d'une politique de protection* : de convention (ou autre forme d'accord) prévoyant le maintien d'un paysage. Si nécessaire, des compensations peuvent être accordées aux acteurs concernés qui seraient affectés par les incidences d'une mesure favorable au paysage ;
- *dans le cas d'une politique de gestion* : de conventions ou de contrats (ou autre forme d'accord) prévoyant l'entretien de structures paysagères existantes. Si nécessaire, le versement de financements équivalents au coût de l'entretien peut être accordé (par exemple, entretien de haies, de canaux, de chemins...);
- *dans le cas d'une politique d'aménagement* : de conventions ou de contrats (ou d'autre forme d'accord) prévoyant la création de nouvelles structures ou équipements avec financements appropriés. Ces nouvelles structures ou équipements doivent composer avec le paysage existant, c'est-à-dire être conformes aux objectifs de qualité paysagère prévus.

Il conviendrait, pour mettre en œuvre les politiques du paysage, de prévoir un *processus général de planification et d'aménagement* : il devrait utiliser des instruments spécifiques et prévoir l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels. Il devrait être fondé à la fois sur des principes généraux au niveau national, même si l'on prévoit une décentralisation, et une articulation des compétences à plusieurs niveaux et plusieurs types d'instruments de mise en œuvre.

Des instruments sont déjà mis en œuvre dans plusieurs pays et chacun d'eux peut inspirer soit la création d'instruments nouveaux, soit l'amélioration d'instruments existants.

Les principales catégories d'instruments sont les suivantes :

- la planification paysagère : plans études de paysage intégrés dans la planification du territoire ;
- l'intégration du paysage dans les politiques et les instruments sectoriels ;
- les chartes, contrats, plans stratégiques partagés ;
- Les études d'impact et paysage ;
- les évaluations des effets paysagers des interventions non soumis à étude d'impact ;
- les lieux et paysages protégés ;
- les rapports entre paysage et règlements relatifs au patrimoine culturel et historique ;
- les ressources et le financement ;
- les prix du paysage ;
- les observatoires des paysages et le rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères ;
- le rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères ;
- les paysages transfrontaliers.

## ANNEXE 1

### QUELQUES EXEMPLES D'INSTRUMENTS UTILISES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

Cette annexe est destinée à préciser certains points qui n'ont pas été approfondis dans le document d'orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Elle peut être enrichie des expériences que les Etats parties ont développé dans leur territoire et qui constituent des enseignements méthodologiques susceptibles d'améliorer la démarche de l'action paysagère.

*[Il est proposé que chacun des Etats contribue à la constitution d'une base de données figurant sur le site Internet de la Convention européenne du Conseil de l'Europe, qui constituerait une « boîte à outils » favorisant une assistance technique et scientifique mutuelle par la collecte et l'échange d'expériences et de travaux de recherche en matière de paysage, comme prévu à l'article 8 de la Convention européenne du paysage sur l'assistance mutuelle et l'échange d'informations].*

#### **1. Planification paysagère : plans ou études de paysage intégrés dans la planification du territoire**

Il est nécessaire d'insister sur la nécessité d'aborder les questions de paysage à travers un processus systématique de planification paysagère, adapté aux différents niveaux, du national au local, répandus sur tout le territoire, soit urbain, soit extra-urbain : il peut revêtir les formes d'un véritable système de planification et d'aménagement paysager, avec des instruments spécifiques, raccordés entre eux aux différents niveaux administratifs (*plan de paysage*) ou celles de l'introduction systématique de la dimension paysagère dans la planification ordinaire qui doit être complétée par des études et des indications spécifiques (*étude paysagère*). Toute planification territoriale doit avoir une dimension paysagère.

Les *plans et études de paysage* intégrés dans la planification peuvent être obligatoires ou facultatifs ; ils peuvent avoir leur propre autonomie opérationnelle ou être liés, du point de vue opérationnel, aux instruments de l'aménagement ordinaire du territoire, dont ils constituent une partie intégrante. De tels choix peuvent être présents simultanément dans des situations diverses, même à l'intérieur d'un même Etat.

Indépendamment de l'autonomie normative et opérationnelle, il paraît important qu'il y ait toujours une spécificité soit d'études pour la connaissance paysagère des lieux, soit de définition de lignes opérationnelles : conformément à la définition de la Convention européenne du paysage, elles devraient concerner soit la protection des caractéristiques des lieux qui sont déjà reconnus de qualité, soit la qualité ordinaire des lieux, soit les problèmes de requalification et de réhabilitation.

Il est aussi important que dans un tel processus de planification, il soit le plus possible fait recours, aux instruments de la concertation préliminaire, verticale et horizontale, entre les différents niveaux et les secteurs intéressés par l'administration du territoire. Il serait utile d'en favoriser l'obligation ou d'en stimuler l'utilisation par des procédures administratives pour la mise en œuvre des plans.

Il serait également utile de définir des temps de validité et de mise à jour ou de renouvellement des plans études de paysage, en tenant compte de différents facteurs : de la rapidité des transformations selon les espaces concernés, des possibilités concrètes d'engager les administrations dans l'élaboration de tels instruments, de la sensibilité du public pour de telles thématiques, des opportunités de développement durable que la question de la qualité paysagère des lieux peut mettre en évidence.

Un plan ou une étude de paysage se concrétisent par des documents cartographiques et des rapports qui consignent les objectifs et les mesures prévues. Ils comportent des dispositions opérationnelles sur la protection, la gestion et l'aménagement, la requalification et/ou la réhabilitation, des dispositions pédagogiques relatives à l'information et à la sensibilisation de la population et des acteurs économiques ; des mesures de participation directe, plus ou moins effective, des acteurs locaux.

#### ***Caractères principaux des plans ou études de paysage***

1) *En tenant compte des résultats des connaissances acquises à travers les activités finalisées spécifiquement sur le territoire tout entier, il serait nécessaire d'individualiser des « unités de paysage » définies et délimitées. L'expression « unité de paysage » est utilisée afin de souligner l'importance d'étudier systématiquement les lieux du point de vue paysager. Il n'y a pas lieu de se référer et de privilégier une modalité d'analyse univoque (écologique, géographique, visuelle ou autre). Plusieurs termes, liés à différentes modalités descriptives et interprétatives des lieux dans la dimension paysagère peuvent cependant être utilisés, comme c'est déjà le cas dans différents Etats : unité, ensembles, aires, systèmes....,*

2) *Le plan ou l'étude paysagère attribuent à chaque unité de paysage des « objectifs de qualité paysagère » correspondants ; ils prévoient :*

– *la conservation et le maintien des caractéristiques de qualité (morphologies, éléments constitutifs, couleurs..., compte tenu aussi des techniques et des matériaux de construction, mais aussi des caractères et lieux symboliques...)* ;

– *la prévision d'axes de développement conformes avec les différentes caractéristiques paysagères reconnues, telles qu'elles ne diminuent pas la qualité du paysage ;*

– *la requalification et/ou la réhabilitation des parties dégradées ou posant des problèmes afin de rétablir leurs qualités ou en créer de nouvelles.*

3) *Définition des prescriptions et des activités générales et opérationnelles pour la qualité paysagère du territoire (protection, gestion, aménagement, requalification...), en apportant une attention toute particulière aux mesures nécessaires pour la mise en valeur paysagère, l'utilisation et l'accessibilité des lieux par le public.*

4) *Le plan ou l'étude de paysage peut comprendre aussi des dispositions relatives à la sensibilisation, à la formation, à l'information des populations dans leurs articulations et des différentes catégories d'acteurs qui agissent sur le paysage (acteurs économiques, techniciens, administrateurs...).*

5) *Ils peuvent aussi prévoir des accords, des subventions, des financements, pour l'entretien des éléments, pour la création de structures, pour des activités récréatives, didactiques..., soit en utilisant des fonds spécifiquement mis à disposition, soit en signalant et en favorisant la possibilité d'utilisation des fonds appartenant à des secteurs comme l'agriculture, le tourisme, la culture, les travaux publics...*

6) *Un plan ou programme de gestion à court ou moyen terme est en toutes circonstances et tous lieux nécessaire.*

7) *Une forme de suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions est nécessaire. Elle nourrit le processus de révision des objectifs de qualité paysagère, de leur reformulation et de redéfinition périodiques de toutes les phases de la politique du paysage et des ses moyens.*

## **2. Intégration du paysage dans les politiques et les instruments sectoriels**

Dans le cadre actuel, il apparaît particulièrement important que :

- tous les instruments de planification et d'aménagement du territoire, sectoriels ou partiels, se conforment aux indications des *plans* ou *études de paysage* ;
- tous les programmes et les instruments de planification, d'aménagement et de gestion du territoire intègrent la dimension paysagère dans les phases soit cognitives soit opérationnelles ;
- de nombreuses formes de concertation verticale et horizontale entre les organismes compétents soient prévues et mises en œuvre ;
- l'approche intégrée du paysage soit présente dans les différents instruments sectoriels qui marquent le territoire.

En particulier, à titre d'exemple, les plans ou les études de paysages doivent concerner les programmes de gestion de l'énergie, les programmes et les projets d'infrastructures de tout type et de transport ; les plans des bassins hydrographiques ; les programmes et les plans pour le tourisme ; les programmes, les règlements, les plans, les actions et les instruments financiers pour les activités agricoles, les instruments juridiques de protection de la nature déjà existants (tels que les parcs et les réserves)...

## **3. Chartes, contrats ou plans stratégiques partagés**

Les instruments de concertation et de négociation se répandent et se sont multipliés dans les dernières décennies : ils peuvent être utilisés pour le paysage, et y a déjà des expériences positives. En ce cas ils devraient concerner la validation commune de l'identification et de la caractérisation des paysages, l'élaboration et l'approbation des objectifs de qualité et des stratégies de contrôle à moyen et à long terme, par les différents acteurs du paysage ; ils devraient comporter des engagements réciproques afin de mieux mettre en œuvre une politique paysagère, à travers un programme d'actions concrètes et durables.

C'est aux différentes entités administratives qu'incombe la responsabilité de la définition des caractéristiques de tels instruments par rapport à leurs propres spécificités : acteurs promoteurs, modalités d'implication des acteurs, formes de négociation et de contrat, formes de la réalisation des choix, responsabilité de coordination, procédures juridiques pour la définition et la mise en œuvre des actions à mener.

Sur la base des expériences existantes, il y a lieu de souligner l'importance d'une plus ample implication des acteurs (publics et privés, individuels et collectifs, aux niveaux national, régional et local, généraux ou sectoriels...), de l'apport des techniciens experts en paysage, dans les différentes phases, de la mise à la disposition du public d'un cadre clair et validé des connaissances préliminaires. La concertation préalable de toutes les catégories d'acteurs constitue un gage de réussite et peut prendre des formes diverses.

## **4. Etudes d'impact et paysage**

Les procédures d'études d'impact – évaluation des incidences environnementales et évaluation stratégique environnementale – prévues par l'Union européenne pour évaluer les conséquences des projets d'aménagement sur l'environnement constituent des instruments très utiles pour étudier les effets directs et indirects des projets sur les lieux et pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures peuvent être utilisées également dans des Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Il ressort toutefois des expériences existantes que l'on

peut constater une fréquente insuffisance des modalités d'analyse et d'évaluation de la dimension paysagère, laquelle est souvent considérée comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composantes environnementales (air, eau, terre), souvent traitée au moyen d'indicateurs quantitatifs. Une véritable évaluation qualitative des effets des projets d'aménagements sur le paysage est donc nécessaire.

Un changement dans le contenu de ces procédures s'avère indispensable en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux à travers les différents points de vue.

Il serait indispensable d'introduire les objectifs de qualité paysagère (plans du paysage, plans d'aménagement du territoire avec des contenus paysagers...) dans les études d'impact afin d'aboutir à des projets les plus cohérents possible avec ces objectifs.

En tout cas il serait indispensable de prévoir des interventions d'atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue du paysage et de l'environnement (intégration des deux points de vue).

Il serait utile d'appliquer les principes directeurs de l'évaluation stratégique environnementale afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une considération intégrale et globale de tout le paysage et surtout de la capacité de tolérance des transformations envisagées.

## **5. Evaluation des effets paysagers des interventions non soumises à étude d'impact**

Tous les projets de transformation, de n'importe quel type, généralement à une échelle locale, devraient tenir compte des problèmes de la qualité paysagère des lieux. Certains Etats se sont dotés d'instruments spécifiques (France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni...). Cette évaluation devrait contribuer aux prises de décisions des organismes administratifs et éduquer et habituer les techniciens, administrateurs et particuliers à tenir compte aussi de la dimension paysagère dès l'engagement du processus de définition des projets.

Il est donc nécessaire de définir une procédure spécifique pour l'évaluation paysagère de tous les projets pour lesquels il est prévu une autorisation administrative (et qui ne sont pas encore soumis à l'évaluation des incidences environnementales (EIE) ou à l'évaluation stratégique environnementale (EES)).

Il convient cependant de souligner le fait que la documentation demandée et la procédure ne soient pas trop onéreuses et techniquement compliquées. Par ailleurs l'évaluation des effets paysagers doit être conçue indépendamment du projet d'équipement ou de construction et donner lieu à une documentation et une procédure spécifique tout en permettant une analyse globale et intégrée des rapports entre les lieux et le projet de transformation.

La documentation devrait :

- permettre d'apprécier comment le projet est introduit dans les différents contextes (le contexte «proche» des lieux qui fait l'objet de l'intervention (les abords), et les contextes «à mi-chemin» et «lointain», qui comportent des problèmes de visibilité et d'intervisibilité des lieux dans les territoires les plus vastes ; le raccord avec les matériaux, les couleurs, les techniques de construction ; l'impact sur les aspects biotiques et abiotiques ;
- présenter l'état des lieux et des contextes avant de réaliser les travaux ; démontrer la cohérence entre la caractéristique du projet et les contextes ; simuler l'état des lieux après l'intervention ;

- démontrer la conformité par rapport aux objectifs de qualité paysagère des instruments de planification et d'aménagement paysagère (plans, chartes...), s'ils existent.
- évaluer les effets des transformations proposées sur les lieux et introduire, si nécessaire, des mesures d'atténuation qui garantissent le maintien d'une bonne qualité paysagère des lieux et des mesures de compensation qui contribuent à la qualité environnementale.

## **6. Lieux et paysages protégés**

Il est important d'encourager une politique qui poursuive la qualité de l'ensemble du territoire à travers la définition de politiques pour la connaissance, la planification, l'aménagement, la gestion des paysages ordinaires ou dégradés, plutôt que l'identification et la défense des lieux exceptionnels. Cette dernière catégorie, qui a longtemps été expérimentée dans de nombreux Etats, y compris pour les monuments ou pour les lieux naturels, montre depuis quelques temps déjà des signes de crise, surtout lorsqu'elle prévaut sur les autres politiques et constitue une défense passive des lieux isolés de l'ensemble du territoire ; elle prévoit que les autorisations pour les modifications sont soumises au seul arbitre des spécialistes et professionnels.

Si l'on considère qu'il est opportun de prévoir une réglementation spécifique des lieux particuliers (ou d'introduire des modifications aux lois déjà existantes), il est nécessaire parvenir à un large consensus sur les motivations, capable de résister à des dynamiques conceptuelles non validées ni consolidées. Il convient aussi de répondre aux spécificités de chaque Etat. Il semble préférable d'éviter les motivations du type «caractéristique pittoresque», «beauté naturelle» «caractéristique remarquable», qui appartiennent à des concepts culturels propres à la législation de protection des monuments et des sites des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Aux motivations inhérentes aux caractéristiques spécifiques des lieux peuvent s'ajouter ou se substituer des motivations dérivées de sensibilités ou risques particuliers.

Pour ces lieux, chaque Etat devrait individualiser, selon ses propres nécessités :

- les mesures et les instruments de protection généraux et spécifiques : par exemple, classement ou uniquement inventaire ; l'utilisation d'instruments institutionnels déjà existants, comme les parcs et les réserves (parcs culturels, parcs régionaux, réserves archéologiques...) ; la création de nouveaux instruments ; ses propres mesures provisoires de protection ;
- les caractères des instruments de recensement et de protection : par exemple, la description du lieu et les principales motivations de sa protection, avec un décret de notification au public et aux propriétaires privés.

Il serait utile de définir des règlements spécifiques, contraignants ou seulement d'orientation, pour chaque lieu protégé, en fonction de l'extension, des caractéristiques... ; ou bien de véritables plans spécifiques de paysage pour chaque site protégé ou pour certains types particuliers. Il serait opportun d'insérer de toutes façons leur réglementation dans le cadre de la planification et de l'aménagement paysagers généraux.

## **7. Rapport entre paysage et règlements relatifs au patrimoine culturel et historique**

Chaque Etat, en général, possède déjà une législation, une organisation administrative et des instruments spécifiques pour la tutelle du propre patrimoine culturel et historique, qui bénéficie d'une attention désormais consolidée de la part des populations et dont la politique s'est diffusée en Europe depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans ce secteur également, il est nécessaire d'introduire la dimension paysagère. En particulier, il est opportun que la protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires, de surface, qui constituent un patrimoine culturel et historique (par exemple centres

historiques, villas, archéologies industrielles, jardins historiques...) tiennent compte de l'insertion de ce patrimoine dans le paysage.

Les abords des monuments historiques peuvent faire l'objet de plans particuliers ou de règlements visant à préserver les relations physiques, historiques, symboliques, visuelles, de composition avec les contextes proches et lointains : en d'autres termes il est essentiel de passer d'une attention (et donc d'une protection) limitée aux éléments exceptionnels simples et isolés à une attention pour le système tout entier dont cet élément est souvent une simple composante.

On suggère d'intégrer l'individualisation des biens du patrimoine historique en mettant en évidence leur rôle à l'intérieur d'un système de relations historiques, matérielles et immatérielles, et de formuler des instruments adéquats à la sauvegarde et à la valorisation d'un tel système ; en outre de doter les constructions et les sites d'instruments de réglementation des activités de transformation (règlements, programmations spécifiques, introduction dans la planification ordinaire...)

## **8. Ressources et financements**

Les ressources nécessaires pour l'élaboration et la mise en œuvre pour une politique du paysage peuvent être constituées par des moyens financiers, mais aussi par des moyens humains.

Il est possible de prévoir des ressources spécifiques, avec la constitution de Fonds pour le paysage à différents niveaux administratifs, grâce à la contribution des financements publics et privés (organismes, associations, fondations...). L'introduction des aspects paysagers dans les politiques sectorielles (environnement, tourisme, agriculture, travaux publics, culture...) permet d'utiliser les ressources destinées à ces secteurs, dans le même temps, pour la protection, la gestion et l'aménagement paysagers.

Afin d'inciter à la prise en compte des paysages dans toutes les décisions publiques et privées, des mesures spéciales consistant en déductions fiscales et en subventions, peuvent être décidées. Ces mesures devront s'adapter aux différents types de paysage, éléments constitutifs, instruments de mise en œuvre et aux besoins des collectivités locales concernées (incitations directes).

On peut également ajouter d'autres types d'incitations, comme l'assistance technique aux particuliers pour l'élaboration de plans, de projets, la valorisation des lieux avec des politiques pour le tourisme, le soutien des produits agricoles de qualité... (incitations indirectes).

Il est possible de prendre des initiatives spécifiques pour favoriser la collaboration des associations (organisations non gouvernementales) à la définition et à la mise en œuvre des politiques du paysage aux différents niveaux administratifs, en relation avec les différents types d'instruments de mise en œuvre (plans, chartes...) et avec les différentes phases des interventions (protection, gestion, aménagement...).

Les grands travaux, ouvrages et équipements publics devraient consacrer un pourcentage minimum de leur budget à la prise en compte du paysage. Cette solution est déjà opérationnelle dans certains pays.

## **9. Prix du paysage**

Le Prix du paysage énoncé dans la Convention, au contraire des autres formes de reconnaissance qui priment le caractère exceptionnel ou significatif des lieux, hérité ou de nouvelle formation, se caractérise par une finalité essentiellement de sensibilisation, puisqu'elle veut décerner un prix aux actions exemplaires réalisées par des collectivités publiques et des organismes non gouvernementaux.

Au niveau national, régional et local, il serait possible de décerner un prix, à des actions exemplaires de restauration ou de sauvegarde des paysages menacés ou dégradés, actions de bonne gestion

quotidienne et ordinaire, élaboration et mise en œuvre de plans paysagers et de plans de gestion, expériences réussies de participation des populations, politiques de formation et d'éducation continue, expériences de concertation horizontale et verticale dans la planification et la gestion des paysages, expériences transfrontalières, études et recherches capables d'impliquer une pluralité d'acteurs administratifs, soit nationaux soit supranationaux... Chaque Etat pourra instituer un prix national du paysage et ce prix national pourrait servir de présélection pour la participation au Prix du paysage du Conseil de l'Europe.

Chaque Etat pourrait mieux articuler son prix national du paysage selon ses propres spécificités, nécessités et opportunités. Il pourrait ainsi préciser le contenu du prix (simple gratification, soutien à l'action des acteurs, d'un point de vue financier, technique, opérationnel...), les formes de publication des résultats (expositions, manifestations, publications...), les niveaux administratifs concernés, les catégories thématiques, la périodicité et la composition du jury.

Il est toutefois opportun que les choix relatifs aux prix nationaux et infra-nationaux se positionnent par rapport aux orientations et aux choix du Prix du paysage du Conseil de l'Europe, dans un processus de construction participative et acceptée par tous.

#### **10. Observatoire, centres ou instituts du paysage**

Les fortes dynamiques des paysages contemporains et les nombreux problèmes liés à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages nécessitent une observation continue et un lieu d'échanges ; à cet effet, la création d'observatoires, de centres ou d'instituts du paysage peut s'avérer pertinente. Ces observatoires, centres ou instituts du paysage permettraient cette observation sur la base de protocoles d'étude appropriés et mobilisant divers types d'indicateurs ; ils permettraient également de rassembler et d'échanger l'information sur les politiques et les expériences. Ils pourraient être autonomes ou faire partie intégrante d'un dispositif d'observation plus large.

Ces observatoires, centres ou instituts du paysage pourraient être créés à diverses échelles, régionale, nationale, et même internationale en mettant en œuvre des dispositifs d'observation à échelles emboîtées. Un échange continu entre eux devrait être possible. Ils devraient permettre :

- de dresser l'état des paysages à des périodes données ;
- d'échanger les informations sur les politiques et les expériences de protection, de gestion et d'aménagement, de participation du public, de mises en œuvre aux différentes échelles ;
- d'utiliser et s'il est nécessaire de rassembler les documents historiques des paysages passés qui peuvent être utiles à la connaissance des processus d'évolution des paysages (archives, textes, iconographie...) ;
- d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant l'évaluation de l'efficacité des politiques paysagères ;
- de fournir des éléments permettant de comprendre les tendances, de réaliser des prévisions ou des scénarios prospectifs.

Les échanges d'information et d'expériences entre Etats, régions et collectivités territoriales, qui se pratiquent déjà, doivent reposer sur l'exemplarité mais être toujours replacés dans le contexte politique, social, écologique et culturel du paysage d'origine.

Le choix de la composition des observatoires revient aux organismes administratifs, mais ils devraient permettre la collaboration de scientifiques, de professionnels et de techniciens des administrations et du public.

## **11. Rapport sur l'état du paysage et des politiques paysagères**

Les Etats et les régions devraient rédiger à des intervalles de temps appropriés et sur la base des travaux réalisés par les observatoire, centres ou instituts du paysage, un rapport sur l'état des paysages de leurs territoires. Ce rapport devrait comprendre un bilan des politiques mises en œuvre de manière à vérifier l'efficacité de la législation et des actions.

Un tel type de document, élaboré par les organismes administratifs, les observatoire, centres ou instituts du paysage ou d'autres organismes, et/ou en collaboration entre ces diverses entités, pourrait confronter les dynamiques effectives des lieux avec les orientations et les mesures paysagères mises en œuvre ; souligner les résultats, les solutions, les problèmes rencontrés ; indiquer de nouvelles orientations. Ce document devrait être autonome ou intégré dans un rapport avec des finalités plus étendues, en prévoyant une partie spécifique pour le paysage. Ce document ne devrait cependant pas se substituer aux travaux des réunions régulières que les États doivent tenir pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage et de ses effets.

## **12. Paysages transfrontaliers.**

La coopération transfrontalière peut déboucher sur des programmes communs de protection, de gestion et d'aménagement des paysages et se concrétiser par des instruments et mesures prises en accord entre les autorités (différents niveaux administratifs et compétences générales et sectorielles) et les acteurs concernés de part et d'autre de la frontière.

La coopération transfrontalière peut être réalisée non seulement entre les Etats voisins, mais également entre régions ou collectivités voisines du même Etat qui ont des politiques différentes du paysage, sur la base soit d'une contiguïté territoriale, soit de caractéristiques communes.

### **Site Internet et références bibliographiques**

Voir sur le site Internet du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage>, les divers rapports concernant les thématiques qui ont été développées depuis la signature de la Convention européenne du paysage en octobre 2000, notamment dans les réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

## ANNEXE 2

### PROPOSITION DE TEXTE CADRE RELATIF A LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*destiné être utilisé comme source d'inspiration par les autorités publiques qui le souhaiteraient à l'occasion de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*

#### **Préambule**

Conformément à la Convention européenne du paysage et afin de mieux guider les politiques paysagères, le texte cadre énonce certaines dispositions normatives et institutionnelles qui pourraient être mises en place au niveau national afin d'accompagner la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques paysagères.

#### **Article 1. Définitions**

Aux fins du présent texte cadre :

- a.* «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 ;
- b.* «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 ;
- c.* «Objectif de qualité paysagère» désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;
- d.* «Protection des paysages» comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;
- e.* «Gestion des paysages» comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ;
- f.* «Aménagement des paysages» comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.

#### **Article 2. Champ d'application**

Le présent texte cadre s'applique à tout le territoire national et à tous les types de paysages :

- a.* il porte sur l'ensemble des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains et concerne tant les espaces terrestres, que la mer territoriale et les zones côtières, les eaux intérieures, les zones humides, les fleuves, rivières, lacs et étangs ;
- b.* il concerne non seulement les paysages remarquables ou exceptionnels, mais aussi les paysages du quotidien et les espaces dégradés ou détériorés.

#### **Article 3. Principes généraux**

Les principes généraux concernent l'ensemble des autorités publiques devant élaborer et mettre en œuvre une politique paysagère.

## **1. Reconnaissance juridique du paysage**

Le paysage constitue une composante essentielle du cadre de vie des populations tout en étant l'expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel et le fondement de leur identité.

## **2. Droits et responsabilités**

La protection, la gestion et l'aménagement des paysages impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

## **3. Intégration de la dimension paysagère**

Les autorités publiques – nationales, régionales et locales – doivent intégrer et prendre en compte la dimension paysagère dans leurs diverses politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Elles doivent également intégrer cette dimension dans les divers textes juridiques de mise en œuvre de ces politiques.

## **4. Participation du public**

Les actions entreprises au niveau de la conception, de la réalisation et du suivi des politiques du paysage, doivent être précédées et accompagnées de procédures appropriées de participation du public et des acteurs concernés afin que ceux-ci puissent jouer un rôle actif dans l'élaboration des objectifs de qualité paysagère et dans la mise en œuvre des actions de protection, de gestion et d'aménagement. Des documents d'information rédigés en langage non technique sont préparés à cet effet.

## **5. Connaissance, sensibilisation, éducation et formation**

*a.* Les paysages font l'objet d'études approfondies sur l'ensemble du territoire.

*b.* Des actions d'information et de sensibilisation sont organisées à tous les niveaux territoriaux.

*c.* Les programmes d'enseignement primaire et secondaire comportent une éducation au paysage dans le cadre des disciplines appropriées.

*d.* Un enseignement supérieur spécifique consacré à la protection, à l'aménagement et à la gestion du paysage, est promu.

*e.* La question paysagère est insérée dans les formations de spécialistes des politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, des politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans celles des autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage.

## **6. Politiques paysagères**

*a.* La politique du paysage implique des mesures d'action dynamiques traduisant une exigence qualitative. Il s'agit selon les cas, d'actions de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages, qui se concrétisent à la fois par des mesures et des processus. Elles peuvent être effectuées séparément ou simultanément.

*b.* Chaque autorité – nationale, régionale et locale – définit au niveau de responsabilité qui lui est propre, une politique de paysage comprenant des actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages relevant de sa compétence. Cette politique est accompagnée de mesures d'identification et de qualification des paysages, visant à apprécier la place particulière que le public et les acteurs

concernés leur attribuent à partir d'une connaissance avérée des caractéristiques des lieux et des enjeux.

*c.* Les diverses autorités compétentes, à leur niveau respectif, formulent des objectifs de qualité paysagère exposant les caractéristiques et les qualités particulières des paysages concernés et indiquent les mesures à prendre en vue de protéger, gérer et aménager le paysage en question. Ces objectifs sont insérés dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme et dans les autres politiques sectorielles.

*d.* Les mesures matérielles et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages doivent contribuer au développement durable et être notamment compatibles avec le souci de la protection de l'environnement et de la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

#### **Article 4. Partage des responsabilités et compétences**

*a.* La politique du paysage est une responsabilité partagée entre l'autorité nationale et les autorités régionales et locales, conformément au principe de la subsidiarité.

*b.* Le Ministère de... :

*i.* a en charge la mise en œuvre de la politique du paysage et la coordination interministérielle en la matière ;

*ii.* organise la concertation avec la société civile et l'évaluation des politiques paysagères au sein d'une instance ad hoc ;

*iii.* élabore et révisé régulièrement, en collaboration avec les autres ministères et avec la participation du public, une stratégie nationale paysagère qui formule les principes directeurs de la politique du paysage en précisant les orientations et les objectifs poursuivis en vue de protéger, gérer et aménager les paysages. Cette stratégie paysagère est rendue publique.

*c.* Les ministères dont les activités influent sur les paysages doivent se doter de services chargés de la mise en œuvre de la politique paysagère dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et conformément aux principes énoncés à l'article 3 et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.

*d.* Les autorités régionales et locales doivent se doter de services compétents en matière de paysage afin de mettre en œuvre la politique paysagère dans les domaines relevant de leurs compétences et doivent prendre en compte le paysage à leur niveau territorial respectif.