



COUNCIL
OF EUROPE CONSEIL
DE L'EUROPE



EUROPEAN LANDSCAPE CONVENTION
CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

Strasbourg, 1^{er} février 2009

CEP-CDPATEP (2009) 2F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDPATEP

5^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
30-31 mars 2009

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*

CEP-CDPATEP (2009) 2F

La Conférence est invitée à prendre note de la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (*adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres*).

RECOMMANDATION CM/REC(2008)3 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES SUR LES ORIENTATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

(adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Eu égard à la Convention européenne du paysage (STE n° 176), adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000 et ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe à Florence le 20 octobre 2000 ;

Soucieux de parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement ;

Notant que le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ;

Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;

Reconnaissant que le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;

Notant que les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;

Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;

Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ;

Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune et qu'il est important de collaborer à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ;

CEP-CDPATEP (2009) 2F

Considérant les finalités de la Convention européenne du paysage et désireux d'en favoriser la mise en œuvre ;

Considérant le souhait – formulé lors de la Conférence des Etats membres du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, réunie à Strasbourg les 22 et 23 mars 2007 – selon lequel le projet d'orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage soit transmis par la voie des comités concernés au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour adoption, sous forme d'une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres,

1. adopte les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage telles qu'elles figurent ci-après ;
2. recommande aux Parties à la convention d'en tenir compte et de les adopter dans le cadre de leurs politiques nationales.

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 de la Convention européenne du paysage (ci-après « la convention »). Il est destiné aux Parties à la convention qui se fixeraient pour objectif d'élaborer et de mettre en œuvre une politique du paysage s'inspirant de la convention.

Il apporte des propositions qui tiennent 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 à la convention, non seulement dans leur législation nationale et régionale, mais aussi aux différents niveaux administratifs, voire dans des documents méthodologiques et les expérimentations de politiques du paysage actives et participatives.

Cette situation s'est produite soit dans des Etats dotés depuis longtemps 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 certains Etats afin d'engager un processus de transformation profonde de leur politique du paysage et a constitué ou constitue pour d'autres Etats 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 de proposer des orientations qui, déjà pratiquées, ont 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.

Des principes et des dispositions généraux sont présentés ci-après :

- les principes généraux ont pour objet de donner des indications sur certains des articles fondamentaux de la Convention européenne du paysage ;
- les dispositions générales 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 paysage, conformément aux objectifs de qualité paysagère (questions administratives et institutionnelles), d'une part, et l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ayant des répercussions sur le paysage (critères et instruments pour la réalisation de politiques du paysage), d'autre part.

Les réunions des ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, ont déjà approfondi et approfondiront encore des thèmes utiles comme références pour la mise en œuvre de la convention.

Les orientations, ainsi que les annexes qui en font partie intégrante, tendent à faciliter la transposition des dispositions énoncées dans la convention dans les textes normatifs nationaux, régionaux et locaux.

Partie I – Principes généraux

Les principes généraux ont pour objet de donner des indications sur certains des articles fondamentaux de la Convention européenne du paysage.

I.1. Enjeux des principes généraux

A. Prendre en considération le territoire tout entier

La convention s'applique à l'ensemble du territoire et couvre les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle porte tant sur les espaces terrestres que sur les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne les paysages pouvant être considérés comme remarquables, les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

B. Reconnaître le rôle fondamental de la connaissance

L'identification, la caractérisation et la qualification des paysages constituent la phase préliminaire de toute politique du paysage. Elles impliquent une analyse du paysage aux plans morphologique, archéologique, historique, culturel et naturel, et de leurs interrelations, ainsi qu'une analyse des transformations. La perception du paysage par les populations, tant dans son évolution historique que dans ses significations récentes, devrait être également analysée.

C. 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 à être comprise même par les non-spécialistes.

D. Formuler des 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 devraient être liées entre elles par les objectifs de qualité paysagère.

E. Intégrer le paysage dans les politiques territoriales

La dimension paysagère devrait être intégrée dans l'élaboration de toutes les politiques qui concernent la gestion du territoire, aussi bien générales que sectorielles, afin de mener à des propositions permettant d'accroître la qualité de la protection, de la gestion et de l'aménagement du paysage.

F. Intégrer le paysage dans les politiques sectorielles

Le paysage devrait être pris en compte 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).

G. Mettre en œuvre 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 ces derniers jouent un rôle actif dans la formulation des objectifs de qualité paysagère, dans leur mise en œuvre et dans leur suivi.

H. Respecter les objectifs de qualité paysagère

Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait respecter les objectifs de qualité paysagère. Ils devraient en particulier améliorer la qualité paysagère ou, du moins, ne pas provoquer son amoindrissement. En conséquence, il serait 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 ou projet d'aménagement devrait être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux.

I. Développer l'assistance mutuelle et l'échange d'informations

L'échange d'informations, la circulation des théories, des méthodologies et des expériences, entre les spécialistes du paysage, comme l'enseignement apporté par ces expériences sont fondamentaux pour favoriser l'ancrage social et territorial et l'accomplissement des objectifs de la Convention européenne du paysage.

I.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 qui assimilent le paysage à un « bien » (conception patrimoniale du paysage) et le qualifient (paysage « culturel », « naturel », etc.) 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 et comme ressource favorisant les activités économiques.

L'attention est portée sur le 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 dégradées ; il n'est pas limité à des éléments culturels, artificiels ou 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, olfactive, tactile et gustative) et émotionnelle que les populations ont de leurs lieux de vie et la reconnaissance de leur diversité et spécificité historiques et culturelles sont essentielles pour le respect et la sauvegarde de l'identité des populations et l'enrichissement individuel et social. Elle implique une reconnaissance des droits et des 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. L'implication des populations dans les décisions d'intervention et dans leur mise en œuvre et leur gestion dans la durée est considérée non pas comme un acte formel mais comme partie intégrante des processus de protection, de gestion et d'aménagement.

I.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 pour toutes les institutions et de tous les citoyens de l'Europe envers leur cadre de vie. Le paysage est le résultat concomitant de multiples actions de transformation, dues à de multiples acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales de manières très variées et à des échelles de temps et d'espace différentes. Ces interventions peuvent résulter de l'action des pouvoirs publics qui réalisent des projets de grande ampleur ou d'actions individuelles qui peuvent s'effectuer sur un espace de dimension restreinte.

I.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, dans le 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 du territoire reconnues comme remarquables à une politique attentive à la qualité de tous les lieux, qu'ils soient remarquables, du quotidien ou dégradés ;
- la définition et l'expérimentation de nouvelles formes de collaboration entre les différents organismes et les différents niveaux de l'administration ;
- l'évolution des méthodes d'observation et d'interprétation du paysage, qui devraient désormais :
 - envisager le territoire dans son ensemble (et non plus se limiter à identifier des lieux à protéger) ;
 - intégrer et articuler simultanément plusieurs approches, écologiques, archéologiques, historiques, culturelles, perceptives et économiques ;
 - intégrer les aspects sociaux et économiques.

I.5. Interventions paysagères

La convention énonce des définitions d'actions sur le paysage : protection, gestion et aménagement.

« 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 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 aux générations futures leurs 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 devrait agir non seulement sur les caractères présents dans les sites, mais également sur les facteurs externes, à l'échelle appropriée.

« 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 comme un projet de territoire prenant 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 du paysage est assimilable à la notion de projet de territoire et vise des formes de transformation ayant une capacité à anticiper les nouveaux besoins sociaux en tenant compte des évolutions en cours. Il devrait être également conforme au développement durable et prévoir les processus écologiques et économiques à moyen et long terme. L'aménagement s'applique aussi à la réhabilitation des lieux dégradés (mines, carrières, décharges, friches, etc.) 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 protégés, d'autres aspects, en particulier les processus, gérés et d'autres transformés volontairement.

Partie II – Dispositions générales

Les dispositions générales, telles qu'elles figurent à l'article 5 de la Convention, ont pour objet d'expliquer les fondements des mesures à prendre sur les plans technique et opérationnel, afin de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement du paysage conformément aux objectifs de qualité paysagère (questions administratives et institutionnelles), d'une part, et l'intégration du paysage dans chacune des politiques sectorielles ayant des répercussions sur le paysage (critères et instruments pour la réalisation de politiques du paysage), d'autre part.

II.1. Répartition des compétences et organisation administrative

« 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 trouvent leurs origines dans les législations et réglementations du patrimoine historique ou naturel des premières décennies du XXe siècle ; elles sont fondées généralement sur des normes appliquées à quelques espaces ou composantes considérés comme particulièrement intéressants pour différentes raisons (en

CEP-CDPATEP (2009) 2F

général, prévalait le concept de beauté naturelle, beauté pittoresque, panoramique... liées à une matrice culturelle des XVI^e et XVIII^e siècles s'exprimant notamment dans des tableaux). Dans certains de ces Etats, les compétences administratives sont attribuées aux organismes qui, à différents niveaux, sont responsables du patrimoine historique et culturel.

D'autres Etats ont développé, surtout pendant les dernières décennies, des politiques portant une attention particulière à la réglementation de l'environnement (air, eau, terre, flore et faune) et le thème du paysage a été souvent assimilé à celui de l'environnement. Dans plusieurs Etats, les compétences relatives au paysage ont été assignées à 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 responsables de l'aménagement du territoire.

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

Chaque Etat décide de son organisation institutionnelle en matière de paysage, conformément à son organisation institutionnelle générale (centralisée, décentralisée, fédérale), aux niveaux de gouvernement existants (des niveaux nationaux aux niveaux locaux), et conformément à ses traditions administratives et culturelles et aux structures 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, elle devrait se fonder sur le principe de la subsidiarité, selon lequel les actions devraient être menées au niveau institutionnel le plus proche des citoyens. Il serait toutefois nécessaire que les niveaux administratifs supérieurs assument les tâches d'orientation et 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 lorsqu'on y gagne en efficacité. Les expériences des différents Etats et régions peuvent constituer 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 des méthodes de concertation, en particulier de concertation 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 (concertations 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 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 permanente 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, des conférences Etat-Régions) et au sein des différents niveaux administratifs. Outre ces formes permanentes, des modalités de collaboration pourraient être définies entre les différents organismes et instituts (publics et/ou privés), spécialisés dans des problèmes particuliers, nationaux, locaux, en particulier entre les directions responsables des différents secteurs opérationnels, dans les régions, dans les organismes supracommunaux et même dans les communes.

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

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

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

II.2. Critères et instruments des politiques du paysage

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

- la connaissance des paysages ; identification, caractérisation et qualification ;
- la formulation des objectifs de qualité paysagère ;
- l'atteinte de ces objectifs par des actions de protection, de gestion et d'aménagement du paysage dans le temps (actions et mesures exceptionnelles, et actions et mesures ordinaires) ;
- le suivi des transformations, l'évaluation des effets des politiques, l'éventuelle redéfinition des choix.

Participation, concertation, partage de vues et approbation (entre les institutions et la population, horizontale et verticale) devraient être organisés à toutes les étapes de ce processus.

Le cadre juridique de ce processus 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, etc.). Ces principes et méthodes devraient favoriser la créativité de la recherche et de l'expérimentation qui sont déjà en cours dans différents Etats ou qui naissent de la collaboration entre plusieurs Etats.

II.2.1. La connaissance des paysages : identification, analyse, qualification

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.

« 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 déjà en cours, expérimentaux ou usuels, dans différents Etats européens, révèlent une diversité d'approches de la production des connaissances qui sont 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. Ils appartiennent en effet encore 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 le besoin de connaissance des changements permanents à l'échelle locale. Parmi ces approches, on peut distinguer :

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

– les approches davantage « analytico-descriptives », relativement autonomes, ayant une finalité opérationnelle à une échelle locale.

Le terme « identification » devrait donc être entendu 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'identification des problèmes de qualité (qualification), pouvant varier selon la complexité des situations et les finalités. Le terme « identification » ne devrait pas être interprété de façon réductrice ni limité à un inventaire des paysages, mais être articulé à la formulation des objectifs de qualité paysagère.

La connaissance des paysages devrait se développer selon un processus d'identification, de caractérisation et de qualification, comprenant :

– la compréhension et la description des caractéristiques matérielles spécifiques des lieux dans leur état actuel, mettant en évidence les traces laissées par les processus naturels et humains, en reconnaissant que les caractéristiques des paysages résultent de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;

- l'examen des processus évolutifs et la mise en évidence des dynamiques temporelles, passées, présentes et prévisibles, dues à des facteurs humains ou naturels, ainsi que des possibles pressions qui s'exercent sur les paysages et les risques qui peuvent en résulter ;
- la reconnaissance des caractéristiques et des systèmes de valeur, fondés sur les analyses des experts ou sur la connaissance des perceptions sociales du paysage et de leur distribution spatiale. Cette connaissance s'acquiert par diverses formes de participation du public au processus de définition des politiques du paysage ainsi que par l'analyse de la distribution géographique de la population.

Les orientations des mesures ne devraient pas être trop dirigistes quant aux méthodes, aux étapes et aux acteurs du processus de production des connaissances : certaines administrations publiques peuvent prévoir des catalogues ou atlas de paysages comme instruments autonomes, avec des organismes spécifiquement chargés de leur réalisation. Selon les Etats, ces documents sont intitulés de manière différente : atlas de paysages, catalogue de paysages, carte des territoires paysagers, carte d'évaluation des caractéristiques du paysage... Ils ont pour même caractéristique de fournir un référentiel commun et de constituer également un langage commun qui facilite la communication entre les acteurs. D'autres administrations 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 de mise en œuvre d'une politique paysagère, selon le niveau administratif, l'échelle, les objectifs, les outils (programmes, plans, chartes, etc.).

Des actions devraient être prises afin :

- de favoriser l'intégration des différentes approches de production de connaissances qui permettent l'observation du territoire (sous les angles économique, social, environnemental, historique/culturel, perceptif/visuel, etc.) ;
- de vérifier que les analyses concernent le territoire tout entier (prenant en compte les parties remarquables, du quotidien ou 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 à la transparence de l'organisation, et à la présentation des connaissances, dans un but de participation des populations aux orientations des politiques du paysage ;
- de favoriser la réalisation et la mise à disposition de banques de données adaptées au paysage ; celles-ci devraient concerner tant l'état des lieux que les dynamiques passées et actuelles, les pressions et risques, et prendre en compte 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, les régions et les collectivités territoriales à d'autres échelles.

II.2.2 Formulation d'objectifs de qualité paysagère

« *D. Objectifs de qualité paysagère*

CEP-CDPATEP (2009) 2F

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.c. » (article 6 de la Convention européenne du paysage – Mesures particulières)

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

Peuvent être l'objet d'indications spécifiques et de mesures normatives certains types d'intervention et de transformation influant fortement sur la qualité des lieux, comme les lignes électriques, les réseaux et les antennes téléphoniques, les éoliennes, les carrières, les mines, l'affichage publicitaire et politique, les installations de loisirs (camping, caravanes, équipements récréatifs, etc.).

Certains thèmes et préoccupations 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 ville, les limites ville-campagne, les territoires périurbains, les liaisons linéaires entre des centres historiques (conurbations linéaires), etc.

Les conditions d'accès du public aux paysages devraient être garanties dans le respect de la propriété privée, mais il conviendrait que les voies d'accès, routes, chemins et sentiers, permettent de jouir des paysages. A cet effet, les autorités peuvent prévoir, en accord avec les acteurs concernés, de supprimer des obstacles visuels ou de ménager des couloirs visuels sur un paysage qui le mérite. Ces voies d'accès devraient 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, sur la mise en évidence des dynamiques et des potentialités ainsi que sur les perceptions par les 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 la « production » des connaissances, la consultation des populations, la formulation des politiques et les 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 décisions politiques qui interviennent sur la matérialité des composantes des paysages. Une attention particulière devrait être portée à la diversité des perceptions sociales, qui reflètent la diversité des populations.

L'application concrète des choix de protection, de gestion et d'aménagement devrait viser l'ensemble du paysage et éviter de le diviser en autant d'éléments qui le composent : le paysage est caractérisé par les interrelations de plusieurs domaines (physiques, fonctionnels, symboliques, culturels et historiques, formels, etc.) 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, etc.) et mis en œuvre formellement par les documents de planification urbaine et territoriale 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'associer, dès le début, le public et les différents acteurs concernés.

II.2.3. Participation, sensibilisation, formation, éducation

A. 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 du processus de définition des politiques du paysage. Par ailleurs, la participation est considérée comme un instrument permettant de renforcer l'identité des populations, qui se reconnaissent elles-mêmes dans leur cadre de vie.

L'implication du public, qui peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer, devrait 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 vice-versa. Les populations possèdent des connaissances empiriques (savoirs locaux et naturalistes) qui peuvent être utiles pour compléter et relativiser les savoirs savants.

Cela a également une influence sur l'activité de « qualification », comprise comme la confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations au paysage, 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 comme à la culture populaire : elles 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 transcende les différences pour trouver les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; cela constitue une alternative à la formulation de classifications hiérarchiques des qualités paysagères par des experts.

Les moyens pour la participation devraient être choisis par chaque Etat, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des habitudes de consultation

CEP-CDPATEP (2009) 2F

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 passées et présentes au niveau international. En tout état de cause, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités nationales, régionales et locales, les populations directement concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage.

La participation concerne les différentes phases des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage, en particulier ceux de la connaissance des paysages, ceux de la définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, ceux de réalisation des actions dans le temps. La participation devrait être considérée aussi comme un système d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs. Il est particulièrement important que la participation soit organisée à toutes les phases de la mise en œuvre, depuis la connaissance jusqu'à la mise en œuvre des actions décidées en concertation, c'est-à-dire tout au long de la réalisation des projets élaborés par l'ensemble des acteurs.

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

B. 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 leurs transformations ne signifie pas que celles-ci ne sont pas sensibles à la qualité du cadre de vie. Elle signifie davantage que les sensibilisations 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 quotidienne. 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 et les caractéristiques du milieu naturel, de l'habitat ou des infrastructures. Cette sensibilisation pourrait être utilement fondée sur des expériences d'échanges entre les populations concernées par les décisions d'aménagement et les détenteurs du savoir savant et technique, c'est-à-dire les scientifiques et les experts.

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

- des publications, expositions, documents audiovisuels, simulations, interventions d'artistes et de photographes peuvent être réalisés aux niveaux 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, de représentation du paysage de manière tridimensionnelle ou par blocs diagrammes, permettent une meilleure compréhension et une discussion plus riche entre les acteurs impliqués ;

- des émissions de télévision, encore insuffisantes, devraient être développées tant sur des questions générales que sur des expériences locales ;
- des expériences de sensibilisation locale, comme la visite commentée d'un territoire, suivie conjointement par les populations locales, les élus et les experts ou les scientifiques. De telles expériences 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 devrait mobiliser non seulement les populations, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique et technique ou encore les artistes. La sensibilisation devrait être comprise comme un processus de diffusion des connaissances qui s'exerce dans toutes les directions, des décideurs aux acteurs de terrain et des populations locales, vice-versa.

C. 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 Etats. Elles devraient être confortées et développées. Les enseignements devraient être orientés vers une compréhension du paysage liée au développement durable. Cela implique 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 et 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 des diplômes reconnus par les Etats et entrent désormais dans le cursus européen d'enseignement permettant les échanges universitaires entre les Etats.

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

- les institutions et les organismes nationaux et locaux responsables 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 ;

CEP-CDPATEP (2009) 2F

- 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, etc. 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, et 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 leur 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 action publique permet de nourrir des résultats opérationnels pour la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, tant au plan théorique qu'aux plans méthodologique et pratique.

D. Education

« B. ... éducation

Chaque Partie s'engage à promouvoir : ...

c. des enseignements scolaire et universitaire abondant, 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 Etats au sein d'établissements scolaires, il est nécessaire de la conforter afin de développer chez les enfants une sensibilité aux questions concernant la qualité de leur cadre de vie. Ce développement constitue en outre un moyen de toucher une population par l'intermédiaire des familles.

Ce développement peut passer par l'enseignement de plusieurs disciplines, qu'elles relèvent de la géographie, de l'histoire, des sciences naturelles, de l'économie, de la littérature, de l'art, des disciplines de l'architecture, du génie civil ou encore de l'éducation civique.

Les programmes d'enseignement aux divers niveaux devraient prévoir une éducation aux thèmes du paysage, par l'apprentissage de la lecture du paysage et par une initiation aux relations entre cadre de vie et paysage, aux relations entre écologie et paysage ou encore aux questions sociales et économiques.

Le paysage constitue une ressource pédagogique car il confronte, les élèves aux signes visibles de leur 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.

II.3. Moyens d'intervention

« E. Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages. » (article 6 de la Convention européenne du paysage – Mesures particulières)

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 volontaire. De nouveaux moyens d'intervention peuvent également être utilisés. Le choix des moyens à utiliser dépend des situations locales, qui peuvent varier dans un 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, etc. 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.

II.3.1. 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 être intégrées dans les documents de planification du territoire ou prévoir des instruments spécifiques.

- Intégration des objectifs dans une politique de protection : les mesures devraient permettre la conservation et le maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage ; cette protection devrait 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. Elles peuvent prévoir des dispositions financières pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels, etc.

II.3.2. La mise en œuvre contractuelle

La mise en œuvre contractuelle repose sur les conventions, les chartes, les labels ou les contrats entre les autorités et les acteurs concernés. Elle peut prévoir des dispositions financières pour le financement des actions prévues et/ou des supports techniques, opérationnels, par exemple :

CEP-CDPATEP (2009) 2F

- dans le cas d'une politique de protection : des accords peuvent concerner le maintien d'un paysage. Si nécessaire, des compensations peuvent être accordées aux acteurs qui seraient affectés par les incidences d'une mesure de protection du paysage ;
- dans le cas d'une politique de gestion : des accords ou des contrats peuvent prévoir l'entretien de structures paysagères existantes. Si nécessaire, le versement de financements équivalant au coût de l'entretien peut être accordé (entretien de haies, de canaux, de chemins, par exemple) ;
- dans le cas d'une politique d'aménagement : des accords ou des contrats peuvent prévoir la création de nouvelles structures ou équipements avec les financements appropriés. Ces nouvelles structures ou équipements devraient composer avec le paysage existant, c'est-à-dire répondre aux objectifs de qualité paysagère formulés.

II.3.3. Les outils de politiques paysagères

Il conviendrait, pour mettre en œuvre les politiques du paysage, de prévoir un processus général de planification et d'aménagement qui 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 sur une articulation des compétences à plusieurs niveaux et plusieurs types d'instruments de mise en œuvre.

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

Les principales catégories d'outils sont les suivantes :

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

Annexe 1

Exemples d'instruments utilisés pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

Cette annexe est destinée à donner quelques exemples d'instruments utilisés pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Elle peut être enrichie des expériences que les Parties ont développées sur leur territoire et qui constituent des enseignements méthodologiques utiles pour améliorer l'action paysagère.

Il est proposé que chacune des Parties contribue à la constitution d'une base de données figurant sur le site Internet de la Convention européenne du paysage 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 et études du paysage autonomes ou intégration du paysage dans la planification ordinaire du territoire

Il est nécessaire d'aborder les questions relatives au paysage dans le cadre d'un processus systématique de planification paysagère, adaptée aux différents niveaux, du national au local, et appliquée à tout le territoire, y compris les espaces urbains et extra-urbains.

Ce processus peut revêtir les formes :

- a. d'un véritable système de planification et d'aménagement paysager, avec des instruments spécifiques raccordés entre eux aux différents niveaux administratifs caractérisés par une autonomie opérationnelle (*plans de paysage*) ;
- b. de l'introduction systématique de la dimension paysagère dans les instruments de planification ordinaire du territoire aux différentes échelles (nationale, régionale, locale, etc.), qui devraient comprendre des études spécifiques contenant des orientations (études paysagères). Toute planification du territoire doit intégrer la dimension paysagère.

De tels choix peuvent être présents simultanément dans des situations diverses, même à l'intérieur d'un Etat.

En ce qui concerne la planification ordinaire intégrant la dimension paysagère, il est important qu'il y ait des études spécifiques pour la connaissance paysagère des lieux, et une définition de plans d'action.

Conformément à la définition de la Convention européenne du paysage, les études spécifiques et les plans d'action devraient concerner soit la protection des caractéristiques des lieux qui sont déjà reconnus comme étant de grande qualité, soit la gestion ordinaire des lieux, soit les projets de requalification et de réhabilitation.

Ces projets 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 des populations et des acteurs économiques ;
- des mesures de participation directe des acteurs locaux et des parties prenantes ;
- des outils pour le suivi des transformations et de l'efficacité des politiques mises en place.

CEP-CDPATEP (2009) 2F

Les plans et études de paysage prennent la forme de documents cartographiques et de rapports qui consignent les objectifs et les moyens prévus.

Il est également important que, dans un tel processus de planification, il soit le plus possible fait recours aux instruments de la concertation préalable, verticale et horizontale, entre les différents niveaux et les secteurs intéressés par l'administration du territoire. Il serait utile de promouvoir cette participation par des dispositions juridiques et administratives.

La participation concerne les différentes phases du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage ; en particulier celles de la connaissance des paysages, celles de définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, et celles de réalisation des actions dans le temps. La participation implique des droits et des responsabilités pour chacun.

Il serait également utile de définir des délais de validité et de mise à jour ou de renouvellement des études et des plans d'action pour le paysage, en tenant compte de différents facteurs tels que :

- la rapidité des transformations selon les espaces concernés ;
- les possibilités concrètes d'engager les administrations dans leur élaboration ;
- la sensibilité du public à de telles thématiques ;
- les opportunités de développement durable mises en évidence par la formulation des objectifs de qualité paysagère des sites concernés.

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 ;
- que 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 ;
- que de nombreuses formes de concertation verticale et horizontale entre les organismes compétents soient prévues et mises en œuvre ;
- que l'approche intégrée du paysage soit présente dans les différents instruments sectoriels du territoire concerné.

En particulier, à titre d'exemple, la dimension paysagère devra concerner les programmes de gestion de l'énergie, tous les types de programmes et projets d'infrastructures et de transport ; les plans des bassins hydrographiques ; les programmes et les plans pour le patrimoine et 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).

Principales caractéristiques du processus d'analyse et d'action paysagère pour les instruments généraux de planification paysagère et les instruments sectoriels

Un schéma des étapes du processus de planification paysagère générale (plans de paysages, intégration du paysage dans la planification ordinaire du territoire) est présenté ci-après. Il est fait état des processus de planifications sectorielles qui transforment le territoire (plans et projets de secteur), et des outils de concertation et de négociation (chartes, contrats, plans stratégiques partagés, etc.).

1. Grâce à l'étude systématique des paysages sur le territoire tout entier (identification, caractérisation, qualification) des « unités de paysage » clairement définies et délimitées devraient être identifiées.

L'expression « unité de paysage » est utilisée ici afin de souligner l'importance d'étudier systématiquement les paysages. Il n'y a pas lieu de privilégier une modalité d'analyse univoque (écologique, géographique, historique, visuelle ou autre). Toutefois, plusieurs termes, liés à différentes modalités descriptives et interprétatives du paysage, à différentes finalités opérationnelles et, à différentes échelles de travail, peuvent être utilisés, comme c'est déjà le cas dans différents Etats : unité, espace, système, structure, éléments (non seulement territoriaux, mais aussi linéaires, en réseau, etc.).

2. Les plans ou études de paysage devraient formuler pour chacune des unités de paysage des « objectifs de qualité paysagère ». Ces objectifs prévoient :

- la conservation et le maintien des caractéristiques de qualité (morphologies, éléments constitutifs, couleurs, etc., compte tenu des techniques et des matériaux de construction, mais aussi des caractères et des lieux symboliques...);
- la prévision de transformations du paysage en accord avec les objectifs de qualité paysagère, n'affectant pas la qualité du paysage ;
- la requalification et/ou la réhabilitation des parties dégradées ou posant des problèmes afin de rétablir leurs qualités ou d'en créer de nouvelles.

3. Les plans ou études du paysage devraient comporter des principes généraux, de stratégies et d'orientations relatifs à la qualité paysagère du territoire (protection, gestion, aménagement, requalification, etc.), en apportant une attention toute particulière aux mesures nécessaires pour la mise en valeur paysagère, l'utilisation et l'accessibilité des lieux concernés.

4. Les plans ou études du paysage devraient également comporter des dispositions relatives à la sensibilisation, à la formation, à l'information des populations et des acteurs dont les activités concernent le paysage (opérateurs économiques, techniciens, administrateurs, etc.).

5. Les plans ou études du paysage devraient également comporter des accords et des financements pour l'entretien d'éléments du paysage, pour la création de structures, pour des activités récréatives et éducatives, soit en utilisant des fonds spécifiques, soit en signalant et en favorisant l'utilisation de fonds provenant d'autres secteurs (agriculture, tourisme, culture, travaux publics), soit en favorisant la participation active des populations et des organisations non gouvernementales.

6. Les plans ou études du paysage devraient définir un programme de gestion à court ou à moyen terme pour la mise en œuvre des actions, faisant état des acteurs et des moyens permettant de le mener à bien.

7. Il est essentiel de trouver des modalités de suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions. Ce suivi devrait contribuer au processus de révision des objectifs de qualité paysagère, à leur reformulation et à la redéfinition périodique des phases de la politique du paysage et de ses moyens.

3. Chartes, contrats et 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 connaissent déjà des résultats positifs. 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, manière dont les choix sont faits, 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, etc.), 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 entre 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 – étude d'impact environnementale (EIE) et évaluation stratégique environnementale (ESE) – 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 de 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'aménagement 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 est indispensable d'introduire les objectifs de qualité paysagère (plans du paysage, plans d'aménagement du territoire avec des contenus paysagers, etc.) dans les études d'impact afin d'aboutir à des projets les plus cohérents possible avec ces objectifs.

Il est en tout état de cause 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 (ESE) afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une prise en compte globale de tout le paysage et surtout de sa capacité de tolérance aux transformations envisagées.

5. Evaluation des effets paysagers des interventions non soumises à une 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. Cette évaluation devrait contribuer aux prises de décision des organismes administratifs, et éduquer et habituer les techniciens, administrateurs et particuliers à tenir compte 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 une autorisation administrative est prévue – mais qui ne sont pas encore soumis à l'EIE ou à l'ESE.

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

La documentation devrait :

- montrer la manière dont le projet est introduit dans les différents contextes (le contexte « proche » du projet (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 les caractéristiques du projet et les contextes ; simuler l'état des lieux après l'intervention ;
- démontrer la conformité du projet par rapport aux objectifs de qualité paysagère des instruments de planification et d'aménagement paysager (plans, chartes, etc.), lorsqu'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 assure 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 quelque temps déjà des signes de crise, surtout lorsqu'elle prévaut sur les autres politiques. Elle constitue une défense passive de lieux isolés de l'ensemble du territoire et prévoit que les autorisations pour les modifications sont soumises au seul arbitre des spécialistes et des professionnels.

Si l'on considère qu'il est opportun de prévoir une réglementation spécifique attachée à des lieux particuliers (ou d'introduire des modifications aux lois déjà existantes), il est nécessaire de parvenir à un large accord sur les motivations de cette réglementation, c'est-à-dire :

- sur une continuité des représentations sociales, attestée par l'iconographie, des récits de voyageurs, des documents historiques, etc. ;
- sur des études récentes portant notamment :
 - sur les valeurs culturelles actuelles, identifiées par des experts, bien que non encore intégrées par les populations (architecture contemporaine, archéologie industrielle, etc.) ;
 - sur les systèmes de valeurs, notamment symboliques, attribuées par les populations locales (petit patrimoine, sites liés à l'Histoire ou aux légendes locales, etc.).

Il convient aussi de tenir compte des spécificités de chaque Etat. Il semble préférable d'éviter les motivations du type « pittoresque », « beauté naturelle » ou « remarquable », qui appartiennent à des concepts culturels propres à la législation de protection des monuments et des sites du début du XXe siècle. Aux motivations inhérentes aux caractéristiques spécifiques des lieux peuvent s'ajouter ou se substituer des motivations dérivées de sensibilités ou de risques particuliers.

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

- les mesures et les instruments de protection généraux et spécifiques, tels que le classement ou le simple inventaire, l'utilisation d'instruments institutionnels déjà existants, tels les parcs et les réserves (parcs culturels, parcs régionaux, réserves archéologiques, etc.) ou la création de nouveaux instruments ; ses propres mesures de protection ;
- les caractères des instruments de recensement et de protection, tels que la description du lieu et les principales raisons de sa protection, avec notification officielle 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 sa taille, de ses caractéristiques, etc. ; ou bien de véritables plans spécifiques de paysage pour chaque site protégé ou pour certains types particuliers de paysage. Il serait opportun d'insérer cette réglementation dans la planification et les projets d'aménagement paysager.

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

Chaque Etat, en général, possède déjà une législation, une organisation administrative et des instruments spécifiques pour sauvegarder son patrimoine culturel et historique, qui bénéficie d'une attention désormais renforcée de la part des populations et dont cette politique s'est diffusée en Europe depuis la fin du XIXe siècle. Dans ce secteur également, il serait nécessaire d'introduire la dimension paysagère. En particulier, il serait opportun que la protection et l'entretien des éléments ponctuels, linéaires ou spatiaux, qui constituent un patrimoine culturel et historique (par exemple les centres historiques, les villas, les archéologies industrielles, les jardins historiques, etc.) 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.

Il est suggéré d'intégrer l'identification du patrimoine historique en mettant en évidence leur rôle à l'intérieur d'un système de relations historiques, matérielles et immatérielles, et de concevoir des instruments susceptibles de sauvegarder et de valoriser un tel système, ainsi que de doter les constructions et les sites d'instruments de réglementation des activités de transformation (règlements, programmations spécifiques, introduction dans la planification ordinaire, etc.).

8. Ressources et financements

Les ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique du paysage peuvent être à la fois financières et humaines.

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, etc.). L'introduction des aspects paysagers dans les politiques sectorielles (environnement, tourisme, agriculture, travaux publics, culture, etc.) permet d'utiliser les ressources destinées à ces secteurs, simultanément, pour la protection, la gestion et l'aménagement paysagers.

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

D'autres types d'incitations peuvent être effectuées, comme l'assistance technique aux particuliers pour l'élaboration de plans, de projets, la valorisation des lieux par des politiques touristiques, le soutien des produits agricoles de qualité, etc. (incitations indirectes).

Des initiatives spécifiques peuvent être prises 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

CEP-CDPATEP (2009) 2F

d'instruments de mise en œuvre (plans, chartes, etc.) et avec les différentes phases des interventions (protection, gestion et aménagement).

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

9. Prix du paysage du Conseil de l'Europe

Contrairement à d'autres formes de reconnaissance qui priment sur le caractère exceptionnel ou significatif des lieux, qu'il soit hérité ou de création récente, le Prix du paysage institué par la convention a essentiellement une finalité de sensibilisation, puisqu'il est destiné à reconnaître des actions exemplaires réalisées par des collectivités publiques et des organisations non gouvernementales.

Aux niveaux 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, à des actions de bonne gestion quotidienne et ordinaire, à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans paysagers et de plans de gestion, à des expériences réussies de participation des populations, à des politiques de formation et d'éducation continue, à des expériences de concertation horizontale et verticale dans la planification et la gestion des paysages, à des expériences transfrontalières, à des études et des recherches susceptibles d'impliquer une pluralité d'acteurs administratifs, soit nationaux soit supranationaux, etc. 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 adapter son prix national du paysage à ses propres spécificités, besoins et opportunités. Il pourrait ainsi préciser le contenu du prix (reconnaissance, soutiens financier, technique, opérationnel à l'action proposée, etc.), les formes de publication des résultats (expositions, manifestations, publications, etc.), les niveaux administratifs concernés, les catégories thématiques, la périodicité et la composition du jury.

Il serait toutefois opportun que les choix relatifs aux prix nationaux et infranationaux se positionnent par rapport au Règlement 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 des informations 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 – locale, régionale, nationale ou internationale – en mettant en œuvre des dispositifs d'observation à échelles emboîtées. Un échange continu entre eux devrait être possible. Ces observatoires 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 et de mise en œuvre à différents niveaux ;
- d'utiliser et, si nécessaire, de rassembler les documents historiques relatifs aux paysages qui peuvent être utiles à la connaissance des processus d'évolution des paysages (archives, textes, iconographie, etc.) ;
- 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, et 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, devraient 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 appropriés et sur la base des travaux réalisés par les observatoires, 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 menées.

Un tel type de document, élaboré par les organismes administratifs, les observatoires, les centres ou instituts du paysage ou d'autres organismes, et/ou en collaboration avec ces diverses entités, pourrait confronter les dynamiques effectives des territoires concernés avec les orientations et les mesures paysagères mises en œuvre, souligner les résultats, les solutions et les problèmes rencontrés et 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 Etats devraient tenir pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

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 des mesures décidées conjointement par 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 mènent des politiques différentes en ce qui concerne le 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 : www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage, les divers rapports concernant les thématiques qui ont été développées depuis la signature de la Convention européenne du paysage le 20 octobre 2000, notamment dans le cadre des réunions des ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

Annexe 2

Proposition de texte pour la mise en œuvre pratique de la Convention européenne du paysage au niveau national

*destinée à orienter les autorités publiques
dans 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, ce document d'orientation 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. Chaque paragraphe se réfère directement aux dispositions correspondantes de la convention.

Paragraphe 1 – Définitions

Aux fins du présent document d'orientation :

- 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, de la gestion et de 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.

Paragraphe 2 – Champ d'application

Le présent document d'orientation 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 les eaux territoriales 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.

Paragraphe 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 environnantes 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, aux niveaux national, régional et local, devraient intégrer et prendre en compte la dimension paysagère dans leurs diverses politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. Elles devraient 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 devraient 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 devraient être préparés à cet effet.

5. Connaissance, sensibilisation, éducation et formation

a. Les paysages devraient faire l'objet d'études approfondies sur l'ensemble du territoire.

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

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

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

e. La question paysagère devrait être 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, à son propre niveau de responsabilité, une politique du 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 devraient être insérés dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme et dans les autres politiques sectorielles.

d. Les mesures pratiques et juridiques prises au titre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement des paysages devraient 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.

Paragraphe 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 devrait être rendue publique.

c. Les ministères dont les activités influent sur les paysages devraient 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 au paragraphe 3, et rendre compte régulièrement de leur politique paysagère.

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