



Strasbourg, 3 février 2017

CEP-CDCPP (2017) 16F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

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

*Conférence organisée sous les auspices de la Présidence chypriote
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

RÉSULTATS DE LA 16^E RÉUNION DU CONSEIL DE L'EUROPE DES ATELIERS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE SUR

***« Paysage et coopération transfrontière :
le paysage ne connaît pas de frontière »***

Andorre la Vielle, Andorre, 1-2 octobre 2015

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
23-24 mars 2017

*Document du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe
Direction de la Gouvernance démocratique*

Résumé

La Convention européenne du paysage indique que « *Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage* » (Article 9 – Paysages transfrontaliers).

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 considère que « *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* ». Elle relève que « *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* ».

*

Le 16^e Réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur « *Paysage et coopération transfrontière : le paysage ne connaît pas de frontière* » a été organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec le Ministère de l'environnement, de l'agriculture et du développement durable de l'Andorre, dans le cadre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage, à Andorre la Vieille, Andorre, les 1-2 octobre 2015.

La Réunion a pour objet d'analyser les expériences de coopération transfrontalière concernant le paysage, réalisées ou en cours de réalisation. Les cinq Ateliers organisés étaient intitulés :

- « *Parcours dans les paysages de l'Andorre* » ;
- « *Paysages en pointillé, des lignes qui séparent, des lignes qui rapprochent* » ;
- « *Paysages : des cultures et caractéristiques naturelles diverses, une richesse* » ;
- « *Paysages, espaces de coopération* » ;
- « *Des paysages transfrontaliers à révéler* » ;
- « *Des paysages pour vivre, ensemble* ».

La Réunion a permis d'échanger des informations sur les avancées, perspectives et pratiques ainsi que sur les approches théoriques aux niveaux européen, national, régional et local. Quelque 200 participants de différents pays européens et non européens y ont participé.

Lien vers le programme et les présentations :

<http://www.coe.int/fr/web/landscape/16th-council-of-europe-meeting-of-the-workshops-for-the-implementation-of-the-european-landscape-convention>

La Conférence est invité à :

- remercier chaleureusement le Ministère de l’environnement, de l’agriculture et du développement durable de l’Andorre pour sa coopération avec le Conseil de l’Europe dans l’organisation de l’événement et son hospitalité ;
- prendre note des interventions et présentations effectuées lors de la Réunion, telles qu’elles figurent sur le site internet de la Convention européenne du paysage, ainsi que des conclusions de la Réunion (aussi reprises en annexe au présent document) :
<http://www.coe.int/fr/web/landscape/16th-council-of-europe-meeting-of-the-workshops-for-the-implementation-of-the-european-landscape-convention>, et à formuler toute proposition éventuelle ;
- prendre note de la Recommandation [CM/Rec\(2015\)8](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en œuvre de l’article 9 de la Convention européenne du paysage sur les paysages transfrontaliers (reprise ci-après) en décidant de s’y référer.



**Recommandation [CM/Rec\(2015\)8](#)
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne du paysage sur les paysages
transfrontaliers**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 14 octobre 2015,
lors de la 1238e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

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, 2000) ;

Considérant l'article 9 de ladite Convention sur les paysages transfrontaliers, aux termes duquel « Les Parties s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage » ;

Se référant à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, 1980) et à ses protocoles additionnels ;

Ayant à l'esprit la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) ;

Considérant que les paysages transfrontaliers sont révélateurs de la continuité géographique, des événements historiques et des rapports humains et culturels tissés au fil du temps ;

Soucieux de mieux faire connaître de part et d'autre de la frontière les valeurs paysagères des espaces concernés et de promouvoir une coopération transfrontalière en faveur des paysages ;

Souhaitant associer et rapprocher les élus, les professionnels, la population locale, les associations et autres acteurs agissant en faveur de la protection, de la gestion et de l'aménagement de ces paysages transfrontaliers ;

Considérant l'importance d'une prise en compte appropriée du paysage et de ses valeurs environnementales, culturelles, sociales et économiques, comme facteur de développement pour les sociétés locales,

1. recommande aux Etats parties à la Convention européenne du paysage de promouvoir une coopération pour les paysages transfrontaliers en encourageant les autorités locales et régionales à se concerter en vue d'établir le cas échéant des programmes communs pour la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne du paysage sur les paysages transfrontaliers ;

2. demande aux Parties concernées d'informer les autres Parties à la Convention, dans le cadre du Système d'information du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, des programmes de coopération ainsi élaborés et mis en place afin de favoriser l'échange d'expériences entre les Parties.

ANNEXE



CONSEIL DE L'EUROPE

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*SEIZIEME REUNION DU CONSEIL DE L'EUROPE
DES ATELIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE
LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE*

Paysage et coopération transfrontalière

Le paysage ne connaît pas de frontières

Andorre la Vielle, Andorre
1-2 octobre 2015
Visite d'étude, 30 septembre 2015

Présentation des Conclusions générales des Ateliers par les Rapporteurs

Mme Natàlia ROVIRA, Responsable stratégie et communication, Ministère de l'environnement, de l'agriculture et du développement durable, Andorre

M. Yves LUGINBÜHL, Agronome et géographe, Directeur de recherche émérite du Centre national de recherche scientifique, France

Mme Annalisa CALCAGNO MANIGLIO, Professeur émérite d'architecture du paysage, Université de Gênes, Italie

M. Margarita ORTEGA, Membre honoraire du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) et de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Espagne

Mme Maria José FESTAS, Présidente honoraire de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Portugal

– Atelier 1 –

Parcours dans les paysages de l'Andorre

Rapporteur

Mme Natàlia ROVIRA, Responsable stratégie et communication, Ministère de l'environnement, de l'agriculture et du développement durable, Andorre

Le premier Atelier de cette 16^e Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur : « *Paysage et coopération transfrontière : le paysage ne connaît pas de frontières* » a porté sur l'application de la Convention européenne du paysage en Andorre.

Depuis à peu près dix ans, nous avons cartographié nos unités du paysage, élaboré le catalogue des paysages ainsi que d'autres documents qui nous ont permis, après un processus de participation publique de définir 7 objectifs de qualité du paysage et une cinquantaine d'actions regroupées dans la Stratégie Nationale du Paysage de l'Andorre pour la période 2012-2020. Actuellement, nous sommes à la mi-parcours du développement de la Stratégie, nous avons réalisé de nombreuses actions et il nous reste quatre ans pour tenter d'appliquer au mieux les mesures prévues en 2012.

Ensuite, il nous faudra reprendre une profonde réflexion pour préparer la nouvelle Stratégie. Nous devons y intégrer évidemment un certain nombre de projets, comme celui concernant le Pas de la Casa, qui, bien que n'étant pas dans la Stratégie 2012, répond à bon nombre des objectifs de qualité du paysage de l'Andorre. De plus, ce projet nous a permis de voir comment il est possible d'appliquer les objectifs de la Stratégie au niveau d'un projet sur le terrain.

Cette dernière étape, concernant le terrain, est probablement une des plus compliquées mais certainement, la petite taille de l'Andorre et le fait que nous n'ayons pas beaucoup d'échelons au niveau administratif vont nous aider à accélérer l'ensemble du processus. Le fait de travailler sur une zone de frontière comme le Pas de la Case nous amènera tout naturellement à travailler avec nos voisins français. La réalisation même du travail fait au Pas de la Case a été un bon exemple de coopération transfrontalière quand les étudiants et les universités catalanes et italiennes ont bien voulu se pencher sur l'amélioration paysagère d'une petite ville comme le Pas de la Case qui pourra servir pour établir une méthodologie applicable à d'autres espaces frontaliers.

– Atelier 2 –

*Paysages en pointillé,
des lignes qui séparent, des lignes qui rapprochent*

Rapporteur

M. Yves LUGINBÜHL, Agronome et géographe, Directeur de recherche émérite du Centre national de recherche scientifique, France

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d938>

– Atelier 3 –

Paysages : des cultures et caractéristiques naturelles diverses, une richesse

Rapporteur

Mme Annalisa CALCAGNO MANIGLIO, Professeur émérite d'architecture du paysage, Université de Gênes, Italie

Les études et recherches que j'ai pu effectuer et coordonner au cours de mes années d'enseignement à l'Université de Gênes en Architecture du Paysage m'ont portée à approfondir les principes qui ont inspiré la Convention européenne du paysage et à analyser la manière dont ils sont appliqués dans les projets de paysage ainsi que dans toutes les actions susceptibles d'influencer la création et la transformation de paysages.

Cet intérêt est lié aux importantes innovations politiques de la Convention, qui vont bien au-delà de la simple protection des paysages, de leur gestion et aménagement. La Convention considère en effet la nécessité de se soucier de tous les types de paysages, qu'ils soient remarquables ou ordinaires mais aussi dégradés. Elle fait état de la nécessité de sensibiliser la société au fait que tous les paysages sont un bien commun et un élément essentiel du bien-être de la collectivité. Elle ambitionne de convaincre les autorités et les acteurs concernés de la nécessité d'intégrer la dimension paysagère dans toutes les politiques territoriales, dans les plans d'aménagement du territoire et dans les projets de paysage en suivant les objectifs de la Convention, pour un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement.

Dans l'ouvrage « *Pour un paysage de qualité* » que j'ai édité, j'ai cherché à comprendre et à approfondir – avec un très utile « dialogue » entre des spécialistes, des chercheurs, des professionnels, provenant d'expériences diverses – les raisons du retard en Italie (entre régions voisines du même Etat) dans l'application des principes de base de la Convention qui visent à intégrer le paysage (leur richesse actuelle ou potentielle) dans toutes les politiques territoriales et à mettre en place des projets de paysage conçus de manière démocratique grâce à la participation des communautés liées aux lieux de leur vie quotidienne. L'assimilation culturelle de certains de ses objectifs politiques et des dispositions liées aux actions stratégiques s'avère être manifestement très lente et difficile. Ce retard existe malgré le consensus presque unanime obtenu en Italie, dès la phase de la présentation de la Convention, par la plupart des institutions territoriales, le milieu universitaire, et la société civile en général de l'importance qu'il convient d'accorder au paysage. Les administrations régionales et locales sont en fait rarement dotées de personnes compétentes en matière de paysage, capable de mettre en œuvre la politique paysagère dans les différentes situations de leurs compétences.

Pour ces raisons et d'autres encore, que je n'ai pas le temps de rappeler, mon intérêt à prendre part à cette Réunion intitulée « Paysage et coopération transfrontière : le paysage ne connaît pas de frontière », qui se réfère à l'article 9 de la Convention européenne du paysage, est réellement important. Cette disposition met en évidence l'exigence d'intégrer le paysage non seulement dans les politiques nationales des Etats, mais également dans les expériences de coopération transfrontière concernant le paysage.

La Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à ses Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage a d'ores et déjà donné un ensemble d'orientations théoriques, méthodologiques et pratiques pour la mise en œuvre de la Convention entre Etats frontaliers ou voisins. Elle a également expliqué de quelle façon la coopération transfrontière peut être concrétisée en accord avec les politiques d'un Etat, afin d'éviter que des décisions prises par différents secteurs de l'administration publique diffèrent ou se contredisent (mauvaise compréhension des caractéristiques communes des paysages considérées dans

leur contiguïté territoriale...).

Les principes affirmés par la Convention européenne du paysage et les actions qu'il convient de mener afin de promouvoir la coopération transfrontière – considérant que le paysage ne connaît pas de frontière – sont souvent innovants par rapport aux politiques des différents Etats. Un renforcement de la prise en considération de la valeur du paysage serait un objectif simple à partager et à poursuivre ; un autre objectif, qui serait à mon avis assez difficile à atteindre est celui de la reconnaissance et du partage, entre Etats voisins, de leurs propres valeurs naturelle, culturelle, économique. Il y a en effet souvent des valeurs reconnues par un Etat, telles que son identité locale ou nationale, qui ne bénéficient pas, dans le cours de l'histoire, de la même reconnaissance de la part d'autres Etats voisins en raison de leur situation géographique ou de leur appréciation esthétique différente diverse.

A propos de l'intégration du paysage dans les politiques et dans les actions de coopération transfrontière, Michel Prieur a remarqué que pour répondre à cette disposition innovante par rapport aux actions internationales des différents Etats, « les Parties devraient faire preuve d'imagination pour surmonter les obstacles juridiques et pratiques qui freinent trop souvent la coopération transfrontière, tout en utilisant divers instruments internationaux qui désormais facilitent les actions transfrontières ».¹

Cette Réunion des Ateliers s'est adressée aux représentants des Etats Membres de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, aux autorités locales et régionales, aux universitaires, aux professionnels et a demandé aux participants de présenter et analyser les expériences de coopération transfrontière concernant le paysage qui ont été réalisées ou sont en cours de réalisation dans leur différents Etats. De nombreuses personnalités de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et faisant part de diverses institutions, étant en contact avec des réalités très différentes, ont présenté des expériences particulièrement intéressantes de coopération transfrontalière, selon les dispositions spécifiques mises en évidence par la Convention. Les participants ont eu l'opportunité de partager des réflexions et de connaître les méthodes suivies pour mener à bien des réalisations et expériences de coopération transfrontière. Le cadre politique dans lequel celles-ci ont été menées à bien dans un contexte du développement durable, a également parfois été présenté.

La construction de la connaissance et l'exigence d'intégration du paysage dans les politiques et les actions des Etats, en plein accord avec la notion de paysage introduite par la Convention européenne du paysage, est devenue une importante clé de lecture de notre société actuelle. Celle-ci tient compte de l'évolution de la notion de paysage en Europe ainsi que des différentes expériences pratiquées et en cours, favorisant l'application de la Convention. Il a cependant été en même temps possible de constater que les problèmes d'un monde toujours plus complexe mettent en jeu de nouveaux acteurs : des organisations et institutions privées, non gouvernementales, ainsi que des groupements spontanés qui jouent parfois un rôle innovateur et créatif dans les expériences paysagères actuelles. Les présentations nous ont fait connaître des lieux très intéressants ainsi que des situations très différentes, en raison de la diversité d'approche et de méthode utilisée dans la connaissance et la compréhension des paysages.

Certains Etats du nord de l'Europe – Finlande, Norvège et Suède – ont présenté des exemples de bonnes pratiques transfrontières dans le domaine du paysage : une diversité d'approche et de parcours intéressants, orientés vers la protection des paysages naturels présentant une sensibilité, une perception et une compréhension du paysage liées à une matrice culturelle enracinée depuis longtemps dans les traditions historiques et les politiques de ces Etats.

Dans d'autres cas, des expériences de coopération transfrontière ont été présentées. Certains exemples montrent cependant que l'attention accordée au paysage est encore récente, ou bien que la sensibilité collective, les comportements individuels conscients et les responsabilités sociales partagées

¹ Conseil de l'Europe, [Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage 2006](#), *Série Territoire et Paysage*, p. 155 et s.

concernant les activités et les transformations qui influencent le paysage ne tiennent pas suffisamment compte des pressions qui le modifient.

Il a été possible de constater que la construction d'outils nouveaux et de nouveaux parcours pour promouvoir la sensibilisation et l'implication active des populations est essentielle dans l'élaboration de toutes les politiques qui concernent la gestion du territoire, afin que ces derniers jouent un rôle actif dans la formulation des objectifs de qualité paysagère et dans leur mise en œuvre.

Une diversité d'approche et de parcours – conduisant à la présentation ponctuelle de beaux exemples concernant des monuments, des sites architecturaux historiques ou des expériences de paysages culturels –, s'est parfois éloigné de l'esprit et des objectifs des Ateliers. Ces exemples s'éloignent des méthodes de connaissance et de compréhension intégrée des paysages dans l'élaboration de toutes les politiques qui concernent la gestion du territoire (aussi bien sectorielles que générales).

Des exemples de coopération transfrontalière concernant des fleuves (les rives du Danube par exemple) et bassins hydrographiques ont fait l'objet de présentations : des exemples de bonnes pratiques ont analysés, présentant la tradition des lieux, la grande attention portée au patrimoine culturel, à la biodiversité, aux richesses des paysages partagées entre les Etats voisins traversés. Il a été clairement fait état de la pertinence de la coopération transfrontière et des différentes stratégies de développement durable du territoire.

Des exemples décrivant les caractéristiques des paysages transfrontières ainsi que les éléments qui définissent leur qualité paysagère ont été donnée. Ceux-ci déterminent non seulement les activités de protection, de valorisation, de requalification, de transformation, mais aussi des stratégies permettant de les rendre opérationnels en promouvant des actions, par exemple :

- un centre de documentation et une banque de données concernant la nature et la qualité des paysages ;
- un observatoire des transformations du paysage ;
- la production de plusieurs cartes thématiques sur la transformation du paysage depuis la seconde guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui.

Il a rarement été fait mention de la nécessité de former les compétences techniques et les connaissances nécessaires en matière de paysage sur le territoire tout entier, pour arriver à en connaître les éléments constitutifs, soit sur le plan naturel et culturel et sur leurs interrelations, soit dans son évolution historique, dans ses significations récentes et dans l'analyse des transformations.

Le paysage forme un tout, dans lequel sont également les événements et les phénomènes peu évidents et difficiles à découvrir, tels que les relations et les influences réciproques.

Afin d'appliquer les dispositions de la Convention européenne du paysage, il est nécessaire de définir un programme de base sur lequel fonder les instruments de connaissance et d'évaluation nécessaires aux politiques paysagères et aux différentes activités de protection, de gestion et d'aménagement. En outre, il est important de définir les tâches et les secteurs où il convient d'intervenir sur le paysage en considérant les politiques qui ont des effets sur le territoire.

– Atelier 4 –

Paysages, espaces de coopération

Rapporteur

Mme Margarita ORTEGA, Membre honoraire du Comité des hauts fonctionnaires de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) et de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Espagne

Dans les zones frontalières en particulier, les paysages gardent la trace des différences culturelles qui évoluent au fil du temps. Différences culturelles passées et présentes, mais aussi futures. Cela étant, comme l'indique l'intitulé de cet atelier, les paysages frontaliers sont des lieux où la coopération est essentielle. Les exemples présentés en sont la confirmation. Les orateurs ont fait de nombreuses propositions fort intéressantes. En traitant du thème de cet atelier – paysages, espaces de coopération –, ils ont insisté sur leurs liens réciproques en appelant l'attention sur le rôle spécifique que joue la coopération dans les paysages frontaliers.

Ces propositions s'organisent autour de trois grands thèmes :

Singularité des paysages frontaliers

Le fait qu'un paysage soit situé sur une frontière est un élément clé de son identification, qui peut constituer une opportunité. Les principaux facteurs suivants se dégagent :

Périphérie : Par rapport aux régions centrales, les régions frontalières sont, le plus souvent, « périphériques » au sens physique et économique. Dans le passé, la plupart des régions frontalières ont été soumises à un contrôle administratif commun ou à des restrictions, ce qui a eu des conséquences sur le plan économique. Elles ont été confrontées aux mêmes problèmes (exode rural, marginalisation, pénurie d'activité imputable à des réglementations administratives ou de marché différentes, comme ce fut le cas en Serbie, dans la région Duero-Douro et en Laponie). Cela étant, cette situation a eu pour effet la préservation de caractéristiques vernaculaires ou traditionnelles (usages et gestion du territoire, schémas agricoles, urbains et architecturaux, traditions culturelles, etc.), qui sont aujourd'hui considérées comme des atouts majeurs.

Importance ou valeurs des frontières : Les frontières n'ont pas été tracées au hasard. En règle générale, elles suivent des éléments géographiques pertinents (montagnes, fleuves, baies, caps) qui sont, normalement, moins transformés que les autres et donc mieux conservés. Pour cette raison, ces zones sont plus authentiques et plus riches (Laponie, Serbie, Douro). Cela étant, ces espaces ont, par décisions politiques, été déclarés zones stratégiques (défense ou dominance). Ils ont laissé des traces et imprimé des valeurs culturelles, valeurs qu'il nous faut aujourd'hui redécouvrir et identifier.

Dominance rurale : certaines régions sont plus vulnérables que d'autres, en particulier les zones rurales isolées. Dans le cas du Douro, le point de vue des habitants nous a permis de mieux comprendre la situation.

Caractéristiques symboliques et identifiantes : La plupart des régions frontalières ont été le témoin d'événements historiques qui ont laissé leur empreinte. Elles peuvent être vues comme des « lieux-événements » ou des « espaces narratifs » qui communiquent, offrent un paysage et transmettent des informations.

En somme, comme l'indique l'étude comparative russe, les frontières, du fait même de leur existence, font naître de part et d'autre des schémas qui diffèrent selon les règles administratives et culturelles en vigueur.

Valeurs ajoutées des paysages frontaliers

En raison des facteurs évoqués plus haut en lien avec les paysages frontaliers, les valeurs culturelles et symboliques sont parfois plus importantes que les valeurs naturelles, lesquelles sont déjà reconnues. Il est essentiel de mettre en évidence la valeur ajoutée qui ancre les aspects culturels et historiques dans l'environnement, et cela afin de dégager le caractère différent des « nouveaux » paysages.

Valeurs naturelles et environnementales : En règle générale, les zones frontalières ont des valeurs naturelles et environnementales supérieures, car elles sont, qualitativement et quantitativement, moins exposées aux changements que les autres. Il y a donc lieu de penser que les transformations sont lentes (Serbie, Laponie et Douro).

Valeurs culturelles et historiques : On a constaté que, outre les empreintes laissées par l'histoire, les aspects culturels tiennent lieu de descripteurs des modes de vie, des usages et des traditions dans l'utilisation et la gestion du territoire. C'est pourquoi la plupart des paysages frontaliers sont véritablement des « paysages culturels »².

Les dimensions symboliques et historiques du paysage en tant que « paysage culturel » nécessitent un langage novateur qui puisse exprimer autre chose que les seules caractéristiques physiques du territoire. Nous avons besoin de nous faire une image de sa structure complexe. De plus, ce langage doit être une réponse – d'origine culturelle – transmise et exprimée par un groupe social concret issu des deux communautés qui, dans l'histoire, ont été séparées pour des raisons politiques. En réalité, on peut considérer qu'il s'agit d'un paysage « patrimonial ». Il faudrait pour cela transformer le paysage-territoire pour créer une nouvelle scène, une nouvelle narration, intégrant tous les éléments qui constituent la mémoire ainsi que les événements historiques qui s'y sont déroulés. Ce serait la représentation du résultat réaliste d'un processus.

Presque tous les exemples font état du fait que les paysages sont une ressource et un facteur de développement local et régional. Les valeurs culturelles et symboliques qui forment l'identité locale ainsi que les souhaits des habitants reflètent les besoins et les contributions de la société actuelle et sa capacité à régénérer et à créer ces nouveaux paysages : « du paysage reçu au paysage souhaité », comme il est dit dans le projet italo-suisse.

Quelles sont les facteurs et conséquences de la coopération ?

Les exemples présentés nous amènent à dégager un certain nombre de traits communs s'agissant du rôle de la coopération.

La Convention européenne du paysage et 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 constituent des textes de référence essentiels. La Recommandation constitue une base juridique pour la mise en œuvre de la Convention de part et d'autre de la frontière (Serbie et Douro) ; elle propose une interprétation efficace de la dimension culturelle du paysage en tant qu'élément fondamental de l'identité européenne – la « construction européenne » (étude de la Fédération de Russie) ; à noter également l'attrait que représentent les sélections nationales pour le Prix du paysage du Conseil de l'Europe (cas du projet serbe notamment).

² D'après le Plan national espagnol pour le paysage culturel (2012), le « paysage culturel » est le résultat de l'interaction, au fil du temps, entre des personnes et le médium naturel, dont l'expression est un territoire perçu et apprécié pour ses qualités culturelles, le résultat d'un processus et le fondement d'une identité communautaire. Les « paysages frontaliers » se situent, de toute évidence, entre les différentes catégories de paysages culturels.

Découvrir et identifier des valeurs et des défis communs, apprécier la diversité et percevoir les menaces. Le paysage apparaît clairement comme une ressource locale importante et un outil permettant de découvrir et de renforcer les facteurs identitaires et le nécessaire sentiment d'appartenance (projet italo-suisse). Il faut absolument créer de nouvelles conditions et ouvrir de nouvelles perspectives pour rendre l'environnement plus attrayant et ainsi améliorer la qualité de vie au niveau local. Dans l'exemple de la Serbie, des éléments attestent d'une embellie sur le marché du tourisme et de l'emploi ; dans le cas du Douro, la résilience positive et historique renforce la relation entre les personnes et le territoire, faisant valoir les très riches ressources de la région ; et le projet lapon met en avant la découverte et le développement d'une nouvelle « région » transversale et transeuropéenne.

Fixer des objectifs communs pour un « nouveau » paysage partagé. Il est nécessaire d'apporter des réponses communes, mais différenciées et adaptées, aux diverses règles administratives qui prévalent de chaque côté de la frontière. Les Etats doivent s'accorder sur un modèle de gestion commun, tout en remplissant leurs engagements en matière de coopération. Il importe de respecter les modèles de gestion, et en particulier de pouvoir gérer les complémentarités entre les différentes dimensions du paysage. Il ne faut pas céder à la tentation de la simplification et des réponses isolées.

Approche et méthodes créatives et actives. Pour parvenir au nouveau paysage « souhaité », il est important de recourir à des outils innovants en ce qui concerne l'évaluation, la participation publique ou les mesures de restauration et de redressement, et de chercher aussi de nouveaux modèles pour les activités et les usages actuels. Les cartes dessinées par des enfants pour jeter les bases du futur paysage dans le projet italo-suisse ou la découverte d'un paysage en relation étroite avec l'esprit et les émotions dans le cas de la Lettonie sont de bons exemples d'outils innovants.

Chercher des outils ou des instruments appropriés : Observatoires ; nouvelles cartes d'interprétation ; itinéraires, coulées vertes ou réseaux historiques pour décrire les « nouveaux » paysages frontaliers. Certains projets mentionnent les opportunités offertes par les instruments de l'Union européenne.

– Atelier 5 –

Des paysages transfrontaliers à révéler

Rapporteur

Mme Maria José FESTAS, Présidente honoraire de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, Portugal

Les cinq présentations effectuées dans le cadre de cet atelier ont montré que, comme l'a mentionné le coprésident Jean-François Séguin au début de la session, « le besoin se fait ressentir d'analyser ce qui sépare pour révéler ce qui est commun ».

Dans le cadre de l'Initiative MEDSCAPES, M. Phaeton Enotiades a présenté un projet auquel participent Chypre, la Grèce, la Jordanie et le Liban. Dans ce projet, il est considéré que la qualification des caractéristiques paysagères est un outil de conservation des valeurs naturelles en Méditerranée orientale, et que l'un des objectifs est le développement d'une méthodologie de paysage qui serve de source d'inspiration pour un processus décisionnaire durable dans les pays participants. La présentation a mis en évidence plusieurs questions importantes qui ont été abordées au cours du projet, notamment le fait d'utiliser une méthodologie élaborée dans les Etats occidentaux (qualification des caractéristiques paysagères), mais adaptée et appliquée à la région orientale. Les

utilisateurs ont eu besoin d'une formation pour parvenir à une compréhension commune de la méthodologie et du processus et reconnaître que le paysage est déterminé par la relation qu'entretiennent la population et le territoire, signe qu'il importe de laisser s'exprimer une diversité culturelle, historique et symbolique en Méditerranée orientale et de prendre acte que chaque paysage est ni meilleur, ni pire, mais différent des autres. Le processus participatif communautaire (inspiré du concept arabe traditionnel de l'« Hima »), qui s'appuie sur les résultats de la qualification des caractéristiques paysagères, a été une étape importante du projet.

Un projet commun entre le Portugal et l'Espagne intitulé « Un observatoire paysager du Tage » a été présenté par Mme Maria do Rosário Oliveira. Ce projet montre combien la coopération transfrontalière est importante et soulève la question de la définition du terme « frontière » pour la protection et la gestion du paysage de ce fleuve, qui traverse les deux pays : entre deux Etats dotés de politiques publiques et d'organisations administratives différentes (normatives et réglementaires) le long de la frontière commune. La coopération transfrontière peut-elle avoir raison du concept de frontière au sens d'obstacle, et permettre une certaine « continuité », en termes d'objectifs par exemple ?

Pendant sa présentation, Mme do Rosário Oliveira a brièvement décrit la mise en place de l'observatoire paysager, qui constitue à la fois un cadre fondamental pour les partenariats entre institutions publiques et collectivités locales, et un outil d'information, de participation, d'éducation et de formation. S'agissant de la définition d'une « infrastructure Tage verte », qui fait du fleuve un élément structurel et de cohésion entre le Nord et le Sud, l'urbain et le rural, le littoral et l'arrière-pays, une proposition est en cours d'élaboration. Ce projet, tout en renforçant la coopération transfrontalière entre l'Espagne et le Portugal, peut éventuellement faire progresser la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage dans ces deux Etats, dans une perspective transfrontalière, et ce en connectant le paysage du Tage via des ressources fondamentales comme l'eau, la terre, les populations et la biodiversité et en dépassant les problèmes de frontière évoqués plus haut.

Le projet « Petites villes historiques et leurs paysages le long de la ceinture verte européenne, sur le trajet de l'ancien rideau de fer », présenté par Mme Brigitte Macaria, porte sur la portion autrichienne de la ceinture verte, ruban de verdure qui court le long de l'ancien rideau de fer à travers 24 Etats et relie une grande variété de paysages, montrant ainsi que souvent, les frontières paysagères ne se confondent pas avec les frontières administratives, car les paysages se composent sous l'influence de facteurs naturels et humains et dépendent de la façon dont on les perçoit.

Ce rapport a été élaboré sur la base des six régions frontalières pilotes entre l'Autriche et ses voisins, régions qui se caractérisent par des paysages communs, des langues différentes et les mêmes problèmes et défis, dont beaucoup découlent de la situation périphérique de la ceinture verte dans ces pays. Cela étant, le projet apporte la confirmation que les petites villes et les villages sont, selon un ensemble de critères historiques et fonctionnels, une marque culturelle dans une mosaïque de paysages. Les « petites villes historiques » ont été identifiées comme une variété culturelle dans ces régions et plusieurs directions ont été proposées en faveur d'un développement régional durable. En substance, une « préservation dynamique » de ces paysages, une gouvernance efficace et une coopération transfrontalière au niveau local et régional s'avèrent nécessaires. La dernière partie de la présentation a porté sur l'avenir et sur le rôle de la ceinture verte, compte tenu du fait que sa richesse de paysages, ses petites villes historiques et des facteurs humains justifient qu'on lui accorde une juste place et qu'on lui reconnaisse la nécessité d'une gestion au sens de la Convention européenne du paysage, et qu'elle contribue au développement durable du milieu rural.

M. Tapio Heikillä, coprésident, a conclu la présentation en rappelant qu'il est essentiel de respecter la mémoire de certains événements difficiles et importants. La ceinture verte pourrait faciliter ce processus et encourager une interprétation différente du souvenir.

Le projet ECSLAND, présenté par Mme Gloria Pungetti, porte sur la culture européenne exprimée à travers les paysages sacrés. Ce projet s'inscrit dans l'initiative EUCEL (*European Culture Expressed in Landscapes*) mise en place entre 2007 et 2015. Le projet repose sur l'idée que le concept de « transfrontalier » vise non seulement la dimension « physique », mais aussi la dimension « spirituelle », et que les paysages sacrés sont un élément fondamental de notre patrimoine culturel et de notre identité singulière. Le réseau du projet était structuré en groupes, chacun traitant d'un thème différent (histoire, caractère, identité, archéologie, architecture) selon des dimensions qui allaient du spirituel à la gouvernance (soutien et promotion du dialogue interreligieux, interculturel et intergénérationnel) : chaque groupe avait des objectifs et un mode de fonctionnement qui lui étaient propres. L'un des résultats importants du projet a été le renforcement de la coopération entre les participants. Mme Pungetti a conclu en évoquant le passage des paysages sacrés à la diversité bioculturelle, reconnaissant que les paysages culturels et sacrés traduisent une relation culturelle et spirituelle à la nature. Cette analyse milite en faveur d'une diversité bionaturelle qui définit des « paysages bioculturels ».

Le projet « Valeurs touristiques du paysage du parc transfrontalier PRESIPA », présenté par M. Laci Sabri, a porté sur l'importance et la diversité du paysage dans cette région (deux lacs, montagnes, monuments historiques, terres agricoles, biodiversité) et sur l'incidence de l'activité humaine sur le paysage. Mettant l'accent sur la partie albanaise du parc (créé en 2000, fruit d'une collaboration entre l'Albanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Grèce), M. Sabri a récapitulé les actions entreprises pour analyser les facteurs existants ainsi que le potentiel de développement socioéconomique de la région (en l'occurrence l'avis des populations) en vue de répondre à l'éventuelle priorité politique donnée du tourisme, tout en protégeant les valeurs locales importantes. M. Sabri a insisté sur la nécessité de diversifier les relations et la coopération avec les pays voisins, afin de garantir un développement adapté, conforme aux objectifs de protection des valeurs existantes.

Principales conclusions de cet Atelier :

- les frontières topographiques ne correspondent pas toujours aux frontières administratives, car elles sont le résultat de facteurs naturels, humains et culturels, de priorités politiques et de la perception qu'en ont les populations, lesquelles ont des origines sociales et culturelles diverses et des identités différentes ;
- il est nécessaire de se doter d'un langage et de concepts communs, voire de méthodologies communes, et de les adapter à la culture et aux traditions locales ;
- comme l'a mentionné M. Phaëdon Enotiades, la coopération transfrontalière ne s'applique par nécessairement aux seules frontières « contiguës » ;
- la coopération transfrontalière, à tous les niveaux et entre les populations, est un outil important de protection, de gestion et d'amélioration des paysages frontaliers ;
- le paysage est un contributeur potentiel important du développement durable, mais il convient de tenir compte des souhaits de la population ;
- une analyse commune, non seulement de l'existant, mais aussi des problèmes et des solutions, permet de prendre des décisions cohérentes (M. Jean-François Seguin) ;
- l'Europe est constituée de très nombreuses régions frontalières, il est donc nécessaire de promouvoir la coopération frontalière et transfrontalière, ce qui contribuera de façon majeure à la démocratie (M. Tappio Heikkilä).

*