



*Paysage et développement durable:
les enjeux de la Convention européenne
du paysage*

Paysage et développement durable

**Les enjeux
de la Convention européenne
du paysage**

Version anglaise:

Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention

ISBN-10: 92-871-5989-0

ISBN-13: 978-92-871-5989-2

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou par quelque moyen que ce soit – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Photo: Jean-François Seguin

«Sur un rivage d'Irlande, The Long Strand, les galets orientent leur diversité comme en hommage à la Convention européenne du paysage»

Couverture réalisée par l'Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe
Texte revu, corrigé et mis en page par le Service de la production des documents et des publications (SPDP) du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN-10: 92-871-5988-2

ISBN-13: 978-92-871-5988-5

© Conseil de l'Europe, juillet 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Préface

Adoptée à Florence (Italie) le 20 octobre 2000 sous les auspices du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du paysage a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Elle représente le premier traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage européen. Elle s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne donc aussi bien les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et les paysages dégradés.

La convention représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe, qui sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la prééminence du droit ainsi que de rechercher des solutions communes aux grands problèmes de société de l'Europe. En prenant en compte les valeurs paysagères, naturelles et culturelles du paysage, le Conseil de l'Europe cherche à préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens dans une perspective de développement durable.

Le Conseil de l'Europe a entrepris un travail tendant à examiner et illustrer certains aspects essentiels de la convention: le paysage et

- les approches sociale, économique, culturelle et écologique;
- le bien-être individuel et social;
- l'aménagement du territoire;
- les instruments novateurs;
- l'identification, la qualification et les objectifs de qualité;
- la sensibilisation, la formation et l'éducation;
- les politiques, les programmes internationaux et les paysages transfrontaliers;
- la participation du public.

Cet ouvrage a été réalisé grâce à l'élaboration de rapports par des experts du Conseil de l'Europe et grâce aux résultats des réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui ont permis d'illustrer ces mêmes thèmes sur la base d'exemples concrets et de cas pratiques¹. Les différentes publications qui en résultent peuvent donc être examinées ensemble.

Nous remercions MM. Michel Prieur, Yves Luginbühl, Bas Pedroli, Jan Diek Van Mansvelt, Bertrand de Montmollin et Florencio Zoido pour la grande qualité de leur réflexion et de leur apport.

1. Documents T-FLOR 2 (2002) 18 et 18 addendum et T-FLOR 3 (2002) 12. Voir aussi les Editions du Conseil de l'Europe, coll. «Aménagement du territoire et paysage», 72, 2005, et 74, 2006.

Ces rapports ont été présentés à l'occasion de deux conférences des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, organisées avant même son entrée en vigueur, les 22 et 23 novembre 2001 et les 28 et 29 novembre 2002, ainsi que lors de la conférence organisée le 17 juin 2004 à l'occasion de l'entrée en vigueur de la convention². Les représentants des gouvernements et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à ces réunions ont ainsi pu débattre des questions traitées et accomplir les premiers pas pour une mise en œuvre optimale de la convention.

La caractéristique principale de la Convention européenne du paysage, vouée dans sa globalité au paysage et, en même temps, au paysage dans sa globalité, est notamment l'appel à la valorisation du paysage en tant que marque de l'histoire, berceau de l'identité culturelle, patrimoine commun et reflet d'une Europe plurielle.

La tâche, ambitieuse, est d'une importance majeure pour le devenir du territoire, pour le devenir de notre cadre de vie. Nous exprimons nos vœux de grand succès à tous ceux qui s'engagent pour sa mise en œuvre.

Maguelonne Déjeant-Pons
Chef de la Division de l'aménagement
du territoire et du paysage
Conseil de l'Europe

Enrico Buergi
Président des conférences
de la Convention européenne
du paysage, 2001-2004

2. Documents T-FLOR 1 (2001) 19, T-FLOR 2 (2002) 27 et T-FLOR (2004) 15.

Sommaire

1. Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique

Préambule de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	11
1.1. Les finalités de la convention.....	13
1.1.1. Le bien-être de tous.....	14
1.1.2. Le développement durable.....	15
1.2. Les principes de la convention.....	18
1.2.1. Le principe d'intégration.....	18
1.2.2. Le principe de cohérence.....	21
1.3. Les instruments indispensables.....	23
1.3.1. Les instruments institutionnels.....	23
1.3.2. L'information et la participation.....	25

2. Paysage et bien-être individuel et social

Préambule de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	33
2.1. Bien-être individuel, bien-être social.....	34
2.1.1. Bien-être individuel.....	36
2.1.2. Bien-être social.....	37
2.2. Paysage et bien-être.....	38
2.2.1. Paysage et bien-être individuel corporel.....	38
2.2.2. Paysage et bien-être individuel spirituel.....	42
2.2.3. Paysage et bien-être matériel.....	43
2.2.4. Paysage et bien-être social.....	44
2.3. Les paysages contemporains sont-ils producteurs de bien-être individuel et social?.....	46
2.3.1. La rationalisation des activités destinée à permettre des gains de productivité.....	47
2.3.2. La recherche du profit immédiat et/ou la logique de la vitesse.....	48
2.3.3. La disparition des cultures de la nature au profit de cultures techniques ou de cultures du virtuel.....	50
2.3.4. La difficulté de mise en œuvre de la participation citoyenne.....	51
2.3.5. La tendance à la monétarisation des biens non marchands.....	51
2.4. Les apports de la Convention européenne du paysage au bien-être individuel et social.....	53
Conclusion.....	54

3. Paysage et aménagement du territoire

Article 5 de la convention

Florencio Zoido Naranjo, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	59
3.1. La pratique de l'aménagement du territoire en Europe.....	61
3.2. Synergies entre paysage et aménagement du territoire	68
3.3. Le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire de différentes échelles.....	72
3.3.1. L'échelle européenne.....	73
3.3.2. Les échelles nationale et régionale.....	77
3.3.3. L'échelle locale	81

4. Paysage et instruments novateurs

Article 6 de la convention

Bertrand de Montmollin, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	91
4.1. Présentation d'expériences.....	93
4.1.1. L'expérience de la Suisse	94
4.1.2. L'expérience de l'Italie.....	95
4.1.3. L'expérience de la Slovénie: aménagement du territoire et développement durable	100
4.1.4. L'expérience du Royaume-Uni: aspects de la caractérisation et de la qualification du paysage.....	101
4.2. Vers la mise au point d'instruments novateurs.....	102

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Article 6 de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	109
5.1. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: un cadre politique nouveau	109
5.1.1. Identification	110
5.1.2. Qualification.....	111
5.1.3. Objectifs de qualité paysagère	112
5.1.4. Ressources culturelles et naturelles.....	113
5.2. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: des méthodes efficaces et novatrices.....	115
5.2.1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages	115
5.2.2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère.....	123
Conclusion	125

6. Paysage et sensibilisation, formation et éducation

Article 6 de la convention

Bas Pedroli et Jan Diek Van Mansvelt, experts auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	129
6.1. Sensibilisation, éducation et formation pour des paysages vivants	131
6.1.1. Rapport au paysage et engagement à son égard.....	131
6.1.2. Education et formation pour valoriser les ressources humaines	133
6.2. Les dimensions multiples du paysage	139
6.2.1. Le paysage, une notion récente pour la connaissance et pour la gestion	139
6.2.2. Le paysage factuel, le paysage juste et le paysage réel.....	140
6.2.3. Le paysage naturel, le paysage social et le paysage culturel.....	141
6.2.4. De l'identité, du caractère, de la culture et de l'apparence physique...	145
6.2.5. Compatibilité des perceptions du paysage	147
6.3. Conséquences pratiques	148
6.3.1. La force des exemples.....	148
6.3.2. Renseignements élémentaires indispensables sur les paramètres pertinents	149
6.4. Vers l'action	150
6.4.1. Questions et réponses préliminaires.....	150
6.4.2. Exécution.....	151
6.5. Synoptique: la Convention européenne du paysage, un paradoxe?	151
Bibliographie complémentaire.....	152

7. Paysage, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers

Articles 7, 9 et 12 de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	155
7.1. L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux.....	156
7.1.1. Les relations avec les autres conventions.....	156
7.1.2. Les modalités de mise en œuvre de l'intégration.....	161
7.2. Les paysages transfrontaliers	166
7.2.1. Les instruments permanents de coopération locale et régionale transfrontalière	166
7.2.2. La coopération transfrontalière ponctuelle.....	169
Conclusion	173

8. Paysage et participation du public

Articles 5 et 6 de la convention

Michel Prieur et Sylvie Durousseau, experts auprès du Conseil de l'Europe

Introduction.....	177
8.1. Les exigences de participation du public selon la Convention européenne du paysage	178
8.2. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus	182
8.3. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens.....	185
8.3.1. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage	186
8.3.2. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère.....	192
8.3.3. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5.c	193
8.3.4. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6.D)	203
8.3.5. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire.....	205
8.3.6. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage.....	209
8.3.7. L'influence du public sur la décision finale.....	211
8.3.8. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques	213
8.4. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage	213
8.4.1. La sensibilisation et l'éducation au paysage	213
8.4.2. La formation et la recherche en matière de paysage	216
8.4.3. Les modalités de la participation en matière paysagère.....	217
8.4.4. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles.....	220
Annexes	
Annexe 1: Questionnaire relatif à la mise en œuvre des articles 5.c et 6.D de la convention.....	223
Annexe 2: Article 6 de la loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, <i>Journal officiel de la République française</i> , 75, 29 mars 2003, p. 5568	225
Annexe 3: Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public, <i>JOCE</i> , L 156, 25 juin 2003, annexe II.....	226

1. Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente convention, [...]

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

Préambule de la Convention européenne du paysage

Introduction

Première convention internationale régionale consacrée exclusivement au thème du paysage, la convention ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 a suscité un grand intérêt parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle reflète en effet, de façon moderne et dans l'esprit des principes universels de la Déclaration de Rio, les objectifs principaux du Conseil de l'Europe: démocratie, droits de l'homme étendus à l'environnement, contribution aux grands problèmes de la société européenne contemporaine. Elle traduit aussi la réalisation concrète du programme élaboré en commun par le Conseil de l'Europe et le Programme des Nations Unies pour l'environnement intitulé «Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère», et approuvé le 25 octobre 1995 à Sofia par les ministres de l'Environnement de 55 pays européens. Dans le domaine d'action n°4 du plan d'action 1996-2000 intitulé «Conservation des paysages», ce document énonçait les défis suivants à relever d'ici à l'an 2000:

«enrayer la dégradation des paysages en Europe et du patrimoine culturel et géologique qu'ils représentent. Préserver leur beauté et leur identité. Faire en sorte, ce qui n'est pas le cas actuellement, que l'on ait une vision d'ensemble des paysages et qu'on les envisage comme constituant une mosaïque unique de caractéristiques culturelles, naturelles et géologiques; faire en sorte également que le public et la classe politique soient davantage sensibilisés et que les paysages soient mieux protégés dans toute l'Europe».

On peut considérer que la Convention européenne du paysage a largement relevé ces défis puisqu'elle va bien au-delà de la simple protection des paysages en visant également leur gestion et leur aménagement, et parce qu'elle sensibilise le public et les autorités à la nécessité de se soucier de tous les types de paysages, tant ordinaires que remarquables, ou même dégradés.

Si le paysage dans sa globalité a une fonction sociale, économique, culturelle et écologique aujourd'hui généralement admise, c'est parce qu'il contribue, comme le souligne expressément le préambule de la convention, à la fois au bien-être des populations et au développement durable. Il est intéressant de souligner qu'en dépit de son abstraction apparente, le paysage, par sa consistance matérielle ou physique et immatérielle ou psychologique, répond à des besoins sociaux et culturels importants, tout en contribuant à des fonctions écologiques et économiques. Ce syncrétisme unique en son genre, qui reflète également la multifonctionnalité du paysage, mérite d'être souligné. La convention a pour ambition de convaincre les décideurs et les citoyens de la richesse actuelle ou potentielle de tous les paysages, et de la nécessité d'intégrer cette dimension, mieux connue et donc mieux appréciée, dans toutes les politiques publiques.

Pourquoi «politiques» du paysage au pluriel? Malgré l'utilisation du singulier à l'article 1.b de la convention qui définit l'expression «politique du paysage», on

a voulu insister sur la volonté de ne pas imposer un modèle unique en matière de paysage. Il s'agit, prenant acte de la «diversité des paysages européens³», de refléter la diversité des perceptions et des cultures en invitant les Parties non pas à élaborer une politique uniforme et autoritaire, mais à définir et à mettre en œuvre «des politiques du paysage», comme le souligne, au pluriel cette fois, l'article 5.b de la convention au titre des mesures nationales générales. Cette pluralité est non seulement, au sein d'un même Etat, le reflet de la diversité géographique et écologique des paysages n'exigeant pas nécessairement le même traitement, mais aussi l'expression de la diversité des niveaux de compétences intervenant sur l'espace, des autorités nationales aux autorités locales. Il pourra donc y avoir dans un même Etat des politiques du paysage différentes parce qu'elles seront le reflet de situations locales différentes, et surtout le reflet du rôle actif que le public concerné aura exercé dans la transformation du paysage⁴. On a voulu aussi tirer les conséquences de l'extension territoriale de la convention qui s'applique à la totalité du territoire. Cela «ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages; ces mesures et ces politiques devront pouvoir se référer à des paysages qui, selon leurs caractéristiques, nécessiteront des interventions locales diversifiées qui vont de la plus stricte conservation à la véritable création, en passant par la protection, la gestion et l'aménagement⁵». La diversité des politiques paysagères est donc tout à fait concevable à l'échelle de leur formulation, elle l'est aussi a fortiori pour leur mise en œuvre, comme le précise l'article 6.E qui se réfère à la mise en œuvre des politiques du paysage.

Il ne faudrait pas toutefois déduire de ce pluriel une sorte de risque d'anarchie de politiques paysagères différentes et contradictoires selon les lieux et selon les autorités compétentes. La convention n'invite ni à un nouvel ordre paysager, ni à un désordre paysager. Elle exige seulement que les autorités publiques formulent des principes généraux, des stratégies et des orientations⁶, non pas en vue d'un type d'action unique sur le paysage (par exemple la conservation systématique), mais plutôt pour exercer des mesures multiformes: soit la protection, soit la gestion, soit l'aménagement, soit la combinaison dans le temps et dans l'espace de ces trois politiques⁷. La plupart des paysages ont besoin d'une combinaison des trois modes d'action et certains d'entre eux nécessitent un certain degré d'intervention. La convention n'a pas la prétention d'imposer une politique uniforme du paysage, elle est simplement un instrument juridique international qui oblige chaque Etat à formuler des politiques paysagères appropriées au terrain et aux besoins exprimés par ses populations, et à mettre en commun, à l'échelle du Conseil de l'Europe, les choix des politiques suivies et des expériences réalisées. La convention n'impose pas un menu fixe, elle détermine seulement l'ordre des plats. Mais elle implique un minimum de cohérence entre le choix des plats et le choix des vins.

3. Préambule de la Convention européenne du paysage.

4. *Ibid.*

5. Paragraphe 27 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

6. Article 1.b de la Convention européenne du paysage.

7. Paragraphe 41 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Servant de cadre aux politiques du paysage des Etats et de leurs entités locales, la convention se caractérise par sa sobriété, avec un très faible nombre d'articles (onze à l'exclusion des clauses finales). Elle énonce, non pas le contenu des politiques ou des recettes techniques, mais la méthodologie applicable afin d'atteindre deux des finalités principales de la convention figurant dans son préambule:

- contribuer au bien-être individuel et social;
- parvenir à un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement.

C'est donc aux Parties, grâce au rôle actif des comités de suivi⁸, d'accompagner la mise en œuvre de la convention par une coopération européenne fondée sur l'échange d'expériences et d'informations, et sur des démonstrations de réussites ou d'échecs. Cela doit conduire à formuler en commun une sorte de mode d'emploi illustré de la convention garantissant la cohésion entre les objectifs, les principes et les instruments de mise en œuvre.

On examinera ci-après successivement ce qui, d'après la Convention européenne du paysage, constitue les fondements mêmes des politiques du paysage. Afin de pouvoir clairement formuler puis mettre en œuvre les politiques du paysage, des préalables ou prérequis sont indispensables. Ils concernent des niveaux conceptuels et matériels différents. On doit d'abord clairement rappeler les finalités de la nouvelle politique européenne du paysage, c'est-à-dire la raison d'être d'une convention sur le paysage. On présentera ensuite deux des principes essentiels qui devront accompagner l'adhésion à la convention et sa mise en œuvre. Enfin, les Parties à la convention devront, pour disposer de véritables politiques paysagères, mettre en place un minimum d'instruments, à la fois au niveau des institutions et de l'exercice des compétences, et en ce qui concerne les procédures d'information et de participation du public conformément à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998).

1.1. Les finalités de la convention

La Convention européenne du paysage part du constat de la détérioration de la qualité et de la diversité des paysages en Europe sous l'effet de facteurs aussi nombreux que variés. Cette prise de conscience des populations et des diverses administrations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe correspond à la volonté contemporaine de jouir d'une qualité de vie satisfaisante dans un environnement non dégradé tout en profitant d'un certain développement économique.

C'est pourquoi les finalités principales de la convention visent à faire en sorte de garantir à la fois le bien-être de tous et ce qu'on appelle depuis le rapport Brundtland «Notre avenir à tous»: le développement durable⁹.

8. Article 10 de la Convention européenne du paysage.

9. Gro Harlem Brundtland, Organisation mondiale de la santé, 1987.

1.1.1. Le bien-être de tous

L'impact des activités humaines, qu'il s'agisse des travaux industriels, agricoles ou sylvicoles, des ouvrages publics d'infrastructures ou des constructions à usages divers, n'est pas simplement physique et matériel, il est aussi visuel en modifiant la perception que chacun a du territoire qui l'entoure. Il peut même en résulter ce que certains qualifient de pollution visuelle.

Or le paysage fait partie des éléments familiers de la vie quotidienne de chacun et favorise le sentiment d'appartenance par rapport à un lieu et à une communauté d'habitants. Il contribue de ce fait, consciemment, voire inconsciemment, à l'équilibre mental et psychique des individus et pourrait à ce titre, dans les paysages non dégradés, jouer un rôle dans la lutte contre la violence. Pour ceux qui visitent ou parcourent un territoire, dans le cadre d'activités touristiques ou professionnelles, la vision de l'espace exprime une identité et une spécificité locale qui va s'imprimer dans leur esprit et traduire la perception et donc le jugement, positif ou négatif, qu'ils portent sur le territoire visité. Dans ces deux circonstances, les habitants d'un lieu et les gens de passage verront le paysage comme un facteur de bien-être ou de mal-être.

Comme le précise l'article 5.a de la Convention européenne du paysage, celui-ci est une «composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité». C'est parce que le paysage est un élément indissociable du cadre de vie qu'il «constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social», comme le proclame le préambule de la convention.

Ainsi, la finalité de la convention est bien de tout mettre en œuvre pour garantir dans les meilleures conditions possibles ce bien-être individuel et collectif grâce à des politiques paysagères qu'il convient d'instituer formellement, au lieu de laisser le paysage naître et se transformer de façon spontanée.

Le fait que le paysage soit une relation sensible avec un espace, indépendamment d'un lien quelconque de propriété entre celui qui voit et l'espace qui est vu, transforme le paysage en une véritable «ressource commune¹⁰», autrement dit un bien visuel commun ou un patrimoine commun. Il est donc normal que la société mette en œuvre des moyens pour préserver ce patrimoine pour les générations présentes et futures. Le rapport explicatif de la convention dans son paragraphe 30 exprime bien ce constat:

«La diversité et la qualité des valeurs culturelles et naturelles liées aux paysages européens forment un patrimoine commun des Etats européens, ce qui leur impose de prendre en charge ensemble les moyens propres à garantir de façon concertée la protection de ces valeurs¹¹.»

10. Avant-dernier alinéa du préambule de la Convention européenne du paysage.

11. Paragraphe 36 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Le paysage étant ainsi à la fois un élément essentiel du bien-être des populations et un bien commun, il en résulte que chacun a des droits et des devoirs vis-à-vis de ce bien, ce qui justifiera, s'il en était besoin, l'obligation maintes fois répétée dans la convention d'associer et de faire participer les populations aux politiques du paysage, comme on le montrera plus loin. Le préambule de la convention énonce clairement le lien étroit entre les droits et devoirs de chacun et la recherche du bien-être:

«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».

1.1.2. Le développement durable

La deuxième grande finalité de la Convention européenne du paysage est de contribuer au développement durable.

Le paysage est une composante de l'environnement au même titre que l'eau, l'air et la diversité biologique. De ce fait, la mise en place de politiques paysagères correspond aux objectifs du développement durable. En effet, comme l'explique le rapport explicatif:

«le souci du développement durable énoncé à la Conférence de Rio en 1992 donne au paysage une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre un patrimoine naturel et culturel, reflet de l'identité et de la diversité européenne, et une ressource économique créatrice d'emplois et liée à l'essor d'un tourisme durable».

C'est pourquoi le préambule de la convention met en avant comme justification du traité le souci du développement durable:

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

Dans sa communication aux rencontres organisées à Ségovie (Espagne) par le Conseil de l'Europe, le président exécutif d'Europa Nostra exposait ceci à propos de la création en Italie de zones pilotes de protection et de mise en valeur du paysage:

«Le coût d'ensemble du lancement d'un tel programme intégré serait sans doute supérieur à celui d'interventions isolées mais il s'agirait d'un investissement et non pas d'une dépense économiquement improductive. Et la zone pilote démontrerait par le pouvoir de l'exemple, qui est le plus convaincant des pouvoirs, qu'il n'y a pas d'incompatibilités entre protection des paysages et développement économique, mais qu'au contraire la protection et la mise en valeur des paysages sont des conditions indispensables à un développement économique durable¹².»

12. Antonio Marchini Camia, *La protection du paysage: une priorité pour la société civile représentée par Europa Nostra*, «Sensibilisation au paysage: de la perception à la protection» (Ségovie, 6-7 avril 2000), Editions du Conseil de l'Europe, série «Rencontres environnement», n° 52, 2002, pp. 43-49.

La finalité du développement durable est désormais associée à l'ensemble des politiques environnementales et, à chaque fois, l'intervention sur le paysage est mentionnée comme un facteur participant, comme les autres, au développement durable. Il convient de rappeler ici les deux principes de base qui déterminent le contenu du développement durable. Il s'agit des principes 3 et 4 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement:

«Principe 3: Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures;

Principe 4: Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.»

C'est ainsi que la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen déclare:

«Les Principes directeurs pour un développement territorial durable du continent européen tiennent compte, au sens du concept du développement durable, des besoins de tous les habitants des régions européennes sans compromettre les droits fondamentaux et les perspectives de développement des générations à venir. Ils visent en particulier à mettre en cohérence les attentes économiques et sociales par rapport au territoire avec ses fonctions écologiques et culturelles, et ainsi contribuer à un développement territorial à grande échelle, durable et équilibré¹³.»

A ce titre figurent parmi les principes directeurs de cette recommandation des mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe parmi lesquelles celles concernant les paysages et visant les mesures contenues dans la Convention européenne du paysage¹⁴.

De même, la Déclaration finale sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère¹⁵ recommande au titre de l'utilisation durable de la diversité biologique dans l'ensemble de la campagne de:

«promouvoir la gestion respectueuse de la diversité biologique et du paysage dans l'ensemble des espaces ruraux par la mise en place de programmes agro-environnementaux plus vastes prenant en compte des espèces dispersées ou certains aspects différenciés du paysage¹⁶».

13. Paragraphe 8 de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

14. Paragraphe V.1, n^{os} 49 et 50 de la Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

15. Adoptée dans le cadre de la Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité, voir *Recueil des rapports de base*, Paris, 5-7 juin 2002, série «Sauvegarde de la nature», n^o 133, Edition du Conseil de l'Europe, 2002.

16. «Déclaration finale»: adoptée dans le cadre de la Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité, voir *Recueil des rapports de base, op. cit.*, annexe (I.A.4), pp. 241-263.

Les conclusions du Séminaire international CEMAT du Conseil de l'Europe¹⁷ insistent sur les liens entre développement durable et paysage:

«L'agriculture et la sylviculture ne doivent pas être considérées uniquement comme des activités économiques et des formes d'utilisation des sols. Elles sont des éléments indispensables dans la gestion des paysages. Les méthodes d'exploitation agricole et sylvicole doivent rester conformes aux objectifs d'une utilisation des sols prudente et rationnelle et d'un développement spatial durable.»

En dehors de l'aménagement du territoire et de l'agriculture, le tourisme bénéficie lui aussi, en termes économiques, des bienfaits du paysage. Le tourisme durable implique une attention particulière à la consistance et à l'évolution du paysage en milieu rural comme dans les zones côtières¹⁸ et, a fortiori, dans les zones protégées¹⁹.

Enfin, les sites culturels doivent évidemment bénéficier de politiques paysagères adaptées dans la perspective du développement durable, comme l'a souligné la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à la conservation des sites culturels intégrés aux politiques du paysage:

«Il est important que les politiques du paysage soient inspirées de principes de développement durable, tout en recherchant, par des démarches appropriées, la compatibilité entre la maîtrise de l'évolution du paysage et les changements économiques et sociaux tendant à la transformation du milieu²⁰.»

En définitive, en s'occupant du paysage non seulement on satisfait le besoin de bien-être des populations mais on contribue aussi tout à la fois à la sauvegarde de l'environnement et à l'activité économique. Les quatre composantes du développement durable sont ainsi présentes (amélioration sociale, écologique, économique et culturelle). Le rapport explicatif joint à la convention le souligne à plusieurs reprises:

«cet épanouissement (personnel, social et culturel) est à la base du développement durable du territoire concerné, car la qualité du paysage constitue un élément essentiel pour la réussite des initiatives économiques et sociales de caractère privé et public²¹

17. Séminaire international organisé par le Conseil de l'Europe et le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du Portugal dans le cadre des travaux de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe (CEMAT), Lisbonne, 26-27 novembre 2001, *Patrimoine paysager; aménagement du territoire et développement durable – Actes*, coll. «Aménagement du territoire européen», 66, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, pp.133-141.

18. Voir la Recommandation n° R (97) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 2 juin 1997 relative à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement dans les zones côtières.

19. Voir la Recommandation n° R (95) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à une politique de développement d'un tourisme durable dans les zones protégées.

20. Article 6.1 de la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 septembre 1995 relative à la conservation des sites culturels intégrés aux politiques du paysage.

21. Paragraphe 24 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

[...] ces interventions (sur le paysage) peuvent permettre un développement socio-économique important des territoires concernés²²».

Le préambule de la convention, qui juridiquement a la même valeur que le texte subséquent, énonce clairement l'impact non seulement social mais aussi économique du paysage en proclamant:

«[...] 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».

1.2. Les principes de la convention

La Convention européenne du paysage comporte, directement ou indirectement, un grand nombre de principes. On pourrait considérer que le champ d'application de la convention²³ constitue en lui-même un principe, tant il est innovant de proclamer que tous les paysages méritent attention, quelle que soit leur valeur, même s'ils sont quotidiens ou dégradés; on a pu parler alors de principe de démocratisation du paysage traduisant la conception sociale et non plus élitiste du paysage²⁴ ou de reconnaissance d'un droit de l'homme au paysage. On trouve aussi le principe de participation des citoyens qu'on examinera plus loin en tant qu'instrument d'action, car sa mise en œuvre nécessite des procédures adaptées, sans oublier le principe de subsidiarité ou le principe de diversité.

Seront mis en avant ici deux principes plus discrets dans la convention et qui pourtant vont jouer à l'avenir un grand rôle dans l'application du texte: le principe d'intégration et le principe de cohérence.

1.2.1. Le principe d'intégration

Le principe d'intégration en matière d'environnement, donc de paysage, se rattache au principe 4 susmentionné de la Déclaration de Rio et l'on peut affirmer que la protection du paysage doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément. Il y a en réalité un double mouvement d'intégration: l'intégration de l'environnement dans les politiques du paysage qui est en quelque sorte naturelle et évidente, puis l'intégration du paysage dans les autres secteurs d'activité, et donc dans les politiques sectorielles. Cette deuxième intégration est beaucoup plus complexe car elle exige, à tous les niveaux de décision, une grande coordination.

Si la convention énonce expressément l'intégration au titre des mesures nationales, on ne devrait pas omettre d'évoquer aussi l'intégration au titre de la coopération européenne.

22. Paragraphe 27 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

23. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

24. Riccardo Priore, «La Convention européenne du paysage», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3, 2000, p. 285.

L'article 5.d présente le principe d'intégration comme une obligation pour les Parties:

«Chaque partie s'engage:

[...]

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

Selon le rapport explicatif de la convention, les objectifs liés au paysage doivent être pris en compte dans tous les secteurs pertinents de la vie publique²⁵. Cette intégration est l'occasion unique de reconsidérer les politiques sectorielles sans se focaliser et se limiter aux seuls paysages déjà juridiquement protégés en tant que tels.

Bien entendu, cette intégration est conçue comme devant s'appliquer à tous les stades du processus d'intervention sur un territoire: dès l'élaboration des stratégies ou plans et programmes, jusqu'à la décision d'autorisation d'une activité ou d'un ouvrage. Dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, l'intégration des politiques sectorielles consiste à envisager simultanément les effets réciproques d'activités multiples le plus en amont possible de la décision finale. Le paysage doit donc être un facteur à prendre en compte au plus tôt, au même titre que les risques naturels, le climat, la préservation de la biodiversité ou les conséquences sociales. Les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen approuvés à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) de Hanovre en septembre 2000, et repris dans la recommandation précitée de 2002 du Comité des Ministres, se présentent comme «une stratégie cohérente de développement intégré». C'est pourquoi ils comportent une longue énumération de conditions à respecter et de facteurs à prendre en compte, parmi lesquels figure le paysage.

Le principe de la planification et de la gestion intégrée en matière d'aménagement du territoire n'est pas vraiment une nouveauté. La Charte européenne de l'aménagement du territoire de Torremolinos de 1983 déclarait déjà que l'aménagement du territoire doit être global en reflétant l'expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société; il est global en ce qu'il vise «à assurer la coordination des différentes politiques sectorielles et leur intégration dans une approche globale». Néanmoins, à l'époque, l'intégration du paysage n'était expressément mentionnée qu'à propos des régions rurales et ignorée dans les autres parties du territoire.

La Convention européenne du paysage, en adoptant une définition du paysage qui vise l'ensemble du territoire, comprenant tant les espaces naturels et ruraux que les espaces urbains et périurbains, et incluant les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes, oblige à intégrer le paysage dans tous les types de territoire en même temps que dans toutes les politiques.

25. Paragraphe 50 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

Mais au-delà de la proclamation du principe de l'intégration, ce sont les modalités et les instruments de l'intégration qui posent le plus de problèmes. La convention ne donne aucune recette. C'est aux Etats d'inventer les instruments les plus performants de l'intégration. A cet égard, ce sont toutes les techniques de la coordination, de la concertation et de la consultation qui devraient être déclinées. L'échange d'expériences et d'informations prévu à l'article 8 de la convention est fait pour partager les meilleures recettes. Un exemple de mise en œuvre novatrice d'intégration a été fourni par la Suisse avec la «Conception paysage suisse²⁶».

En s'inspirant des directives sur la protection du patrimoine architectural, élaborées par la cellule d'appui législatif du programme de coopération et d'assistance techniques du service du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe²⁷, la législation nationale devrait établir une concertation obligatoire entre les responsables administratifs du paysage, les urbanistes et les aménageurs dans le cadre des plans de développement, et ce dès le début des projets pour minimiser la destruction ou la détérioration non maîtrisée des paysages. Cette concertation devrait s'appuyer sur les inventaires et les études de terrain pour déterminer les conditions d'affectation du paysage par le projet d'aménagement. En cas de désaccord, les services du paysage devraient pouvoir opposer leur veto ou pouvoir faire appel à une instance d'arbitrage d'un niveau supérieur. Les services concernés par cette concertation pourraient élaborer des codes de conduite non contraignants à l'intention des aménageurs pour mieux encadrer la négociation sur la base d'un document ayant un rôle pédagogique et scientifique.

L'enjeu du principe d'intégration est bien de déterminer concrètement de quelle intégration il s'agit et selon quelles modalités. Il faut en effet être en mesure d'«intégrer» l'intégration à différents niveaux en organisant à la fois l'intégration territoriale, l'intégration institutionnelle, l'intégration des planifications et l'intégration décisionnelle. Des recommandations en ce sens ont été formulées par le Centre international de droit comparé de l'environnement à l'occasion de la préparation du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable de Johannesburg²⁸.

A côté de l'intégration au plan national, l'intégration au niveau de la coopération européenne n'est pas moins importante. Deux articles de la convention doivent particulièrement être exploités: les articles 7 et 8.

En s'engageant à prendre en compte la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux et à coopérer ensemble pour ce faire, les Etats parties

26. Voir la présentation dans «La Convention européenne du paysage», in *Naturopa*, 86, Conseil de l'Europe, 1998, pp. 20-21.

27. *Directives sur la protection du patrimoine architectural*, document préparé par la Cellule d'appui législatif dans le cadre du Programme de coopération et d'assistance technique du service du patrimoine culturel, Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

28. Recommandations sur la gestion intégrée de l'environnement, in Déclaration de Limoges II, réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement, 9-10 novembre 2001, Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), Limoges.

à la convention acceptent, avec l'article 7, d'intégrer le paysage, si besoin est, dans les diverses instances internationales auxquelles ils participent. La Convention européenne du paysage ne doit pas être un instrument juridique international isolé et fonctionnant en vase clos mais doit servir de moteur pour la promotion du concept de paysage partout où cela est approprié. Cette intégration ou «incorporation» du paysage, comme l'exprime l'article 7 de la convention, est une obligation des Etats non seulement dans les autres instances européennes auxquelles ils participent comme, pour certains d'entre eux, l'Union européenne, ou pour les autres la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, mais aussi dans les organisations universelles, en particulier bien entendu l'UNESCO à travers la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel et l'Union mondiale pour la nature (UICN)

Enfin, le principe d'intégration doit aussi présider à la coopération européenne multilatérale qui va se mettre en place sur la base de l'article 8 de la convention. En échangeant informations et expériences et en organisant une assistance technique et scientifique, y compris juridique, les Parties à la Convention européenne du paysage devront veiller à ce que le principe d'intégration énoncé à l'article 5.D de la convention soit mis en œuvre de façon satisfaisante. Pour cela, la coopération proactive consistera à proposer des remèdes ou des conseils résultant de la confrontation des expériences, sous la forme de lignes directrices, de livres blancs, d'orientations ou de directives qui seraient élaborés, sous l'égide du Conseil de l'Europe, par les comités d'experts compétents et approuvés par la Conférence des Parties. L'article 8 prévoit en effet une coopération dans le but, selon les termes mêmes de cet article, de «[...] Renforcer l'efficacité des mesures prises conformément aux articles de la présente convention [...]».

1.2.2. Le principe de cohérence

Si le principe d'intégration est clairement formulé dans le texte de la convention, il n'en est pas de même avec le principe de cohérence qui n'est mentionné expressément ni dans la convention ni dans son rapport explicatif²⁹.

La convention pourrait apparaître paradoxale d'un certain point de vue, car elle proclame les bienfaits de la diversité des paysages et vise en même temps à proposer des principes qui seraient communs³⁰. La diversité des droits applicables selon les Etats et selon les régions dans les Etats fédéraux pourrait aussi faire apparaître la convention comme incapable de déterminer des lignes directrices. Le paradoxe n'est cependant qu'apparent. Il permet de mettre en lumière la nécessité

29. Il est apparu lors de débats de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires de la convention à Strasbourg le 22 novembre 2001 et repris par le rapporteur de l'atelier 1, M. Jean-François Seguin, rapport du 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2002) 19, pp. 11-12. Voir aussi le discours de M^{me} D. Voynet, ministre français de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 28 mai 2001 au Conseil national du paysage, document d'information distribué par le Conseil de l'Europe le 4 février 2002 (T-FLOR 2 (2002) 14).

30. Bas Pedroli, annexe 15 du rapport de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires, Strasbourg, 19 décembre 2001, T-FLOR 1 (2001) 19, p. 73.

d'appliquer la convention dans un esprit de partage des diversités afin d'éviter les contradictions entre les diverses politiques. L'exigence de cohérence s'impose à la fois au plan national et au plan international. Elle souligne le caractère cadre de la convention qui laisse aux Etats le choix des moyens de mise en œuvre sur la base de la reconnaissance commune des finalités déjà exposées: le paysage est un patrimoine commun qui, indépendamment de ses qualités intrinsèques, a une valeur en soi en contribuant au bien-être individuel et social. De plus, sa prise en considération renforce et satisfait les exigences du développement durable.

Sur le plan national, le principe de cohérence doit permettre, sur la base des options de la convention, de faire en sorte que les divers niveaux de politiques de paysage ne soient pas en contradiction les uns avec les autres. Cela implique un minimum d'orientations nationales formulées par les autorités publiques pour guider les politiques locales. La cohérence est également nécessaire lors de la mise en œuvre du principe d'intégration pour que les choix paysagers des diverses politiques sectorielles ne se contredisent pas. Mais en aucun cas la cohérence ne devrait être le prétexte pour imposer des modèles uniformes. Enfin, la cohérence devra être la règle dans les choix locaux pour un site donné, en ce qui concerne les objectifs de qualité paysagère et l'articulation entre les politiques de protection, de gestion et d'aménagement.

Sur le plan européen, le principe de cohérence devra présider aux directives et recommandations qui pourront être formulées pour la mise en œuvre de la convention. L'énoncé de propositions ou de suggestions communes devra se concilier avec les diversités et originalités locales. A travers le paysage, la sauvegarde des diversités culturelles locales proclamée par la déclaration universelle de l'UNESCO de 2001 devra être cohérente avec la conservation de la diversité biologique et le développement socio-économique.

Le principe de cohérence va également nécessairement s'imposer pour l'application des articles 7, 9 et 12 de la Convention européenne du paysage. Pour l'article 7, il s'agira de la place du paysage dans l'ensemble des politiques, instruments et programmes internationaux où le paysage n'est encore trop souvent valorisé ou simplement mentionné que de façon accessoire comme élément constitutif de la diversité biologique³¹ ou en tant qu'espace à protéger en raison de sa valeur esthétique (ainsi dans de nombreux documents internationaux sur les zones côtières ou la montagne)³². La cohérence exige désormais une action internationale coordonnée sur le paysage dans l'esprit de la convention. La mise en œuvre de programmes communs pour les paysages transfrontaliers prévue à l'article 9 sera un test pour le principe de cohérence, combinant les principes de la convention

31. La Convention sur la diversité biologique ne parle pas de paysage et se contente d'évoquer dans son préambule le rôle récréatif et esthétique de certains éléments constitutifs de la diversité biologique.

32. Le Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection de la nature et l'entretien des paysages du 20 décembre 1994 vise surtout «la beauté unique» (préambule), et la «diversité, l'originalité et la beauté des paysages naturels» (article 1).

avec les spécificités locales, culturelles et juridiques. Enfin, par nature, l'article 12 est l'expression même de la nécessaire cohérence entre la convention et tous autres instruments juridiques nationaux ou internationaux qui seraient plus stricts, c'est-à-dire plus favorables à une prise en compte efficace du paysage.

Pour apprécier la cohérence face à diverses exigences souvent contradictoires, seules des illustrations concrètes des bonnes et mauvaises pratiques, avec photos et documents, permettront de constituer un catalogue d'exemples variés répondant aux obligations de l'article 8 de la convention, contribuant ainsi à renforcer l'efficacité de la nouvelle politique paysagère.

1.3. Les instruments indispensables

Parmi les obligations de la convention, certaines impliquent que les Etats mettent en place des instruments nouveaux dans la mesure où ceux-ci n'existent pas dans les droits nationaux. Ceux qui apparaissent indispensables pour élaborer et appliquer les politiques du paysage sont, d'une part, les instruments institutionnels étroitement liés à l'exercice des compétences et, d'autre part, les procédures de participation et d'information conformes aux exigences de la Convention d'Aarhus.

1.3.1. Les instruments institutionnels

Bien que la convention soit muette sur les institutions à mettre en place, on doit supposer que l'obligation de formuler des politiques du paysage³³, de reconnaître juridiquement le paysage³⁴, de mettre en place des procédures de participation et d'intégrer le paysage dans les autres politiques³⁵, implique des structures administratives destinées à accomplir ces tâches.

Cela ne veut pas dire qu'il faille obligatoirement une loi spéciale sur le paysage, car la consécration juridique du paysage peut se faire dans la Constitution ou dans une loi quelconque, et une administration compétente sur le paysage peut exister même sans loi sur le paysage. On peut même imaginer une loi sur le paysage et sa consécration juridique sans institution spéciale ni politique du paysage... La logique impose toutefois que le lancement d'une politique publique sur le paysage exige une structure institutionnelle spéciale d'accompagnement.

On abordera d'abord le problème du rattachement administratif du paysage puis la question des organes de coordination et de consultation, et enfin les modalités de l'exercice des compétences.

33. Articles 1.b et 5.b de la Convention européenne du paysage.

34. Article 5.a de la Convention européenne du paysage.

35. Article 5.c et d de la Convention européenne du paysage.

Le rattachement administratif du paysage a déjà été étudié en 1997³⁶. Certes le paysage, en tant que sujet transversal, ne devrait être l'apanage d'aucune administration. Mais il faut bien un lieu pour exercer le leadership. Selon les pays, le paysage dépend soit de plusieurs ministères en l'absence d'une politique clairement affichée, soit d'un ministère de rattachement qui était alors ou l'agriculture, ou la culture et les monuments, ou l'urbanisme ou l'environnement.

Pour intégrer l'environnement dans les autres politiques, le ministère chargé du paysage doit pouvoir bénéficier d'un rôle de chef de file qu'il peut exercer si le service ou le bureau chargé du paysage dispose de moyens suffisants en personnel. A supposer que ce service soit invité aux réunions qui peuvent intéresser le paysage dans les autres administrations, il faut encore suffisamment de personnes disponibles. L'institutionnalisation du paysage n'est véritablement garantie que par la création d'organes permanents de coordination ou de consultation. Ainsi des conseils ou comités du paysage, avec la participation de toutes les administrations concernées, des experts et organisations non gouvernementales, paraît la formule la plus à même de créer une véritable dynamique favorable à la formulation d'une stratégie nationale en la matière.

La question la plus complexe, aussi bien dans les systèmes dits centralisés ou Etats unitaires que dans les systèmes plus ou moins régionalisés ou fédéraux, est celle de l'exercice des compétences et de leur répartition verticale entre autorités centrales, régionales et locales. La convention consacre un article à cette question sans apporter bien entendu de solutions. L'article 4 relatif à la répartition des compétences repose sur le principe de subsidiarité selon lequel les problèmes doivent être traités au plus près des personnes concernées³⁷. Renforcée par l'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale³⁸, la convention implique a priori que les collectivités locales seront amenées à jouer un rôle important dans les politiques paysagères les concernant. Ce rattachement du paysage aux politiques locales est d'ailleurs historiquement lié à l'origine même de la convention, puisque l'idée avait été lancée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe³⁹.

Mais pour respecter les particularités constitutionnelles des Etats fédéraux ou régionalisés, la convention laisse à chaque Partie le soin de déterminer le niveau le plus approprié de décision. Une tendance générale des Etats européens consiste toutefois à donner de plus en plus d'attributions aux entités locales en

36. Voir Prieur, Michel, «Le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international», annexe II du rapport de P. Hitier, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 5 mai 1997, CG (4) 6, partie II, p. 46.

37. Selon l'article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil l'Europe: «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie».

38. Strasbourg, 15 octobre 1985.

39. Voir le discours de Moreno Bucci, président de la commission du développement durable du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, annexe 7, p. 51, du rapport de la 1^{re} Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, 19 décembre 2001 (T-FLOR 1 (2001) 19).

renforçant la décentralisation ou le régionalisme. Les Etats pourront s'inspirer de la Recommandation n° R (96) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe du 2 octobre 1996 concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement⁴⁰. En fait une graduation des responsabilités sera toujours nécessaire au-delà des formalismes juridiques. L'échelon central a pour vocation de fixer les grandes lignes et les principes généraux; il peut, dans des limites précises, intervenir sur des paysages présentant un intérêt national exceptionnel. L'échelon régional peut coordonner les intérêts locaux qui entreraient en conflit, et l'échelon local doit jouer un rôle actif dans l'information et l'éducation de la population et dans les choix de politiques locales qui doivent refléter les désirs des populations. A condition que des intérêts économiques à court terme ne dominent pas, c'est au plan local qu'on pourra le mieux mettre en œuvre concrètement, sur un espace donné et connu dans ses structures et son histoire, les objectifs souvent complémentaires de protection, gestion et aménagement. Ce rôle actif des autorités locales vaut non seulement pour les villes et leurs paysages urbains⁴¹, mais aussi pour les communautés rurales.

Quel que soit le système national de répartition des compétences existant, il sera essentiel de réussir à ce que le paysage trouve sa place à tous les niveaux de décision en tant que valeur individuelle et collective à préserver. Pour cela on devra en permanence veiller au respect des deux principes susvisés d'intégration et de cohérence.

1.3.2. L'information et la participation

Au cœur de la Convention européenne du paysage revient constamment, tel un leitmotiv, un rappel de l'obligation d'information et de participation. Alors que les dispositions de la convention sur les instruments institutionnels et les compétences restent volontairement très vagues, celles sur l'information et la participation sont aussi volontairement beaucoup plus précises et exigeantes. C'est pourquoi on a pu aussi les rattacher à la catégorie des principes généraux. On a préféré ici les présenter comme des instruments pour leur donner un contenu moins abstrait. Il va s'agir d'organiser la participation et pas simplement de la proclamer.

La participation fait l'objet de nombreuses pratiques informelles dans plusieurs pays, mais on trouve plus rarement un encadrement juridique précis. La convention devrait conduire les Etats à encadrer précisément les modalités de l'information et de la participation comme l'y invite la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus de décision et l'accès

40. Voir aussi «L'environnement et les collectivités locales et régionales», in *Communes et régions d'Europe*, 60, Conseil de l'Europe, 1996, et «Collectivités locales et régionales et environnement», in *Naturopa*, 89, 1999.

41. Voir le plan de paysage de Séville (Espagne) présenté par Florencio Zoido Naranjo aux Ateliers du 23 mai 2002 à Strasbourg, Conseil de l'Europe, série «Aménagement du territoire européen et paysage», 72, 2003, pp. 229-243.

à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001⁴². De nombreux Etats signataires et contractants de la Convention européenne du paysage⁴³ participent d'ailleurs à cette dernière convention. La mise en œuvre de la Convention d'Aarhus ne pourra que faciliter celle de la Convention européenne du paysage. On notera que les idées qui dominent dans la Convention d'Aarhus se retrouvent dans la Convention européenne du paysage. Ainsi en est-il du bien-être de l'homme lié à une protection adéquate de l'environnement et celle de développement durable pour les générations présentes et futures⁴⁴. Quant à l'environnement visé par la Convention d'Aarhus, il englobe expressément dans ses éléments le «paysage», ainsi que l'eau, l'air, le sol, les terres, les sites naturels, la diversité biologique et l'interaction entre ces éléments⁴⁵.

La Convention européenne du paysage fait état dans son préambule du fait que le public souhaite jouir d'un paysage de qualité et jouer un rôle actif dans sa transformation. L'article 5.c énonce l'obligation juridique des Parties de mettre en place des procédures de participation. On notera qu'il ne s'agit pas seulement du public, mais aussi de tous les autres acteurs, dont les élus locaux et les autres acteurs concernés, ce qui vise les acteurs économiques, sociaux et culturels ainsi que les experts. Ainsi, les décideurs ne risquent pas d'être prisonniers d'une seule catégorie d'acteurs. Quant au public, non défini dans la Convention européenne du paysage, il vise, selon la Convention d'Aarhus, «une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation et à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes». Il n'est donc pas limité aux seuls citoyens ou électeurs.

Comme le public visé à l'article 5.B n'est pas uniquement le public concerné, il pourra s'agir aussi bien des populations locales que du public en général. Toutefois la procédure de qualification de l'article 6.C.b limite le public aux populations «concernées», ce qui, dans la définition de la Convention d'Aarhus, vise le public qui est touché ou risque d'être touché, ou qui a un intérêt à faire valoir⁴⁶. Aucune disposition ne précise les modalités de cette participation sinon la consultation pour les objectifs de qualité paysagère⁴⁷. L'information est prévue aussi pour divers acteurs (société civile, organisations privées et autorités publiques)⁴⁸.

42. La Convention d'Aarhus s'applique aux décisions des autorités publiques à l'exclusion des pouvoirs judiciaires ou législatifs. Voir Michel Prieur, «La Convention d'Aarhus instrument universel de la démocratie environnementale», in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 1999.

43. Voir la Recommandation 1430 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus qui incite à prendre en compte les principes de la Convention d'Aarhus dans les travaux du Conseil de l'Europe pouvant avoir des incidences sur l'environnement et la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 730^e réunion des Délégués des Ministres, le 22 novembre 2000.

44. Préambule et article 1 de la Convention d'Aarhus.

45. Article 2.3.a de la Convention d'Aarhus.

46. Article 2.5 de la Convention d'Aarhus.

47. Article 6.D de la Convention d'Aarhus.

48. Article 6.A de la Convention d'Aarhus.

Trois questions sont à étudier à propos de la participation: son champ d'application et son moment, ses modalités et sa portée.

Le champ d'application de la participation est très large et il va correspondre à des moments très différents dans l'exercice du pouvoir de décision. Il correspond, de manière générale, à deux des trois moments prévus par la Convention d'Aarhus dans ses articles 6, 7 et 8. Il s'agit d'abord de la participation à la conception des politiques du paysage, l'article 5.c de la Convention européenne du paysage renvoyant à l'article 5.b. C'est le moment où sont formulés les principes et les stratégies, c'est-à-dire la définition des politiques du paysage. Il s'agit de réfléchir et d'imaginer, et la participation sera proactive. Cela concerne aussi bien la politique nationale que les politiques locales ou régionales. Les modalités et le moment de la participation peuvent varier selon qu'il s'agit de traiter un problème national ou local. En font partie les processus d'identification et de qualification de l'article 6.C et la formulation des objectifs de qualité paysagère de l'article 6.D. Dans tous les cas, on se situe en amont des décisions ponctuelles, dans des phases de réflexion et d'établissement des stratégies, plans et programmes. Cela correspond à la phase de l'article 7 de la Convention d'Aarhus «participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement».

Le deuxième moment de la participation aura lieu lors de la mise en œuvre des politiques et des plans et programmes. La participation y est encore obligatoire par la combinaison des articles 5.c et 5.b. C'est à l'occasion des décisions de protection, de gestion et d'aménagement que la participation devra être prévue. Il s'agit ici de réagir sur un projet, la participation sera réactive. Cela correspond à l'article 6 de la Convention d'Aarhus intitulé: «Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières». Contrairement à la Convention d'Aarhus⁴⁹, la Convention européenne du paysage ne prévoit pas la participation du public durant les phases d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Cela, bien entendu, n'interdit pas de mettre en œuvre cet article 8 pour l'élaboration des textes juridiques sur le paysage, même pour les Etats non parties à la Convention d'Aarhus.

Les modalités de la participation ne sont pas précisées dans la Convention européenne du paysage (sauf la consultation à l'article 6.D) et on peut considérer qu'il convient pour ce faire de renvoyer à la Convention d'Aarhus qui est justement expressément visée dans le préambule de la Convention européenne du paysage. Cette dernière laisse toute latitude aux Etats parties pour déterminer les modalités des procédures de participation. En ce qui concerne du moins la phase d'identification, de qualification et de formulation des objectifs de qualité paysagère, on doit considérer que cette participation sera spécialement organisée de façon détaillée puisque l'objectif poursuivi est de déterminer les «aspirations des populations⁵⁰» et «les valeurs particulières» attribuées aux paysages par les

49. Article 8 de la Convention d'Aarhus.

50. Article 1.c de la Convention européenne du paysage.

acteurs et les populations concernés⁵¹. Pour ce faire, une consultation ordinaire, sous forme par exemple d'enquête publique, risque d'être insuffisante et de ne pas permettre de recueillir avec précision les demandes et besoins des populations. La désignation d'un expert ou, comme en Suisse, d'un médiateur indépendant⁵², chargé de collecter les opinions en prenant le temps nécessaire serait utile. La Convention d'Aarhus n'impose pas non plus de modalités particulières de participation, mais elle détaille spécialement dans son long article 6 toutes les techniques utilisables pour garantir une participation accrue qui permette de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement.

C'est ainsi que lorsque la participation est prévue, elle doit être précédée d'un avis au public ou individuellement, selon les cas, au début du processus, présentant la nature du projet, l'autorité publique en charge du dossier, le déroulement envisagé de la procédure (dates, lieux, modalités). Les dates de début de la procédure et sa durée doivent permettre de laisser assez de temps au public pour qu'il se prépare et participe effectivement. C'est l'exigence de délais raisonnables. Des renseignements et des informations complémentaires doivent pouvoir être obtenus auprès d'un service désigné et accessible. Le public doit pouvoir consulter gratuitement les documents sous réserve des restrictions légales du droit à l'information. Des copies, éventuellement payantes, doivent pouvoir librement être faites. Les rapports et avis accompagnant le projet doivent pouvoir être communiqués.

La participation elle-même peut revêtir diverses formes du moment qu'elle permet au public de s'exprimer librement. Il peut s'agir pour le public de soumettre ses observations, informations, analyses ou opinions soit sous forme écrite, soit sous forme orale lors d'une audition publique ou enquête publique en présence de l'auteur de la demande. La participation orale doit faciliter l'organisation d'un débat public ou de réunions publiques contradictoires donnant un temps de parole suffisant à chaque catégorie d'acteurs, sans discrimination. Le référendum local, précédé d'une information équitable et d'un débat public, peut permettre d'éclairer l'autorité publique (référendum consultatif) ou se substituer à la décision publique (référendum décisionnel).

La portée de la participation est rarement contraignante. La participation est conçue comme une aide à la décision et non comme un substitut de la décision, exception faite des instruments de démocratie directe comme le vote populaire. Le succès ou l'échec de la participation est souvent conditionné par le résultat attendu. Dans quelle mesure la décision publique peut-elle véritablement être influencée ou modifiée du fait de la participation? Si la Convention européenne du paysage est muette à ce sujet, celle d'Aarhus donne des éléments de réponse. Sur le plan formel d'abord, la Convention d'Aarhus impose aux Parties d'informer le

51. Article 6.C.1.b de la Convention européenne du paysage.

52. Présentation du projet Colvert de politique intégrée en Suisse par M. Andreas Stalder à Strasbourg le 23 mai 2002. Actes de la 1^{re} réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, France, 23-24 mai 2002) (à paraître dans la collection «Aménagement du territoire européen et paysage»).

public de la décision prise en précisant les motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée⁵³. Sur le fond, ensuite, la convention impose que les résultats de la participation «soient dûment pris en considération⁵⁴». Cette formulation est susceptible d'interprétations variées. Elle traduit, sinon l'obligation de reprendre expressément les opinions du public, du moins l'obligation de ne pas les ignorer et de les prendre en compte dans la mesure du possible. Le test de la prise en considération devrait, au plan juridique, résulter de l'analyse des motifs à l'occasion d'un recours administratif ou contentieux contre la décision prise.

Si la Convention européenne du paysage insiste tant sur l'approche participative, ce n'est pas tant pour céder à l'air du temps que pour mieux traduire juridiquement la spécificité du «paysage». Celui-ci n'existe que parce qu'il est vu. Une politique paysagère qui n'impliquerait que les experts et les administrateurs, qui sont souvent aussi des experts, produirait un paysage subi par les gens, comme il a pu être dans le passé produit par et pour une élite. La démocratisation du paysage est non seulement liée au nouveau champ d'application introduit par la Convention européenne du paysage, mais elle s'exprime par cette appropriation collective et individuelle de tous les paysages qui nécessitent, pour leur transformation, le suivi de leur évolution et la prévention de leur destruction inconsidérée, une participation directe de tous à toutes les phases de la décision.

Les résultats de la participation seront d'autant mieux pris en considération que celle-ci aura su éviter les risques de démagogie ou la pression anormale de certains. Cela implique un équilibre dans les rôles respectifs des experts, des élus, du public et des associations. Encore faut-il qu'aient été menées à bien les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation qui demeurent la clé de la participation.

53. Article 6.9 de la Convention d'Aarhus.

54. Article 6.8 de la Convention d'Aarhus.

2. Paysage et bien-être individuel et social

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente convention, [...]

Conscients que le paysage [...] contribu[e] à l'épanouissement des êtres humains [...];

Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social [...]»

Préambule de la Convention européenne du paysage

«Je cherche une passion qui soit naturelle à des hommes que l'obscurité de leur origine ou la médiocrité de leur fortune excitent et limitent, et je n'en trouve point de mieux appropriée que le goût du bien-être. La passion du bien-être matériel est essentiellement une passion de classe moyenne; elle grandit et s'étend avec cette classe; elle devient prépondérante avec elle. C'est de là qu'elle gagne les rangs supérieurs de la société et descend jusqu'au sein du peuple.»

Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris, Pagnerre, 1850

Introduction

Si l'on se rapporte à la définition du paysage que propose la Convention européenne du paysage⁵⁵, les relations qu'il est possible d'établir entre bien-être individuel et social et paysage apparaissent comme une évidence, puisque cette définition rapproche le paysage du cadre de vie des populations que ce texte se propose d'améliorer. En réalité, ces relations soulèvent des problèmes complexes plus ou moins liés les uns aux autres. On ne saurait affirmer en effet d'emblée et simplement qu'à tout paysage «de qualité» correspond le bien-être (individuel et social) des populations qui vivent dans le territoire dont il est la traduction visible. Ces relations entre le paysage, le bien-être individuel et le bien-être social sont beaucoup plus complexes. Ce chapitre abordera la question sous plusieurs angles:

- une première réflexion est proposée autour des significations du bien-être individuel et du bien-être social;
- une deuxième partie est consacrée aux liens qu'il est possible d'établir entre ces notions et le paysage;
- dans une troisième partie, on tentera de faire le constat de la situation actuelle, qui permettra de préciser le contexte dans lequel peuvent se réfléchir ces relations; il s'agira donc de poser les questions suivantes: en se rapportant aux définitions précédentes, le paysage contemporain est-il producteur de bien-être pour les individus et pour les sociétés? Les tendances actuelles de transformation des paysages sont-elles productrices de bien-être ou au contraire de mal-être? Et sous quelles conditions est-il possible d'affirmer qu'une exigence de qualité des paysages contemporains est productrice du bien-être des individus et des sociétés?

55. «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.

– la quatrième partie sera davantage centrée sur les apports de la Convention européenne du paysage et sur les modalités de sa mise en œuvre susceptibles de favoriser le bien-être individuel et social.

Cette question est relativement peu abordée en général à la fois par les sciences et par les institutions politiques ou les organismes techniques dépendant des Etats. Elle l'est davantage, d'une part, par la médecine qui envisage le bien-être sous son angle physiologique et psychique, et inscrit le problème du bien-être dans le cadre de la santé, mais n'a que très rarement abordé la relation entre le bien-être et le paysage ou tout du moins l'espace. Elle l'est d'autre part sous l'angle du bien-être social, mais envisagé selon une signification économique par rapport aux inégalités sociales et à l'accès des sociétés aux biens de consommation que celle-ci produit et aux services.

Les réflexions sur les problèmes que rencontrent les sociétés contemporaines pour gérer l'environnement de l'humanité changent cependant les manières d'aborder cette question du bien-être individuel et social; mais elles n'ont jamais abordé la question du bien-être en relation avec celle du paysage⁵⁶. Il paraissait donc à la fois essentiel et innovant que, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, soit avancé un ensemble de constats et de propositions susceptibles de faire progresser l'action publique et privée vers l'amélioration des conditions de vie des populations européennes, et donc vers leur bien-être à travers les objectifs de gestion, de protection et d'aménagement des paysages que s'est notamment fixée cette convention.

2.1. Bien-être individuel, bien-être social

La notion de bien-être fait appel à plusieurs dimensions du rapport de l'homme au monde extérieur et à lui-même qui ne sont que difficilement séparables: une dimension matérielle liée à la satisfaction des besoins physiques et biologiques et une dimension immatérielle associée à la satisfaction des aspirations psychiques et mentales: le bien-être est la «disposition agréable du corps et de l'esprit» ou la «sensation agréable procurée par la satisfaction des besoins physiques et l'absence de tensions psychologiques», ou encore «la situation matérielle qui permet de satisfaire les besoins de l'existence» selon les dictionnaires usuels.

Le bien-être concerne donc l'individu considéré dans son être physique en tant qu'être biologique, d'une part, et dans son être spirituel en tant qu'être pensant, d'autre part, et par ailleurs considéré dans sa situation matérielle, en tant qu'être social dépendant de ce qu'est susceptible de lui fournir la société pour satisfaire ses nécessités existentielles. Cette notion de bien-être renvoie également à celle

56. Les moteurs de recherche du réseau Internet ne signalent aucune référence lorsqu'une requête associe bien-être et paysage.

de santé (physique⁵⁷ et psychique) que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit de la manière suivante: «La santé est un état dynamique de complet bien-être physique, mental, spirituel et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité⁵⁸.»

Il est donc fondamentalement difficile de séparer la part physique et la part spirituelle du bien-être de l'individu et, en outre, il apparaît que le bien-être social est lié également à cet état de santé par des relations réciproques. Cependant, pour les besoins de la réflexion, il sera nécessaire de se saisir distinctement des différentes dimensions pour les articuler avec la notion de paysage, tout en gardant présent à l'esprit que des relations fortes les associent.

Si la notion de bien-être tant individuel que social est de plus en plus souvent abordée dans ses relations avec les questions d'environnement, elle reste le plus fréquemment liée d'une part à la satisfaction des besoins biophysiques du corps ou à celle, qui lui est corrélée, des nécessités fondamentales de l'existence humaine: égal accès aux ressources, au travail, respect de la dignité humaine et droits de l'homme, égalité des sexes, protection des enfants constituent les objectifs les plus cités en général, mais s'y ajoutent de plus en plus des questions liées à l'environnement physique ou spirituel. C'est la préservation de la santé biologique à travers l'accès à des ressources alimentaires indemnes de substances toxiques, en particulier l'eau, mais aussi celle de la santé spirituelle à travers l'accès à la connaissance et à la culture. La signification socio-économique a fait l'objet de nombreux travaux en Amérique du Nord, notamment par des économistes, qui ont tenté de mesurer le bien-être social par rapport au produit intérieur brut (PIB) des pays et par rapport aux conditions d'accès des populations aux richesses. C'est en particulier la notion de *welfare* qui a été analysée ici. Un pays se distingue à cet égard: le Canada, qui a fondé un Conseil du bien-être social chargé d'évaluer le bien-être de la population canadienne et de proposer des mesures compensatrices aux dégâts causés dans la population par les diverses transformations sociales et économiques, ou de réfléchir aux nouvelles dimensions et facteurs du bien-être de la société canadienne. Ce Conseil national du bien-être social a proposé récemment des méthodes pour mesurer le bien-être et souligne le lien puissant entre le bien-être des populations futures et le développement durable⁵⁹.

D'une manière générale, la question du bien-être se rapproche également de la notion de confort qui est souvent celle que les pouvoirs politiques ou les milieux

57. Voir Vigarello, Georges, *Le sain et le malsain, santé et mieux-être depuis le Moyen Age*, Seuil, Paris, 1993. Cet ouvrage est consacré à l'histoire des relations de l'homme avec la maladie et montre l'évolution qui a eu lieu dans la manière dont les hommes ont considéré ce qui était sain et ce qui était malsain. L'une des conclusions de cet ouvrage réside sur le déplacement des limites entre le sain et le malsain, au fur et à mesure que s'accroît la connaissance: extension du territoire du risque que le cas du sida illustre parfaitement.

58. Rapport du Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé, 1998. Voir Maguelonne Dejeant-Pons et Marc Pallemarts, *Droits de l'homme et environnement*, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, p. 282.

59. Voir le site du Conseil national du bien-être social du Canada: www.cyberus.ca.

techniques de l'urbanisme mettent en avant dans la formulation des actions visant à améliorer le cadre de vie des populations. C'est tout du moins sous cet angle que le programme interdisciplinaire de recherche sur la ville (PIR), conduit en France jusqu'en 1996, envisage ce qui fut dénommé sous le terme de «bien-être urbain»: «En France, des efforts importants sont consentis pour améliorer le bien-être des habitants des villes. Pourtant la connaissance des conditions d'un mieux-être urbain reste souvent rudimentaire. Qu'est-ce qui constitue le «confort urbain», comment ce confort est-il ressenti en fonction de l'environnement social, comment est-il lié aux pratiques urbaines⁶⁰?»

Si une question identique pouvait être posée pour les campagnes et surtout pour les espaces périurbains, où s'accumulent la majorité des populations européennes, il reste que le lien entre bien-être et paysage n'a jamais été abordé. Tout au plus les actions récentes de la profession de paysagiste, en particulier en milieu urbain, qui visent à améliorer les conditions de vie ou essentiellement de déplacement et de loisir dans les espaces publics urbains, se posent-elles aujourd'hui comme des actions permettant de recréer les liens sociaux distendus en ville ou dans ses quartiers, et d'améliorer les conditions de déplacement ou de loisir. Mais ce n'est que très rarement que ces actions «paysagères» sont désignées comme productrices de bien-être.

Ces actions révèlent également la nouvelle préoccupation des pouvoirs politiques qui cherchent à résoudre les problèmes engendrés par l'étalement des métropoles et la crise économique davantage ressentie dans les quartiers périphériques des villes en raison du resserrement du marché du travail. Le développement de l'insécurité en ville, fortement mis en avant dans les politiques d'urbanisme dans la majeure partie des pays européens, et la délinquance des jeunes, notamment, font figure de facteurs essentiels du mal-être social. Loin cependant de se distinguer totalement du mal-être individuel, le mal-être social ne recouvre pas forcément les mêmes facteurs. Entre bien-être individuel et bien-être social, il existe des relations évidentes, mais les liens qu'il est possible d'établir avec le paysage doivent être pensés dans un premier temps séparément pour pouvoir, ensuite, les rapprocher.

Pour les besoins de la réflexion, on séparera donc les deux premières dimensions du bien-être: celle qui est liée au corps humain et donc aux conditions environnementales nécessaires à la pleine santé corporelle, qui peuvent se traduire dans le paysage, d'une part, et celle de la dimension spirituelle et donc à l'ensemble des éléments qui contribuent à fonder le paysage et la manière dont il agit sur la pensée humaine et à son épanouissement, d'autre part.

2.1.1. Bien-être individuel

En ce qui concerne le bien-être individuel, il s'agit donc:

– du bien-être du corps que le paysage compris dans la définition précédente est susceptible d'apporter;

60. Dupuy, Gabriel, directeur du PIR Villes, «Villes, Cités, Ciudades», Sommet des villes, Istanbul, juin 1996, in *Le courrier du CNRS*, pp. 85-86.

– du bien-être de l'esprit auquel le paysage ou les configurations paysagères et les manières de les ressentir peuvent contribuer.

La troisième dimension, qui fait référence à la situation matérielle de l'individu, pourra être analysée de manière différente, davantage liée à la situation sociale et au système politique et socio-économique dans lequel évolue l'individu. Il renvoie pour une part au bien-être social (mais pour une part seulement, car le bien-être social fait également référence aux rapports sociaux).

2.1.2. Bien-être social

C'est une notion qui a déjà été définie comme l'amélioration de la situation matérielle de la société, mais il est nécessaire de revenir sur cette notion. On pourrait par exemple l'envisager dans le sens de cette définition, d'un côté, et de l'autre, comme la situation où les rapports sociaux (à différentes échelles) contribuent au bien-être de chaque individu; on serait alors ramené au problème précédent, tout en précisant ces situations de rapports sociaux.

Précisons ici le contexte et les précautions dont il faut tenir compte:

– on se gardera de tout angélisme qui consisterait à considérer que tout paysage de qualité fournit les conditions idéales d'un bien-être individuel et social. Tout d'abord en raison de la difficulté à définir un paysage de qualité, et ensuite en raison de la diversité sociale des manières de percevoir le cadre de vie ou un paysage visité temporairement: certains individus peuvent se «sentir bien» face à un certain paysage alors que d'autres se sentiront mal devant le même spectacle (c'est par exemple le constat qui a pu être fait lors d'enquêtes: certaines personnes trouvent que le paysage de grande montagne est écrasant et oppressant, alors que ces lieux sont souvent des lieux d'intense pratique touristique);

– il est essentiel également de ne pas envisager la question dans un cadre déterministe qui consisterait à considérer que c'est le cadre formel qui nous entoure qui produit l'essentiel du bien-être (individuel ou social). Les recherches réalisées en milieu urbain notamment ont mis à mal l'idée que c'est en tentant d'agir sur la forme urbaine que l'on pouvait résoudre certains des problèmes sociaux et de «bien-être» qui s'y posaient. Ce n'est pas uniquement la forme ou l'ensemble des formes qui sont susceptibles d'agir, mais un ensemble de facteurs qui appartiennent à plusieurs registres de signification et de processus (économiques, sociaux, environnementaux, spatiaux);

– dans la continuité de cette deuxième précaution, on tentera d'échapper à la tentation d'envisager le paysage sous son unique signification visuelle; derrière et sous le paysage se cachent des facteurs et des processus, ou encore des éléments, qui agissent sur l'homme et la société qui ne relèvent pas forcément du visible, et l'on sait bien que la manière dont le paysage est perçu mobilise l'ensemble des sens de l'homme. C'est donc au paysage à la fois visible, mais également au paysage sonore, au paysage tactile, au paysage gustatif et au paysage olfactif

que l'on se référera. Dans la dimension physique et physiologique (corporelle) du bien-être, les sens humains jouent évidemment un rôle essentiel.

Ces conditions et précautions étant posées, il est possible d'avancer quelques manières d'entrer dans la question du paysage examiné en liaison avec le bien-être.

2.2. Paysage et bien-être

2.2.1. Paysage et bien-être individuel corporel

Les facteurs inhérents à la configuration des paysages qui interviennent dans ce bien-être corporel, et tout particulièrement ceux sur lesquels l'action politique peut agir, qu'il s'agisse de la nature de l'environnement physique ou biologique qui peut se traduire dans le paysage par certaines formes, sont très divers: il peut s'agir des formes de l'aménagement du paysage qui facilitent le déplacement, notamment en ville, comme les zones piétonnières, les parcs urbains qui contribuent à une impression d'hygiène, les formes de l'habitat qui évitent des efforts du corps violents ou excessifs, notamment en fonction de l'âge des personnes ou de leurs conditions physiques. La notion de bien-être corporel doit être en effet également nuancée selon les catégories d'âge: chez l'enfant, l'organisation de l'espace de vie susceptible de concourir au bien-être corporel ne peut être la même que chez l'adulte et chez les personnes âgées.

Il est possible de hiérarchiser les divers facteurs qui interviennent dans le bien-être corporel ou de les organiser en domaines par rapport aux sens humains, dans un premier temps; la relation entre les divers sens et le paysage n'est pas toujours admise; pourtant, l'esthétique, qui est une dimension indiscutable de la qualité des paysages, ne se réduit pas, loin s'en faut, à l'esthétique des formes et de la vue. Hegel, dans son fameux traité de l'esthétique⁶¹ élargit l'esthétique précisément à l'ensemble des sensations ressenties par l'homme: la musique et les sons s'y inscrivent en particulier.

a. L'ouïe et les facteurs sonores

Le bien-être corporel est dépendant des bruits que la société ou la nature produisent: l'ouïe et les facteurs sonores interviennent dans la production de la satisfaction corporelle. Les bruits de la circulation urbaine, ceux qu'il est possible d'entendre à la campagne entrent dans l'élaboration du mal-être ou du bien-être: tant du point de vue qualitatif (les types de sonorités) que du point de vue quantitatif (le niveau de sonorité). Ces sons peuvent intervenir de manière positive dans l'impression qu'en retire l'individu ou au contraire négativement: les bruits excessifs de la circulation automobile sont évidemment ceux qui sont ressentis le plus négativement par les individus, en particulier en ville et dans la plupart des pays. Les pouvoirs publics

61. Hegel, Georg Wilhem Friedrich, *Esthétique*, 1835, traduit par S. Jankélévitch, coll. «Champs», Flammarion, 1979, quatre volumes.

ont engagé des mesures destinées à les diminuer: murs antibruit en bordure des autoroutes et grandes voies urbaines ou métropolitaines, ou des voies de chemin de fer qui se traduisent visuellement dans le paysage et parfois masquent la vue perçue depuis les immeubles d'habitation⁶². Un bruit d'orage peut également contribuer à une sensation de mal-être pour certains individus ou, au contraire, un son de vent dans la végétation ou le bruit des vagues sur le littoral peut provoquer une sensation agréable⁶³.

Bien que la question du bruit ne soit pas immédiatement en relation avec le paysage (qui est trop souvent réduit à la question des formes), il est clair qu'elle intervient dans la manière dont l'individu ressent le spectacle qui s'offre à lui: le paysage des montagnes est souvent associé au bruit des torrents ou des cascades, par exemple, ou encore au son des cloches des vaches dans les alpages. Ces sons participent à la formation des représentations que l'individu se construit du paysage se trouvant face à lui. Des travaux scientifiques ont été réalisés sur le «paysage sonore» et montrent en fait que les sons contribuent fortement à apprécier ou déprécier un paysage également «visible».

b. Le sens tactile

Le sens tactile est également concerné par la relation entre bien-être corporel et le paysage. C'est tout d'abord sous l'angle de ce que l'individu ressent dans sa confrontation avec la matière qui l'entourne, qu'elle soit matière inerte ou matière vivante: revêtements des voies de circulation, nature matérielle des sols, nature des matériaux de l'habitat, notamment. Ces diverses matières renvoient directement à l'aspect du paysage et au confort ou, à l'inverse, aux désagréments que fournissent ces matières constitutives du cadre de vie.

Le sens tactile est également concerné par les sensations ressenties par les écarts de température (chaleur, froid) et par les courants de l'air; on peut penser en particulier aux configurations du paysage urbain qui protègent de la chaleur ou du froid (par exemple arcades des rues, systèmes d'isolation dans les habitats) ou, à l'inverse, aux dispositions des bâtiments de la ville qui favorisent les turbulences d'air dans les carrefours ou sur les places, et peuvent procurer des sensations désagréables qui déprécient les paysages urbains.

c. Le sens du goût

Le sens du goût intervient de manière indirecte dans la manière de percevoir le paysage ou dans ses représentations. C'est d'ailleurs le sens qui joue le rôle le plus

62. Il est notoirement connu que les habitants des immeubles riverains des autoroutes ont souvent des réactions négatives par rapport à ces murs antibruit, reprochant à ces barrières visuelles de masquer le spectacle de la circulation des véhicules sur les voies routières.

63. Des travaux portant sur les paysages de grandes cultures agricoles révèlent la forte place des sons que produit le vent et permettent d'assimiler, chez les individus, ces paysages à des paysages marins. Voir également les rapprochements de ce type de paysage que propose Emile Zola dans son roman *La Terre*.

détourné sur le bien-être corporel. Mais on sait que la connaissance qualitative des caractéristiques culinaires d'un terroir renvoie également à la connaissance du paysage qui est la traduction visible du système de production fournissant les aliments. L'exemple le plus significatif est celui des paysages de vignobles et de la sensation qu'ils suggèrent du goût des vins; il en est de même des oliveraies, de certains pâturages⁶⁴ qui peuvent, indirectement, suggérer le plaisir que procure l'aliment qui en est issu (huile d'olive, fromages, certaines viandes).

La publicité pour certains produits culinaires ne s'y est pas trompée, puisqu'elle associe fréquemment certains paysages à un produit de terroir, assimilant ainsi le plaisir ressenti par le goût de l'aliment et celui de contempler le paysage d'où est originaire le produit. De même, les appellations d'origine contrôlée sont directement liées aux caractéristiques d'un terroir et donc du paysage qu'il offre à la vue et au goût.

d. L'odorat

L'odorat est plus directement lié au paysage. Toute odeur perçue dans un paysage s'associe au plaisir du spectacle et, d'une certaine manière, confirme la sensation agréable que la vue du paysage provoque, et inversement. Un paysage agréable à la vue peut être déprécié par de mauvaises odeurs, alors que des odeurs agréables peuvent conforter la sensation de bien-être que le paysage visuel apporte. Certains paysages caractéristiques d'Europe associent étroitement confort visuel et confort olfactif: le paysage méditerranéen est indissociable d'un ensemble de formes et de couleurs, et en même temps de parfums issus de sources végétales (odeurs des plantes méditerranéennes qui, en raison du climat particulier, comportent des cellules spécifiques abritant des essences olfactives; c'est le cas de la plupart des végétaux à feuillage persistant d'où émanent des parfums enivrants). Les paysages littoraux également, et notamment les paysages atlantiques, associent leurs formes particulières de rochers et de plages soumis à de fortes amplitudes de marées aux odeurs de l'estran (où s'échouent les algues qui, en se décomposant, produisent une forte odeur de substances iodées).

Les odeurs produites par les activités humaines sont souvent aussi associées au spectacle du paysage. Il peut s'agir des odeurs émanant d'installations industrielles de production chimique ou de techniques agricoles, comme l'épandage des déjections animales (par exemple le cas de la Hollande ou de la Bretagne dont les excédents structurels des élevages d'animaux hors sol posent des problèmes graves non seulement en envahissant l'air d'odeurs de méthane mais aussi les nappes phréatiques de composés nitrates et rendent l'eau impropre à la consommation humaine). Le paysage de bocage de l'ouest de la France, qui possède une forte valeur symbolique et esthétique, est aujourd'hui déprécié non seulement par les

64. On pourra penser par exemple à la *dehesa* espagnole, forêt claire de chênes verts (*Quercus ilex*) ou de chênes lièges (*Quercus suber*) qui constituent des espaces de production de jambons issus de races de porcs spécifiques à la Méditerranée (porc ibérique noir dont la graisse est réputée libre d'acides gras producteurs de cholestérol).

odeurs produites par les épandages de lisiers des élevages de porcs et de volailles mais également par les nitrates qui, en l'absence de nappes phréatiques sur des sols granitiques, ruissellent à la surface des parcelles agricoles et se retrouvent en grande quantité dans les eaux de surface⁶⁵. Les paysages urbains sont également fortement associés aujourd'hui aux pollutions atmosphériques issues de la circulation automobile ou des émanations des installations industrielles en périphérie des grandes villes.

La relation entre bien-être corporel, paysage et odeurs est donc duale: d'une part ce sont les odeurs qui interviennent dans la perception du paysage, d'autre part ces odeurs peuvent renvoyer à des problèmes environnementaux, qui peuvent altérer la santé humaine (cas de la pollution urbaine ou de la pollution agricole, notamment).

e. La vue

Enfin, la vue intervient dans la production du bien-être, mais la relation entre le bien-être corporel, ce sens humain et le paysage est plus délicate à établir. C'est davantage par l'intermédiaire de la signification des formes qui peuvent agir sur les sensations individuelles qu'elles provoquent (sensations de sérénité ou d'oppression que peuvent provoquer certains paysages, en fonction des cultures individuelles) que cette relation peut être évoquée. Mais il est difficile d'affirmer que la forme paysagère agit directement sur le bien-être corporel. C'est davantage sur le bien-être spirituel que les formes paysagères agissent, parce qu'elles suggèrent pour l'individu une signification qui le met en situation d'émotion, de joie, de plaisir, de stress ou d'angoisse.

Le bien-être corporel est également concerné par l'ensemble des ambiances climatiques (exposition au soleil, au vent, à l'humidité, à la sécheresse, à la chaleur ou au froid...), mais ce lien renvoie aux sens humains à travers lesquels ces ambiances sont ressenties: le froid, la chaleur, l'humidité ou la sécheresse sont évalués par le sens tactile en particulier.

Les aménagements paysagers ont pour objectifs d'agir sur ces relations entre les sens et les formes: les formes urbaines des aménagements sont susceptibles de compenser les sensations désagréables provoquées par les configurations de l'urbanisme ou des aménagements divers. Mais ces actions «paysagères» sont souvent difficiles à imaginer et à concevoir, car elles nécessiteraient des approches complexes sur lesquelles les données sont rares, d'une part, et, d'autre part, elles

65. Des enquêtes réalisées dans la baie du Mont-Saint-Michel en France révèlent le rôle dépréciateur du cadre de vie des populations que jouent les odeurs émanant non seulement des lisiers épandus par les éleveurs de porcs ou des excédents de production légumières qui se décomposent dans les polders maraîchers; mais en même temps les paysages de la baie dont la réputation et le caractère unique ont permis le classement au patrimoine mondial de l'UNESCO sont fortement et positivement associés par les usagers aux odeurs marines qui émanent du littoral (la baie du Mont-Saint-Michel est l'un des littoraux soumis aux plus fortes marées du monde – 15 mètres –, ce qui peut expliquer la prégnance de ces odeurs marines).

doivent associer de multiples dimensions du vécu des individus faisant appel à la fois au bien-être corporel qui peut être assimilé au confort, et au bien-être spirituel, encore plus ardu à saisir et difficilement associé à l'ensemble des populations ou des groupes sociaux: il reste toujours une part individuelle irréductible.

2.2.2. Paysage et bien-être individuel spirituel

Cette seconde dimension du bien-être individuel est plus difficile à traiter, car elle met en jeu des facteurs sur lesquels l'intervention publique est soumise à des problèmes délicats, mais plusieurs voies peuvent être explorées:

– celle des liens entre paysage et l'attachement de l'individu à son lieu de vie, aux cultures locales et à la liberté de les exprimer (en prêtant attention toutefois aux risques de dérapage vers le communautarisme). Les individus cherchent à se reconnaître dans le paysage du lieu où ils vivent, comme le remarquait au XIX^e siècle le géographe Elisée Reclus⁶⁶. Le paysage constitue ainsi une œuvre collective, façonnée par les pratiques sociales où l'individu retrouve sa propre action personnelle ou celle du groupe auquel il appartient sur la nature. Cette reconnaissance fait partie du lien indissoluble qui unit un individu à son lieu de vie ou de naissance. Selon certains scientifiques, Platon aurait proposé en effet cette relation sous le terme de «chôra», qui signifie qu'un être humain ne peut exister sans un lieu, consubstantiel à son existence;

– celle des relations entre paysage et reconnaissance de la place de l'individu dans les décisions d'aménagement du territoire. Elle est évidemment fortement liée à la précédente, dans le sens où l'individu qui peut agir dans les décisions d'aménagement du territoire se sent reconnu en tant qu'acteur capable de penser cet aménagement et de faire partie de la société qui gère ce territoire;

– celle des relations entre la diversité et la qualité des paysages comme reflet des cultures de la nature et l'épanouissement des individus. Les théories modernes de l'évolution des sociétés ont en effet opposé la culture et la nature, supposant que les sociétés évoluées se caractérisent par la distance qu'elles sont capables de prendre par rapport à la nature et à son exploitation dans un souci de survie immédiate; c'est d'ailleurs ce qui a fait dire à certains que la pensée du paysage est précisément née au moment historique où cette distance s'est établie, manifestant le désir d'instaurer le spectacle de la nature en objet de contemplation. Ces théories masquent en fait les cultures de la nature que les sociétés se sont construites par l'observation et l'expérimentation empirique. Il est indéniable que ces cultures se manifestent par des connaissances du milieu naturel qui ont permis souvent aux sociétés de se maintenir face aux processus naturels et de les exploiter en vue de leur propre survie⁶⁷. Il est possible de considérer que la reconnaissance de ces cultures participe au bien-être spirituel des individus membres d'une société, dans

66. Reclus, Elisée, «Du sentiment de la nature dans les sociétés modernes», in *La Revue des Deux Mondes*, Paris, 1866.

67. D'innombrables exemples existent, récemment mis en lumière par les travaux d'anthropologie sociale, sur de nombreux continents.

la mesure où elle donne une place aux savoirs populaires. Mais il va de soi que ces savoirs profanes, qui se distinguent des savoirs savants, doivent être validés pour être pris en compte aujourd'hui dans les décisions d'aménagement du territoire ou dans les politiques d'environnement. La science se méfie en effet souvent de ces savoirs, car ils intègrent également des croyances ou des mythes qui peuvent conduire à des décisions à risques;

– le bien-être individuel spirituel renvoie également à de nombreux rapports entre individu et paysage, envisagé comme l'ensemble des formes d'organisation de la nature par les sociétés: ce peut être le plaisir de jouir des agréments de la nature, celui de la conduire pour la satisfaction de ses aspirations esthétiques ou symboliques (la conception et l'élaboration d'un jardin, par exemple) ou plus simplement le plaisir de jouir de l'observation des processus naturels: la croissance des êtres vivants, les processus écologiques visibles dans le paysage, ou même les phénomènes tectoniques qui constituent tous des spectacles provoquant des émotions, des sentiments ou des sensations susceptibles de contribuer au bien-être spirituel. C'est notamment le champ exploré par la phénoménologie, qui a été fortement utilisée dans la compréhension des relations des individus avec le monde des objets qui les entourent; ce monde des objets, qui constituent pour une grande part les éléments du paysage quotidien, alimente l'imaginaire individuel et possède ainsi une signification particulière pour chaque individu qui le relie à l'ensemble du monde naturel et social. La signification des objets participe au bien-être spirituel de l'individu, car elle lui permet de se construire des repères (matériels ou symboliques) par rapport à la société et d'y reconnaître sa place.

2.2.3. Paysage et bien-être matériel

Cette relation s'inscrit dans une conception du paysage envisagé comme une construction sociale reflétant les capacités d'une société à assurer, d'une part, la production de biens matériels divers à destination des populations et leur continuité dans le long terme et, d'autre part, l'égalité d'accès des populations à ces biens.

Ce sont tout d'abord les biens alimentaires et vestimentaires dont on ne peut sous-estimer l'importance autant dans leur dimension quantitative que qualitative. Leur place est fondamentale dans la mesure où il apparaît risqué que le paysage ne devienne pas totalement indépendant de la production agricole: l'enjeu est essentiel, car il serait difficile d'admettre que le paysage ne soit, dans l'action politique, qu'une dimension déconnectée des activités productrices humaines (ce qui laisserait le champ libre à toutes les dérives de la production). Le lien entre le paysage et le bien-être matériel apparaît ici dans la mesure où l'agriculture est la principale activité qui façonne les paysages ruraux de l'Europe: ceux-ci participent donc d'une part au bien-être matériel en tant que traduction visible de l'agriculture productrice de biens alimentaires, mais également au bien-être spirituel car ils constituent un ensemble de modèles paysagers les plus reconnus de la culture européenne, ceux qui ont été les plus représentés par les peintres et les écrivains (les modèles bucolique et pastoral).

L'exploitation des ressources minérales contribue également à la construction des paysages: la production de matériaux destinés à l'édification des habitats et des voies de communication fait partie des composantes élémentaires des paysages habités et contribue au bien-être matériel puisqu'elle est le fondement des constructions abritant les populations, leurs activités artisanales, commerciales et industrielles. Cependant, cette exploitation pose le problème de leur durabilité. Des vallées alluviales ont été fortement exploitées à la proximité des agglomérations pour l'extraction des sables et graviers destinés à la production du béton, comme d'autres régions calcaires ont vu des versants entiers de collines ou de côtes exploités pour la production de ciment. La production du bien-être matériel nécessite ainsi une réflexion globale sur la qualité architecturale et des matériaux de construction de l'avenir qui n'épuisent pas les ressources de matériaux du sol.

Enfin, le bien-être matériel des individus est fortement dépendant de leur capacité à accéder à ces différents biens de consommation de manière équitable. C'est, d'une manière plus générale, la question de l'accessibilité de la société aux ressources naturelles ou artificielles. Le cas de l'eau notamment est, on le sait, primordial, et son lien avec le paysage est direct (sources, étendues et cours d'eau publics ou privés) ou indirect à travers la concurrence des divers secteurs d'activité dans l'exploitation de l'eau. Les implications de cet accès à l'eau sont évidemment très directement liées aux conditions de vie, c'est-à-dire de richesse ou de pauvreté des populations.

2.2.4. Paysage et bien-être social

Le bien-être social renvoie à la satisfaction des besoins et des aspirations que la vie collective – la vie en société – est susceptible d'apporter. C'est cette acception qui est envisagée ici, qui se distingue des habituelles définitions du bien-être social le considérant davantage comme la satisfaction des besoins élémentaires des populations. La relation entre le bien-être social et le paysage peut être alors déclinée sous plusieurs angles:

- celui des conditions matérielles de l'organisation du cadre de vie – c'est-à-dire du paysage quotidien des populations – qui permettent aux membres de la société de vivre dans un même espace en bonne entente avec leurs semblables;
- celui du paysage comme témoin de l'intérêt que les pouvoirs publics portent à la société, à son cadre de vie et au bien-être de tous;
- celui du paysage comme œuvre de la collectivité humaine, c'est-à-dire du paysage dans lesquels les groupes sociaux qui composent la société reconnaissent leurs aspirations à vivre ensemble et leurs actions.

Un paysage qui traduit les capacités d'une société à produire un cadre de vie permettant la vie collective est tout d'abord un paysage où les conflits sociaux qui peuvent naître autour de l'accès aux ressources et aux services sont apaisés grâce à la visibilité des efforts réalisés par les pouvoirs publics pour y remédier. Ces efforts sont en effet plus ou moins visibles et les populations ressentent avec

acuité l'importance des investissements de la puissance publique dans le paysage. Le paysage d'un quartier urbain peut manifester le soin que les pouvoirs publics apportent à la qualité de l'espace, à la présence de services ou de travail. Dès lors que les habitants de ce quartier ne ressentent pas cet effort des pouvoirs publics, c'est le mal-être qui prime sur le bien-être; ce mal-être se traduit souvent par des conflits sociaux, car les habitants s'estiment abandonnés par le pouvoir politique qu'ils ont parfois contribué à mettre en place et les revendications se portent parfois sur les «autres», ceux qui ne sont pas du quartier, qui sont d'une autre origine géographique ou qui manifestent les signes d'un accès aux services et aux biens de consommation plus élevé; c'est le cas de nombreuses «cités» ou ensembles d'habitations défavorisés⁶⁸. C'est également le cas de populations qui vivent dans des espaces ruraux soumis à une déprise sociale ou agricole et qui, aux signes de l'abandon des activités sociales visibles dans le paysage (maisons en ruine, extension des friches ou des boisements spontanés, etc.), reprochent aux pouvoirs publics de les abandonner.

Un paysage est donc susceptible de fournir le bien-être social s'il est l'expression visible des efforts des pouvoirs publics pour fournir à l'ensemble des habitants un accès aux biens et aux services, d'une part, et, d'autre part, s'il se traduit par des signes manifestes d'une recherche d'équité sociale dans cet accès.

Le bien-être social serait également celui que les habitants ressentent lorsqu'ils constatent, dans les paysages qui constituent leur cadre de vie, que leurs aspirations ou leur contribution aux décisions politiques sont prises en compte. Cette relation entre paysage et bien-être social est liée aux précédentes dans la mesure où les signes visibles de l'intérêt porté par les instances politiques à l'aménagement du territoire en vue de la satisfaction des besoins et aspirations des populations traduisent corrélativement l'intérêt qu'elles portent également à la place de ces populations dans les décisions qu'elles prennent.

L'une des premières conclusions que l'on peut tirer de cette rapide analyse réside dans la difficulté de séparer strictement bien-être individuel et bien-être social d'un côté, et bien-être corporel, bien-être matériel et bien-être spirituel de l'autre. Si une relation existe entre paysage et bien-être, c'est peut-être une relation qui, précisément, exprime que ni le bien-être corporel seul, ni le bien-être matériel seul, ni le bien-être spirituel seul, ni le bien-être individuel seul, ni enfin le bien-être social seul ne suffisent, et que le bien-être est vraisemblablement tout à la fois: corporel, matériel, spirituel, individuel et social. Le paysage constitue ainsi une voie à explorer, dans la mesure où il possède une dimension matérielle qui le rapporte au bien-être matériel et corporel, une dimension immatérielle qui le renvoie au bien-être spirituel. Par ailleurs, le paysage se perçoit individuellement,

68. Des enquêtes réalisées en milieu urbain dans des ensembles d'immeubles à bas loyer et situés à la périphérie d'une grande ville révèlent ce sentiment d'abandon de la part des habitants par le pouvoir politique, sentiment qui se résume par des phrases du type: «Qu'est-ce qu'on est nous? Pour eux [les hommes politiques], rien, on n'existe pas.»

mais traduit en même temps les pratiques sociales, c'est-à-dire l'ensemble des activités de la collectivité.

2.3. Les paysages contemporains sont-ils producteurs de bien-être individuel et social?

S'il est indéniable que les sociétés européennes ont connu durant le dernier siècle une élévation de leur niveau de vie et des progrès considérables tant dans la production des biens de consommation que dans l'accès au confort, il reste que ces avancées sont très mal partagées et que des revers de ces avancées, notamment dans le domaine technologique et environnemental, ont été à l'origine de nombreuses contestations et revendications sociales.

Les transformations des paysages qu'ont connues les pays d'Europe ont pu profiter au bien-être des populations; c'est le cas de toutes les transformations qui ont contribué au confort matériel, comme les améliorations de l'habitat, des moyens de circulation ou l'accès aux équipements de loisir ou à l'énergie. Ces évolutions se sont en effet traduites dans le paysage par l'extension des logements, collectifs ou individuels, par la création des réseaux de transport routier ou ferroviaire, par celle des stations balnéaires ou de sports d'hiver, et, plus généralement, par les équipements sportifs et par la réalisation des barrages hydroélectriques. Dans les espaces ruraux, également, le confort de l'habitat s'est diffusé et a fortement permis l'amélioration des conditions de vie des populations; il en est de même de la production agricole qui est devenue, depuis la seconde guerre mondiale, largement autosuffisante et même excédentaire, bénéficiant pour la plupart des pays à l'essor du commerce d'exportation. Les productions se sont également diversifiées.

Cependant, un premier constat doit être relevé: ces évolutions propices au développement du bien-être matériel individuel et social, qui a également permis celui du bien-être corporel par l'amélioration de l'accès aux biens alimentaires et aux équipements sportifs, ne se sont pas uniformément réparties en Europe. Bien des régions et des pays sont restés à l'écart de ces évolutions. Les disparités se sont même accrues, en particulier entre les pays d'Europe occidentale et ceux d'Europe centrale et orientale, durant la période communiste, lorsque l'économie collectiviste a fondé ses objectifs sur la production agricole et industrielle de masse, négligeant celle des biens de consommation et la diversité de l'alimentation. C'est notamment cette économie qui a contribué à la création des très nombreux lopins de terre ou de jardins ouvriers et familiaux à l'est de l'Europe, destinés à la production alimentaire des populations. Il est également possible d'envisager ces créations comme une réaction symbolique à un régime politique qui cherchait à annihiler toute velléité de propriété individuelle, considérée par l'idéologie communiste comme un critère d'embourgeoisement. Ces minuscules parcelles qui entourent la plupart des villes et même des villages des pays d'Europe centrale et orientale ont

fortement contribué à une compensation au mal-être matériel, corporel et spirituel des populations.

Les disparités se sont également produites à l'intérieur d'un même pays entre régions de développement et régions défavorisées, en raison des mouvements démographiques qui ont conduit à des processus de déprise sociale ou agricole (cas des montagnes ou des régions isolées) ou, à l'inverse, à des processus de densification excessive autour des agglomérations et des métropoles.

Parmi les facteurs qui ont le plus contribué à l'évolution des paysages, il est possible de relever ceux qui ont le plus contribué à la dégradation du bien-être.

2.3.1. La rationalisation des activités destinée à permettre des gains de productivité

Cette rationalisation s'est traduite dans les paysages par celle de l'activité agricole tout d'abord: disparition de la plupart des petits éléments végétaux qui ponctuaient le paysage ou qui le structuraient, comme les haies et talus; l'agrandissement du parcellaire, conséquence de la diminution du nombre d'exploitations agricoles, a ainsi modifié radicalement les paysages ruraux européens; cette évolution a non seulement eu des conséquences sur la représentation que la plupart des populations se font de la campagne, en donnant de celle-ci une image de paysage dégradé par les excès de recherche de la productivité, mais également sur les ressources renouvelables, comme l'eau, dont la qualité s'est fortement détériorée en raison du ruissellement des eaux chargées de pesticides et de nitrates vers les cours d'eau ou de leur percolation vers les nappes phréatiques⁶⁹. Même si les transformations visibles ne font que s'opposer à des modèles paysagers essentiellement symboliques (le mythe du bucolique ou de la pastorale), elles interviennent dans la production du bien-être car elles contribuent à la dépréciation des paysages ruraux et à leur assimilation à la dégradation des conditions de vie.

En outre, ces transformations constituent une menace pour la biodiversité: la disparition de nombreuses formes d'habitats animaux ou végétaux a entraîné la diminution de nombreuses espèces qui entrent dans les cycles écologiques et participent à la richesse de la faune et de la flore, capital essentiel pour l'avenir des populations humaines notamment.

Les évolutions des paysages urbains ne sont pas exemptes de cette recherche de rationalisation. Celle-ci s'est souvent traduite par la priorité donnée à l'efficacité économique et à la recherche du profit le plus rapide possible aux dépens d'aménagements urbains destinés à diminuer les contraintes des individus ou de la collectivité. Le tout automobile reste, malgré quelques améliorations dues à la réalisation d'espaces piétonniers en ville, la règle qui organise le paysage urbain. Il suffit de mesurer le temps qu'une voiture met à franchir un carrefour organisé

69. Augmentation régulière des taux de nitrate et d'atrazine, notamment, dans les eaux de consommation de la plupart des régions européennes de production agricole intensive.

pour faciliter l'écoulement de la circulation automobile par rapport à celui que met un piéton cherchant à traverser le même carrefour et obligé de parcourir un chemin interrompu par des feux de signalisation répétés pour se rendre compte de cette priorité donnée, dans la plupart des cas, au déplacement des véhicules.

Cette rationalisation est également à l'origine de constructions pensées et organisées dans l'espace pour abriter une population dense, qui atteignent des dimensions telles que les espaces publics restant libres d'accès aux piétons sont réduits ou traversés d'une part par les voies de circulation ou par des turbulences d'air gênantes pour les individus. Les grandes cités destinées à abriter des populations défavorisées ont été transformées souvent en ghettos sociaux, où se concentrent des populations immigrées, sans travail ou soumises à des processus d'exclusion sociale; ces paysages urbains sont le plus souvent assimilés par les individus interrogés à l'exclusion sociale, à la délinquance des jeunes, à la violence ou au chômage⁷⁰.

La rationalisation est évidemment à l'origine de la pollution de l'air dans les agglomérations, désormais reconnue par les recherches épidémiologiques comme la source de maladies graves comme les affections pulmonaires des jeunes enfants ou des cancers des poumons chez les adultes⁷¹.

2.3.2. La recherche du profit immédiat et/ou la logique de la vitesse

La recherche d'une plus grande efficacité des pratiques du travail – qui ne correspond d'ailleurs pas forcément à une plus grande efficacité au plan social – a abouti à une compression des temps sociaux et naturels, et constitue un fort préjudice pour le bien-être individuel et social. Ce processus lié à une logique de la vitesse a conduit à des pratiques d'aménagement et de production qui privilégient les transports routiers plus souples dans l'adaptation au marché et à la règle de flux

70. Résultats d'enquêtes réalisées dans plusieurs grandes villes françaises dans les années 1997 et 1998.

71. Selon les dernières estimations fournies par le Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'Europe, 80 000 décès environ sont imputables chaque année en Europe à une exposition à long terme à la pollution atmosphérique liée à la circulation. Les recherches semblent indiquer qu'outre les routiers professionnels et le personnel chargé de l'entretien du réseau, les personnes âgées et les jeunes enfants sont les plus exposés. Les recherches sur les variations quotidiennes de la pollution urbaine et les maladies respiratoires, et le nombre des hospitalisations qui en résulte permettent de faire les constatations les plus significatives dans le cas des jeunes et des personnes âgées (extrait du rapport de l'Organisation mondiale de la santé 2003, Bureau pour l'Europe). Des spécialistes scientifiques participant au Forum européen des transports, de l'environnement et de la santé organisé conjointement à Vienne par le Bureau de l'OMS pour l'Europe et le ministère autrichien de l'Environnement ont reconnu que les gaz d'échappement des moteurs diesel contiennent plusieurs substances cancérigènes et potentiellement cancérigènes, et contribuent à aggraver le problème du cancer du poumon. On a récemment mis en évidence un nouveau groupe de composés fortement mutagènes présents dans les gaz d'échappement des moteurs diesel et les particules aéroportées, les nitrobenzanthrones, qui jouent probablement un rôle déterminant. Il apparaît également de plus en plus qu'un lien existe entre le cancer chez l'enfant et les gaz d'échappement des véhicules à moteur, peut-être en raison de l'exposition au benzène.

tendu. Il est trivial de rappeler ici la prédominance des transports de marchandises par la route sur le transport ferroviaire, qui se traduit par un encombrement chaque année plus important des routes et autoroutes, et par un nombre d'accidents automobiles dont le coût social à long terme est hors de proportion par rapport aux avantages économiques immédiats. Certes, on sait que la production de véhicules automobiles constitue l'un des moteurs essentiels de l'économie européenne, mais est-il nécessaire qu'elle s'accompagne de cette logique de la vitesse qui tue un nombre impressionnant d'Européens chaque année et représente un coût social et un mal-être indéniable tant corporel que spirituel (traumatismes corporels, malheurs des familles, etc.)⁷²?

En outre, la priorité donnée aux transports routiers et individuels accentue les problèmes de bruit dans les villes et à proximité, dans les espaces habités traversés par les autoroutes ou les voies de grande circulation.

Si l'on raisonne sur l'ensemble des problèmes créés par la recherche de cette compression du temps social, le coût pour l'ensemble de la société est exorbitant et évidemment fortement producteur de mal-être tant matériel, corporel que spirituel. M. Robert Coleman, directeur général de la Division des transports de la Commission européenne, a déclaré: «Nous tolérons encore un bilan de 123 morts par jour, ce qui fait à peine un peu moins de 45 000 par an.» Dans l'Union européenne, on estime à jusqu'à 260 milliards d'euros la facture totale des effets néfastes sur l'environnement et la santé des transports, y compris les encombrements.

Ce n'est pas uniquement la ville qui fait les frais de cette logique: les espaces ruraux sont soumis également à une compression concomitante des temps sociaux et naturels. L'agriculture hors-sol procède de ce processus en cherchant à raccourcir les temps de production soit animale, soit végétale: certains systèmes agricoles, comme le maraîchage sous serre, sont capables de produire deux récoltes de légumes et fruits par an, grâce à l'utilisation de sols artificiels (systèmes «hydroponiques») et de techniques assistées par ordinateurs qui permettent d'apporter aux plantes engrais et produits phytosanitaires; ces productions sont réalisées dans des atmosphères surchauffées et consommatrices d'eau (condition atmosphérique qui accélère la croissance des végétaux) où travaillent des ouvriers agricoles aujourd'hui de plus en plus atteints par des affections pulmonaires, dermatologiques et oculaires. L'usage des antibiotiques dans les élevages hors-sol est pratique courante; il est justifiée par la crainte des épizooties, mais on sait

72. En 1995, selon les statistiques de l'OMS, on a compté dans l'ensemble de la région européenne 2 millions d'accidents de la circulation qui ont fait 120 000 morts et 2,5 millions de blessés. Un décès sur trois à la suite d'un accident de la route touche un jeune de moins de 25 ans et les piétons et les cyclistes paient un tribut particulièrement lourd; au Royaume-Uni, 45 % des tués sont des piétons ou des cyclistes et la proportion dépasse même 50 % en Hongrie, alors qu'elle est sensiblement plus faible dans la plupart des pays d'Europe occidentale (17 % en France, 20 % en Allemagne et 30 % environ au Danemark et aux Pays-Bas). Parmi les utilisateurs de véhicules à moteur, ce sont les motocyclistes qui constituent le groupe à plus haut risque. En effet, le risque d'être tué et blessé à moto est respectivement dix fois et six fois plus important qu'en voiture (*ibid.*)

pertinemment qu'il accélère la prise de poids des animaux, moyen d'augmenter la productivité⁷³.

Tous ces systèmes de production s'inscrivent dans le paysage: serres de verre ou de plastique, bâtiments d'élevage hors sol qui s'accompagnent aujourd'hui du cortège d'équipements destinés à compenser les nuisances, comme les fosses à lisier, les installations de destruction des plastiques usagés, etc.

2.3.3. La disparition des cultures de la nature au profit de cultures techniques ou de cultures du virtuel

Les populations de plus en plus urbaines ont coupé très souvent une part des racines qui les attachaient à l'espace rural et ont perdu la connaissance empirique qu'elles avaient du fonctionnement du milieu naturel, qui était fondée sur une observation fine et rigoureuse des processus matériels de la physique ou de la biologie et un apprentissage par l'expérience quotidienne. Cette connaissance est remplacée aujourd'hui par le savoir technique et scientifique ou par une connaissance virtuelle, à travers les médias multiples qui diffusent des images souvent tronquées ou non validées du fonctionnement de la nature.

Cette évolution entre dans les nouvelles configurations politiques où les experts prennent une place de plus en plus importante dans les procédures de décision politiques. Certains chercheurs estiment qu'aujourd'hui la «démocratie technique», où les élus se retranchent derrière les avis des experts pour justifier leurs décisions, prend peu à peu la place de la démocratie politique, où les élus du peuple prennent des décisions en consultant l'ensemble des acteurs. Cette tendance a pour effet d'enlever aux populations le pouvoir d'intervenir dans les décisions politiques, sous prétexte que les savoirs savants sont supérieurs aux savoirs populaires. Certes, les savoirs populaires étaient souvent imprégnés de croyances ou de mythes, mais ils étaient également fondés par l'observation longue et ont pu être reconnus par les travaux de l'anthropologie, de la géographie ou de la sociologie, en particulier depuis l'irruption des questions d'environnement sur la scène sociale.

Ce processus de disparition des cultures de la nature, en particulier chez les agriculteurs, entraîne des conflits dus à la mauvaise compréhension mutuelle des activités et des pratiques professionnelles; il est souvent à la source de contestations et de rancœurs davantage productrices de mal-être que de bien-être. Il accroît les décalages entre «ceux qui savent» et «ceux qui en savent pas». Il justifie certaines décisions rapides qui excluent les possibilités d'une meilleure compréhension des processus du fonctionnement de la nature par l'ensemble des acteurs.

Enfin, la diffusion de la culture du virtuel par les médias actuels, dont les réseaux Internet, constitue une opportunité pour certains marchands d'images de renforcer certaines fausses certitudes et de détourner l'attention des populations vers des

73. Il est connu que ces antibiotiques se retrouvent dans la viande des étals des boucheries et qu'ils sont consommés par les populations.

voies dangereuses pour le partage social des connaissances. Certes, ces réseaux médiatiques ont des avantages innombrables, mais ils peuvent constituer également des marchés intéressants pour des groupes ou personnes peu scrupuleux.

2.3.4. La difficulté de mise en œuvre de la participation citoyenne

Bien qu'elle figure aujourd'hui dans de nombreux textes concernant la gestion des questions d'environnement ou d'aménagement du territoire – dont la Convention européenne du paysage –, la participation citoyenne reste encore un principe peu appliqué ou peu rigoureux, voire un vœu pieux.

La difficulté de mise en œuvre de ce principe réside sans doute dans la méfiance des milieux politiques à l'égard du débat public qui pourrait faire surgir des questions sociales vives ou remettre en cause des projets d'aménagement profitables à certains groupes de la société. Il réside également dans la faible formation des élus politiques sur la tenue d'un débat ouvert et contradictoire. Par ailleurs, il est certain que la population a du mal à entrer dans le débat et à prendre la parole; ce sont souvent les leaders ou certaines personnes «phares» de la société locale qui prennent la parole alors que la majorité des habitants n'ose la prendre dans les réunions publiques, soit par peur d'aller à l'encontre des intérêts de certains groupes dominants de la société locale, soit plus simplement par difficulté de s'exprimer. Les controverses locales sont bien évidemment des enjeux importants qui réactivent d'anciennes rivalités (familiales ou de catégories). A travers le paysage, d'ailleurs, c'est le territoire qui est en jeu, mettant en première ligne la question de la propriété privée et publique et des jeux d'intérêt catégoriels. C'est donc aussi la question du bien-être matériel et spirituel qui est concernée, parce que la propriété renvoie non seulement au confort matériel qu'une propriété peut procurer, mais également au bien-être spirituel à travers l'attachement que peut ressentir un individu à l'égard d'un lieu, trace territoriale d'une famille ou plus simplement objet d'investissement affectif ou symbolique.

Cette difficulté à mettre en œuvre cette participation citoyenne peut être également une source de mal-être pour des personnes qui ne peuvent plus se reconnaître dans le paysage transformé à la suite de décisions auxquelles elles n'ont pas pris part.

2.3.5. La tendance à la monétarisation des biens non marchands

Les mécanismes d'évaluation des biens environnementaux font appel depuis quelques années à des méthodes économistes qui tendent à attribuer une valeur marchande aux aménités, parmi lesquelles le paysage. Outre que ces méthodes, qui reposent sur des techniques du consentement à payer par exemple, cherchent à donner des valeurs monétaires qui sont sans lien avec les valeurs symboliques ou esthétiques, elles troublent les représentations que les individus se font du paysage, qui pourrait être assimilé peu à peu à un bien marchand. Certes, le commerce

touristique repose en grande partie sur la valeur marchande des paysages qu'Elisée Reclus dénonçait dès le XIX^e siècle⁷⁴. Mais la généralisation de ces méthodes risque d'avoir des effets pervers et en particulier d'inciter les individus à considérer toute valeur affective, symbolique ou esthétique comme une valeur monétaire.

Le bien-être est en effet assimilé par certaines institutions dont les objectifs consistent à réguler l'économie à la croissance du produit intérieur brut (PIB); cette conception réduit le bien-être au seul caractère matériel, ce qui est en totale contradiction avec les définitions qui ont été évoquées précédemment. Elle est aujourd'hui peu à peu remise en cause par certains organismes comme l'Organisation mondiale de la santé. Parmi les arguments qui militent contre cette assimilation réductrice figure l'exemple de l'Etat de l'Alaska, qui, à la suite du naufrage de l'*Exxon Valdez* sur ses côtes et de la pollution des littoraux par le pétrole a vu son PIB augmenter dans les années suivantes, en raison des activités de dépollution qui se sont développées dans cet Etat et qui ont permis d'injecter des sommes importantes dans l'économie. L'assimilation du bien-être social à l'augmentation du PIB ne peut aisément tenir compte des différences de valeur pour une société entre divers investissements qu'elle réalise: l'investissement d'un Etat dans la construction des prisons est-il autant profitable au bien-être des populations que l'investissement dans les structures de l'éducation⁷⁵?

En tout cas le développement des préoccupations à l'égard du paysage a permis l'instauration d'un véritable marché du paysagisme qui organise ce secteur comme un autre secteur de l'économie, mais qui, bien souvent, s'en tient à des aménagements formels, assimilables à des mises en scène de la nature ne tenant pas compte des diverses dimensions qu'implique l'aménagement des paysages, c'est-à-dire sociales, économiques ou écologiques. Ce marché est l'objet d'enjeux importants, tant à l'échelle régionale qu'aux échelles nationales et internationales, où se jouent des intérêts de professions diverses, comme ceux des praticiens paysagistes, mais également ceux des écologues ou des techniciens de l'urbanisme, ou encore ceux de la communauté scientifique.

Finalement, cet état des lieux est donc assez mitigé. Les transformations récentes des paysages ont conduit certainement à des améliorations des conditions de vie des populations, mais elles ne se sont pas réalisées dans un partage équitable et au profit du plus grand nombre. Elles sont par ailleurs responsables de l'émergence de nombreux risques environnementaux et ne sont pas toujours synonymes de développement économique. Les écarts entre les catégories riches et pauvres des populations d'un même pays comme ceux qui existent entre les pays développés et les pays en voie de développement se sont accrus, comme on le sait, et si certains processus ont pu être profitables au bien-être individuel et social, c'est également le mal-être individuel et social qui peut se lire dans les évolutions des paysages.

74. Reclus, Elisée, *op. cit.*

75. Exemple suggéré par M. K. Hubbert, Conseil national du bien-être social du Canada, 2003.

2.4. Les apports de la Convention européenne du paysage au bien-être individuel et social

Fondamentalement, la Convention européenne du paysage a pour objectif, à travers les actions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages, de contribuer à des paysages de qualité visant à l'amélioration du cadre de vie des populations européennes. Elle s'inscrit donc dans une visée globale d'accroissement du bien-être individuel et social.

La Convention européenne du paysage déborde tout d'abord largement du cadre dans lequel s'inscrivait la notion de paysage, avant les années 1960, lorsque les premières réflexions ont cherché à rapprocher le paysage du cadre de vie; le champ d'application de la convention est suffisamment clair pour suggérer que c'est bien ce cadre de vie des populations qui est en jeu et non les paysages les plus remarquables. S'il est indéniable que la protection de certains paysages exceptionnels peut contribuer au bien-être spirituel en garantissant la sauvegarde des valeurs symboliques qu'ils représentent, l'enjeu qu'illustrent les paysages quotidiens de la grande majorité des populations européennes, qu'ils soient urbains ou ruraux, est bien plus essentiel.

La Convention européenne du paysage, par ailleurs, dans ses principes, répond aux différentes dimensions du bien-être évoquées ici:

- en affirmant sa contribution au principe du développement durable, elle répond tout d'abord aux exigences du bien-être matériel et corporel: la préservation des ressources naturelles qu'elle suppose, tant dans leur dimension quantitative que qualitative, est l'un des facteurs essentiels de ce bien-être pour les générations futures; mais, en même temps, elle doit participer au bien-être spirituel, dans la mesure où le développement durable implique l'équité sociale, c'est-à-dire la nécessité d'un partage de ces ressources qui ne se fasse plus au bénéfice des groupes sociaux les plus privilégiés et une préoccupation des pouvoirs publics pour la garantie de la qualité des ressources nécessaire à la santé des populations;
- en insistant sur la dimension culturelle du paysage, la convention répond également aux besoins du bien-être spirituel: l'accès équitable aux paysages de qualité, à la connaissance des processus d'évolution des paysages et à l'information nécessaire pour que les prises de décision se fassent dans la transparence;
- la convention insiste également sur l'urgence du développement d'une préoccupation des pouvoirs publics à l'organisation spatiale et à l'aménagement, à la gestion et la protection de paysages de qualité, qui constituent ses objectifs essentiels. Cette préoccupation doit être pensée en vue du bien-être individuel et social et non au profit des grands mouvements économiques qui, on le sait, connaissent des limites, en particulier dans le partage équitable de l'espace, des ressources et des biens de consommation. Elle doit permettre aux populations de constater, dans l'aménagement ou la gestion des paysages, par des signes tangibles, le souci des pouvoirs politiques de se préoccuper du bien-être individuel

et social et non uniquement des bénéfiques des secteurs d'activité économique et de la rentabilité des spéculations boursières;

– la participation des populations aux prises de décision est inscrite comme l'un des principes fondamentaux de la convention. Ainsi, elle contribue au bien-être spirituel en permettant de donner une place aux populations et de les reconnaître comme les acteurs principaux des procédures de décision concernant leur cadre de vie. C'est sans doute le domaine où les plus grandes avancées doivent être faites, où l'innovation sociale, politique et technique est la plus attendue, afin que cette participation ne soit pas seulement une illusion, mais plutôt une réalité efficace, et que les populations lui reconnaissent la valeur démocratique qu'elle est censée garantir. La convention affirme d'ailleurs l'importance de cette participation dès les premières étapes des procédures d'aménagement, de gestion ou de protection des paysages, c'est-à-dire dès les phases d'identification et de caractérisation des paysages. Ainsi, elle intègre les aspirations des populations tout au long de ces procédures et doit contribuer au bien-être social;

– les exigences de formation des acteurs (comprenant les populations) de l'aménagement, de la gestion ou de la protection des paysages, introduites dans la convention, répondent en outre au bien-être spirituel, en fournissant des connaissances permettant de mieux connaître les processus d'évolution des paysages, dans ses différentes dimensions, sociales, économiques et écologiques;

– les principes de sensibilisation constituent également des facteurs d'amélioration du bien-être spirituel individuel et social, car ils permettent aux individus et aux collectivités humaines de mieux connaître les procédures de prises de décision dans le domaine du cadre de vie et de mieux faire le lien entre leur vie quotidienne et ces procédures.

Conclusion

La Convention européenne du paysage renforce ainsi les objectifs qui ont été affirmés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992 ou du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002. Elle va dans le sens de l'action de plusieurs organismes internationaux, notamment de l'Organisation mondiale de la santé dont le message lors de ce sommet consistait à rappeler que les investissements en faveur de la santé et de la réduction des risques environnementaux produisent des bénéfices à long terme favorisant le développement dans ses aspects sociaux, économiques et écologiques⁷⁶.

Mais l'un des apports les plus importants de la Convention européenne du paysage réside certainement dans ce que les préoccupations à l'aménagement, à la gestion ou la protection des paysages, inscrites dans le cadre de l'aménagement du territoire, doivent être envisagées de manière globale, sans séparer les diverses dimensions du paysage, qu'elles soient économiques, sociales, écologiques.

76. Rapport de la Directrice de l'Organisation mondiale de la santé, 1998-2003.

En affirmant la nécessité de comprendre au même niveau et sans les dissocier ces diverses dimensions, la convention contribue donc à la fois au bien-être individuel et au bien-être social, d'une part, mais également au bien-être matériel, corporel et spirituel. Il demeure que la mise en œuvre de la convention doit rester fondamentalement imprégnée d'un esprit d'équité sociale et se distancier ainsi de l'idée selon laquelle la notion de bien-être est, comme le concevait au XIX^e siècle Alexis de Tocqueville, une notion universelle et ne doit pas uniquement aux classes moyennes d'exister. La notion de bien-être est pensée et recherchée par tous, y compris les groupes les plus défavorisés des sociétés européennes, et l'un des devoirs de ceux qui accèdent le plus facilement à ce bien-être est précisément de faire en sorte qu'il soit accessible à tous.

3. Paysage et aménagement du territoire

Florencio Zoido Naranjo, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Chaque Partie s'engage [...]

*d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement
du territoire [...]*»

Article 5.d de la Convention européenne du paysage

Introduction

La Convention européenne du paysage énonce l'engagement de chaque Partie à «intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme [...]»⁷⁷. Cette référence textuelle sert de base à la réalisation du présent chapitre, élaboré en tenant compte également d'autres dispositions de la convention, de son rapport explicatif, des documents de travail des 1^{re} et 2^e Conférences des Etats contractants et signataires; ainsi que des principaux documents relatifs à l'aménagement du territoire issus de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT-COE) et de l'Union européenne.

L'importance des relations entre les politiques du paysage et celles de l'aménagement du territoire est nettement établie dans la convention, comme en témoignent les extraits suivants:

- l'article 5.d cite en premier lieu l'aménagement du territoire, puis d'autres politiques, quelques-unes mentionnées explicitement, d'autres de façon générique, en raison de leur possible «effet direct ou indirect sur le paysage»;
- le préambule de la convention place ce nouvel instrument juridique dans la lignée de plusieurs textes de portée internationale, consacrés, notamment, à la politique d'aménagement du territoire;
- aussi, le rapport explicatif signale-t-il que la convention «s'inscrit dans le contexte des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine [...] de l'aménagement du territoire»⁷⁸;
- ce même rapport mentionne en premier lieu l'aménagement du territoire parmi les politiques que les Etats contractants doivent développer «systématiquement»⁷⁹;
- au paragraphe 49, relatif aux attributions des compétences en matière de paysage, qui correspondent, dans chaque Etat, aux différents niveaux administratifs – selon leur propre régime législatif –, la nécessité de coordonner ces niveaux dans les politiques d'aménagement du territoire est expressément mentionnée;
- finalement, sans être pour autant moins important, l'aménagement du territoire est également mentionné dans le commentaire consacré à la formation de spécialistes dans le domaine de la connaissance et l'intervention sur les paysages⁸⁰.

Outre ces références explicites, d'autres dispositions de la convention et de son rapport explicatif renforcent l'idée de la nécessité d'une plus forte relation entre les politiques du paysage et celles de l'aménagement du territoire, sans pour

77. Article 5.d de la Convention européenne du paysage.

78. Paragraphe 36 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

79. Paragraphe 50 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage consacré aux commentaires sur l'article 5 de la convention.

80. Paragraphe 53.b du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

autant négliger le développement d'autres relations avec des politiques également fondamentales (patrimoine historique, environnement, etc.). Les remarques essentielles pouvant être formulées sont les suivantes:

- la pluralité de références et de mentions relatives au territoire dans un document consacré au paysage indique nettement que, même si le territoire et le paysage sont deux concepts et deux réalités distinctes, ils ne sont pas dissociables;
- le champ d'application de la convention, qui porte sur la totalité du territoire⁸¹, fait de celui-ci l'objet commun des politiques du paysage et des politiques d'aménagement;
- l'application de la convention sur tous les types d'espaces, naturels, ruraux, urbains et périurbains, qu'ils soient terrestres ou aquatiques – incluant les eaux intérieures (lacs, étangs) et maritimes (littoraux, mer territoriale) – et sur tous les paysages (extraordinaires, quotidiens ou dégradés), établit une connexion supplémentaire avec l'aménagement du territoire, forcément lié aux différents espaces et à leurs interrelations;
- finalement, les politiques du paysage et d'aménagement du territoire convergent en ce qu'elles contribuent à l'accomplissement d'objectifs communs de grand intérêt: la qualité de vie des habitants sur tous les espaces et le développement équilibré et durable du territoire.

Les principaux documents européens relatifs à l'aménagement du territoire soulignent la nécessité de lier le paysage à cette pratique. Ainsi, la Charte européenne de l'aménagement du territoire, dans son «objectif particulier» n°1 sur les régions rurales réclame «des mesures pour la conservation et l'aménagement du paysage» dans ces régions. De même, les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (PDDTDCE-CEMAT – Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres), énoncent des mesures d'aménagement du territoire plus détaillées pour les paysages culturels. Ce même point de vue est adopté et élargi par le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), lorsqu'il demande une gestion créative de ces paysages, insérée dans une politique intégrée de la nature et du patrimoine par rapport au territoire.

Les remarques qui précèdent concernent aussi bien les dispositions explicites que les idées plus générales. Elles valent tant pour l'aménagement du territoire que pour l'urbanisme, pour deux raisons principales: d'une part, dans les dispositions susvisées, «l'aménagement du territoire» et «l'urbanisme» sont très fréquemment mentionnés ensemble; d'autre part, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, même s'ils présentent des différences d'échelle considérables, sont fondés sur les mêmes paradigmes théoriques et sur des bases conceptuelles et méthodologiques similaires. De plus, leur mise en œuvre est fréquemment associée et coordonnée, bien que l'on observe des différences en ce qui concerne l'orientation administrative et l'attribution de compétences dans les Etats et régions de l'Europe. Cela étant,

81. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

nous utiliserons dans ce chapitre l'expression «aménagement du territoire» dans son sens le plus large, incluant l'urbanisme, à savoir la réflexion, la planification et l'action sur tous les espaces, qu'ils soient urbains ou bien ruraux ou naturels, en essayant toujours d'obtenir une distribution équilibrée et compatible avec les activités, les utilisations du sol et l'attribution de valeurs aux différentes parties du territoire.

L'aménagement du territoire est une discipline scientifique et une pratique à la fois administrative et politique, qui peut être appliquée à différentes échelles spatiales. Les institutions politiques compétentes agissent soit de manière exclusive, soit en partageant un même espace, organisé à des niveaux territoriaux différents. Les échelles spatiales et les niveaux politiques s'entrecroisent en Europe de manière particulièrement complexe et diverse selon les Etats. Quatre échelles spatiales sont étudiées ici, conventionnellement appelées continentale, nationale, régionale et locale, ainsi que quatre niveaux d'intervention politique: international, étatique, subétatique et municipal. Ce chapitre sera principalement orienté vers le développement des relations entre le paysage et l'aménagement du territoire aux échelles nationale, régionale et locale, et aux niveaux politiques afférents, selon les dispositions de la convention telle qu'initialement élaborée sous les auspices du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

3.1. La pratique de l'aménagement du territoire en Europe

Le territoire est une composante substantielle de toute *politeia*. En ce sens, il est en liaison avec la population, la culture et les normes de vie en commun de la société. Très souvent, les souhaits de réforme ou d'amélioration sociale ont inclus parmi leurs revendications des références à l'ordre territorial voulu. Le terme utopie, en tant qu'aspiration suprême ou «situation hors de portée», reflète littéralement l'importance accordée au territoire dans les désirs des êtres humains. D'une manière plus effective et réaliste, le concept de territorialité a été historiquement utilisé pour établir les limites spatiales des droits et des normes.

L'Europe présente, dans sa longue trajectoire historique, de nombreux facteurs qui mettent en évidence l'importance accordée au territoire, avec des conséquences aussi bien négatives que positives. Aussi, les contributions européennes au développement des politiques d'aménagement du territoire ont-elles été abondantes et décisives à l'échelle mondiale. La réflexion sur la ville planifiée, la réalisation effective d'habitats urbains de tailles et fonctions différentes, la colonisation, le défrichement des terres, puis leur fragmentation, enfin la construction de zones noyaux et de réseaux de transport, ont subi en Europe une évolution montrant la capacité croissante de contrôle du support territorial sur lequel se localisent la population et les diverses activités humaines. Plus récemment, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont atteint un haut degré de développement en Europe, au point d'être implantés à tous les niveaux politiques et échelles spatiales. Depuis

la fin de la seconde guerre mondiale, dans un contexte de reconstruction d'une bonne partie du continent, l'aménagement du territoire des espaces régionaux a subi un développement inégal. Cependant, la pratique de l'aménagement régional est de plus en plus renforcée dans toute l'Europe, en partie grâce aux contributions et orientations méthodologiques du Conseil de l'Europe dans le cadre de la CEMAT-COE et de l'Union européenne.

L'aménagement du territoire, incluant l'urbanisme, a été et reste entendu comme une pratique publique à laquelle on ne peut renoncer et dont le but principal est la coopération entre les différents secteurs de l'administration contribuant à l'utilisation du territoire pour atteindre les objectifs fondamentaux de toute société, tels la vie, la paix, le bien-être social ou le développement durable. Traditionnellement, les objectifs spécifiques de l'aménagement du territoire ont été l'élimination des déséquilibres territoriaux, l'articulation – ou connexion – physique des lieux d'un espace donné entre eux et avec l'extérieur, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et la récupération d'espaces dégradés ou abandonnés. Ces objectifs peuvent aussi s'exprimer comme la nécessité de doter chaque espace, à n'importe quelle échelle, des structures et des systèmes territoriaux qui permettent, d'une part, la cohésion interne au sein d'un espace et son intégration dans des espaces plus grands et, d'autre part, de distinguer dans ces espaces les aires de diversité et d'inégalité qui exigeront des régimes spéciaux de maintien des valeurs ou de correction de différences inacceptables dans tout projet démocratique de vie en commun. Une version plus récente de ces objectifs a été exprimée de manière synthétique dans des documents du Conseil de l'Europe (Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen – Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) et de l'Union européenne (Schéma de développement de l'espace communautaire – SDEC), comme la nécessité de parvenir à un développement territorial durable et équilibré. Nous aborderons ci-après le rôle que peut jouer le paysage dans la réalisation de ces objectifs, ainsi que, inversement, les fonctions qui peuvent incomber aux politiques d'aménagement du territoire en ce qui concerne la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

Les objectifs susmentionnés de l'aménagement du territoire, exprimés d'une façon ou d'une autre, sont valables pour toutes les échelles spatiales et à tous les niveaux politiques. Dans chacune des situations possibles, leur insertion doit prendre en compte les différents processus et principales causalités, les traitements méthodologiques et procéduraux spécifiques et les diverses possibilités de concrétisation et de détermination (de contenu, normative, cartographique, etc.).

L'aménagement effectif du territoire peut être une politique différenciée organiquement, bien que souvent elle ait été attribuée à l'organe supérieur de l'appareil politique dans les différents niveaux, mais ses objectifs doivent être partagés par les départements ou domaines politiques dont les actions ont des répercussions directes ou indirectes sur le territoire. Quoi qu'il en soit, cette

pratique requiert la coordination interadministrative et la participation sociale, aussi bien verticale qu'horizontale et transversale. La coordination horizontale permet, à l'échelle continentale, la cohérence des actions des Etats et, dans chacun des Etats ou des autres niveaux politiques, elle permet d'assurer la compatibilité des objectifs ou de l'incidence territoriale des politiques sectorielles. La coordination verticale doit assurer en même temps la sauvegarde des intérêts généraux et la capacité de prendre les décisions les plus concrètes concernant le territoire aux niveaux les plus proches du citoyen. La coordination transversale permet d'aborder les questions d'aménagement du territoire d'une façon complexe qui puisse intégrer les différents agents non gouvernementaux et politiques, en favorisant la participation citoyenne et la créativité sociale.

L'instrument de l'aménagement du territoire à une échelle réduite est le plan. A grande échelle, ce sont généralement les schémas directeurs ou les stratégies. Ces instruments sont en tout cas une occasion de développer la connaissance, la réflexion et les propositions d'idées créatives sur l'espace traité. Ils contiennent aussi les accords conclus entre les différents agents et intérêts légitimes et sont également l'expression du compromis acquis par les gouvernants auprès des sociétés qui les ont élus et qu'ils représentent. Les différents niveaux et secteurs politiques doivent coopérer pour le développement et la mise en œuvre des plans, schémas ou stratégies d'aménagement du territoire. De plus, en général, les instruments d'aménagement du territoire ont une valeur normative et doivent être respectés par les agents privés et par les différents niveaux d'intervention. Tout plan d'aménagement du territoire peut être entendu non seulement en tant qu'expression du modèle territorial souhaité, mais aussi comme un processus stratégique et prospectif, de caractère flexible, développé par des actions sélectives et suffisamment doté d'instruments de gestion, de suivi et d'évaluation des résultats.

La complexité et la portée des objectifs et instruments d'aménagement du territoire requièrent actuellement l'éclaircissement de ses liens avec d'autres politiques, en premier lieu pour donner de la cohérence spatiale aux politiques qui établissent les principes de base de toute société, tels l'identité (culture, patrimoine), le bien-être (santé, enseignement, assistance sociale), la qualité du milieu et le développement durable (nature, environnement, économie), ensuite pour coordonner les politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire (notamment l'agriculture, les infrastructures de communication et de transport, l'industrie, l'énergie et les mines). Les structures et systèmes territoriaux, permettant la cohésion d'un espace donné à une échelle quelconque, doivent être institués par les instruments d'aménagement du territoire qui prévoient au moins l'établissement des possibilités suivantes:

– l'existence, pour tous les habitants de l'espace, d'une véritable égalité d'accès en ce qui concerne les services de base (sanitaires, scolaires, d'assistance, récréatifs), reconnus comme étant des droits individuels et/ou sociaux dans les instruments normatifs internationaux, européens et nationaux;

- une accessibilité équivalente aux différents moyens de communication et de transport, à la connaissance, aux services mentionnés auparavant et aux ressources et opportunités économiques d’emploi et/ou d’entreprise;
- l’accès des habitants de chaque espace au milieu naturel et la possibilité d’une jouissance paisible de la nature.

La mise en valeur particulière des zones de diversité et d’inégalité, en tant que fonction également prioritaire de l’aménagement du territoire, permettra de développer aussi les points suivants:

- délimiter les espaces qui, du fait de leur valeur culturelle, naturelle, stratégique, scientifique, de diversité territoriale ou d’autres raisons d’intérêt général, exigent un certain niveau de protection;
- distinguer des parties du territoire qui, du fait de leur conformation ou de leur localisation, subissent des risques naturels ou induits par les activités humaines, afin de limiter leur occupation ou leur utilisation résidentielle, récréative ou productive;
- établir, dans les espaces qui présentent diverses possibilités d’utilisation, la compatibilité ou l’incompatibilité entre elles;
- identifier les zones où il existe des conditions générales d’inégalité pour les habitants, afin d’y mener des actions prioritaires et de supprimer les situations injustes ou de déséquilibre territorial;
- aborder la question des zones inhabitées ou en voie de désertion comme une question importante de l’aménagement du territoire.

En ce qui concerne les politiques du patrimoine culturel, de l’environnement et du développement économique durable, l’aménagement du territoire peut assumer un rôle instrumental en intégrant et en donnant une cohésion spatiale aux faits considérés comme des constantes territoriales de ces politiques, pour des raisons d’identité ou de préservation de la diversité culturelle, et pour assurer la qualité du milieu ambiant ou la durabilité des ressources naturelles et leur transmission aux générations futures. De même, la politique d’aménagement du territoire doit refléter, avec la précision inhérente à chaque échelle spatiale ou niveau d’intervention, la localisation de toutes les activités humaines et notamment de celles qui ont une incidence plus marquée sur le territoire en tant que ressource limitée, sur laquelle reposent d’autres biens également limités (eau, sols, minéraux, végétation...).

La présence et la distribution des valeurs patrimoniales sur le territoire ont une grande répercussion dans la création d’identités territoriales et dans la singularisation des espaces, ce qui constitue une question notable dans un contexte de mondialisation tendant à l’homogénéisation. Le patrimoine culturel et naturel, entendu dans un sens qui inclut des faits de type matériel ou immatériel et de nature archéologique, historique, artistique, ethnologique, etc., représente l’une des ressources les plus revalorisées dans les stratégies de développement territorial apparues ces dernières années. Cela vient redéfinir le rôle joué par les aires considérées, jusqu’à il y a

peu, comme stagnantes ou marginales (aires de montagne, subdésertiques, froides, etc.) et fait augmenter les exigences dans l'aménagement et la gestion des aires dynamiques (urbaines, littorales, d'utilisation agricole intensive, etc.). Les valeurs patrimoniales contribuent aussi à la création de réseaux territoriaux et d'itinéraires culturels qui ont une forte répercussion sur la cohésion de certains espaces, pour des raisons non seulement culturelles, mais aussi économiques et de stimulation du peuplement des aires de faible densité.

Une attention particulière doit être portée actuellement aux relations existant entre l'aménagement du territoire et l'environnement, qui impliquent parfois des institutions politiques différentes. Cette situation se situe souvent dans un panorama normatif complexe, établi par des canaux qui ne sont pas toujours convergents. La place primordiale théoriquement accordée à la durabilité doit se traduire par l'exigence de certaines conditions prioritaires aux facteurs de localisation des activités et des infrastructures, d'attribution des utilisations du sol et d'assignation des ressources hydriques ou énergétiques dans les différents espaces et lieux. Aussi, l'aménagement du territoire doit-il donner des critères de localisation des activités dangereuses, génératrices de risques catastrophiques ou polluants, en contribuant à la réduction de leur impact sur les populations et sur les ressources naturelles; aussi doit-il intégrer les répercussions spatiales d'une planification environnementale émergente qui peut tendre vers la sectorisation – comme cela est le cas avec la planification hydraulique, l'installation de parcs éoliens, l'application des études d'impact à des projets isolés, etc. Les politiques de formation de réseaux naturels et environnementaux, par la création d'aires protégées, de zones sensibles et de risques naturels, de réhabilitation d'aires dégradées, etc., peuvent avoir des effets bénéfiques pour l'aménagement du territoire, s'imposant dans la coordination et la coopération des différents niveaux politiques.

L'aménagement du territoire a eu, dans un premier temps, une orientation essentiellement économique. Bien qu'elle soit actuellement moins exclusive, elle ne peut être supprimée. Les liens importants qui existent entre les processus économiques et l'aménagement du territoire demandent une connaissance et un traitement différencié aux divers niveaux politiques et échelles spatiales. En Europe, à l'échelon continental, les processus de convergence économique et de cohésion sociale et territoriale se manifestent dans la définition de politiques de développement spécifiques pour les grandes aires (urbaines, rurales, de montagne, littorales, insulaires, transfrontalières), dans l'application de fonds structurels pour la diminution des déséquilibres territoriaux existant entre les régions européennes, dans la proposition d'un développement territorial polycentrique, dans la construction de réseaux transeuropéens et l'exécution prioritaire d'améliorations dans les eurocorridors moins bien dotés et des chaînons ou projets stratégiques de connexion. Les réseaux des zones protégées existant à l'échelle européenne (Sites du patrimoine mondial, Réserves de la biosphère, Sites Ramsar, Réserves biogénétiques, Diplôme européen des espaces protégés, Aires spécialement protégées de la Méditerranée, Aires protégées de la mer Baltique, Réseau

Natura 2000, réseau Emeraude) lient les politiques d'intérêt environnemental, et notamment naturel, à d'autres fonctions sociales et économiques.

Aux échelles et aux niveaux politiques des Etats et régions – imbriqués en Europe dans diverses situations d'organisation territoriale et d'extension spatiale –, certaines lignes d'action en matière d'aménagement du territoire sont plus fréquentes ou communes, bien que dans cette politique le fait de descendre dans l'échelle spatiale suppose l'augmentation de l'importance des données particulières à chaque territoire. Des exemples de lignes prioritaires d'action à ces échelles et niveaux peuvent être:

- la potentialisation du développement endogène de chaque territoire – selon sa situation géographique, ses ressources, sa capacité et initiative sociale;
- la déconcentration des activités débouchant sur la création de systèmes urbains équilibrés, en évitant le dépeuplement des lieux ou des aires rurales défavorisés et en stimulant les relations campagne-ville, considérées comme caractéristiques d'une société unitaire distribuée sur un territoire diversifié;
- l'accès équivalent aux services publics, aux infrastructures – en favorisant l'«intermodalité» des différents transports – et aux technologies de l'information et de la télécommunication.

À l'échelle locale, qui comprend les initiatives conjointes de plusieurs municipalités sur des espaces ou des réseaux supralocaux, les objectifs et les enjeux de l'aménagement peuvent être très différents selon la taille des agglomérations et le type d'habitat (agglomérations urbaines et conurbations, villes moyennes et petites, noyaux ruraux). Cependant, dans toutes les situations à cette échelle, il existe des caractéristiques communes de grand intérêt. Il s'agit, en premier lieu, du niveau politique de participation le plus immédiat et direct pour le citoyen en ce qui concerne les questions d'aménagement, aussi bien pour la défense des intérêts légitimes des particuliers que pour la sauvegarde des intérêts communs ou généraux. Il s'agit aussi du niveau de base de la gestion politique et administrative, auquel correspondent les déterminations spatiales les plus détaillées et concrètes, à savoir principalement l'établissement des utilisations du sol, la localisation des équipements et services publics, l'émission des permis de construire, de localisation et d'ouverture d'activités, l'identification d'éléments patrimoniaux. La coordination des actions avec les niveaux politiques les plus hauts est particulièrement importante pour un aménagement effectif à l'échelle locale. En ce sens, il peut être utile d'établir un principe de correspondance inverse: le niveau municipal localise ou délimite avec une meilleure précision les intérêts légitimes.

La majeure partie du territoire européen est rurale. Dans les pays développés et disposant de bons réseaux de communication, la ruralité, sans pourtant perdre sa fonctionnalité éminemment agraire et des connotations culturelles propres, devient de plus en plus une réalité essentiellement spatiale ou territoriale. Les espaces ruraux se diversifient économiquement et permettent d'atteindre des niveaux similaires à ceux des aires urbaines en ce qui concerne les conditions fondamentales

de vie. Ainsi, l'aménagement du territoire, en donnant une expression spatiale concrète à d'autres politiques, possède un champ d'activité d'énorme importance et complexité. Depuis quelques décennies, il se produit une profonde reconversion de la plupart des espaces ruraux européens qui touche à l'utilisation du sol, sur un large éventail de changements qui vont de l'exploitation intensive à l'abandon. Ces dynamiques ont une incidence décisive sur l'habitat rural et sur ses dotations, sur la voirie et le parcellaire rustique, sur la conservation des sols ou sur les pertes par érosion, sur le maintien de la végétation, sur l'assignation des ressources hydriques, etc. Une bonne relation entre les politiques environnementales et territoriales est particulièrement importante dans les espaces ruraux, surtout dans les plus sensibles et fragiles (aires de montagne, vallées fluviales, zones de haute vulnérabilité face aux risques naturels ou en équilibre écologique instable pour diverses raisons). La stimulation des relations campagne/ville doit être, avec le maintien de la qualité environnementale de ces espaces, un argument d'avenir prioritaire, dans lequel le maintien des petites et moyennes villes et l'amélioration des conditions de vie jouent un rôle essentiel.

Les aires urbaines en processus de reconversion (zones industrielles, espaces portuaires et miniers avec des sols pollués ou très dégradés) occupent des terrains considérables en Europe. Beaucoup possèdent une valeur stratégique pour les villes et les zones où elles se localisent, aussi bien pour des raisons économiques que pour leur possible transformation en zones résidentielles, d'équipements publics ou pour l'amélioration des conditions environnementales. Il existe des exemples européens considérables dans le traitement de ces aires par la voie d'une reconversion, réhabilitation ou restauration. Cela a souvent donné lieu à des opportunités et des améliorations réelles dans certaines villes, espaces périurbains et urbains. Les plans d'aménagement, l'action à partir d'une vision intégrale de «politique des villes», les programmes européens tels qu'Urban ou, tout simplement, les actions singulières stratégiques, ont été des instruments utiles pour réaliser des transformations de grande répercussion environnementale, sociale et économique.

Dans les sociétés avancées, la disponibilité de temps libre a tendance à augmenter et concerne des groupes de population plus amples. La jouissance du temps de loisirs par des pratiques récréatives, culturelles ou par le tourisme conventionnel demande des espaces spécifiques et fait augmenter la mobilité des personnes dans les territoires. Il s'agit d'aspirations universalisées qui traduisent des degrés plus hauts de liberté, d'autonomie individuelle, d'échange et d'ouverture culturelle. Le tourisme s'est diversifié du point de vue thématique depuis les premières activités sanitaires ou culturelles et il s'étend dans l'espace. Après une période d'offre peu contrôlée face à une demande massive, les pratiques touristiques développées évoluent vers des activités plus qualifiées et très souvent avec des exigences de durabilité (tourisme culturel, rural, naturel). L'aménagement du territoire, à toutes les échelles d'action, doit intervenir de manière décisive dans le développement de ce facteur ayant une énorme répercussion territoriale. Les espaces littoraux

et insulaires européens sont particulièrement rares et fragiles, la massification touristique a donc commencé à exiger des instruments d'action spéciaux tels les moratoires de l'édification ou ceux relatifs à la consommation de ressources hydriques et à l'implantation de nouvelles mesures de fiscalité environnementale. Le critère prioritaire pour la réalisation d'un tourisme territorialement équilibré et durable est, sans doute, celui de la mise à profit optimale des constructions et des infrastructures existantes, avant de réaliser de nouvelles édifications ou développements urbains ou constructions.

Un dernier aspect à prendre en considération, également lié à l'aménagement du territoire, est celui des grandes infrastructures et travaux publics, dont l'incidence sur le territoire est fondamentale du point de vue écologique, économique et social. La plus grande mobilité et l'accès aux biens et services que ces infrastructures procurent (eau, énergie, transports, communications) représentent d'importantes opportunités pour la liberté individuelle et le développement collectif. Cependant, l'implantation spatiale d'infrastructures isolées et de réseaux peut être perfectionnée en réduisant son impact environnemental et ses coûts d'exécution et de gestion. L'intégration de ces réseaux est un principe général assumé, principalement en ce qui concerne les transports et leur développement, au moyen de l'«intermodalité». Après une longue étape d'investissements consacrés à l'amélioration et à l'élargissement des axes routiers les plus importants dû à l'intensité de circulation (autoroutes), il est nécessaire de développer les réseaux ferroviaires et d'améliorer les réseaux routiers secondaires qui desservent les espaces ruraux et permettent de les relier aux réseaux principaux. Le développement du transport public dans les villes et son maintien dans les aires de faible densité de population, la coordination entre prévision ou planification des utilisations du sol et des transports publics et la conception de ces derniers en tant que services inclus dans une stratégie générale de stimulation du polycentrisme urbain peuvent être des facteurs décisifs pour une contribution optimale des infrastructures à un aménagement du territoire intégré et efficace. Certaines infrastructures d'apparition plus récente et de rapide implantation dans tous les territoires, telles les éoliennes et les antennes de communication, ont une incidence paysagère particulière. Il est indispensable d'établir des critères de localisation et d'intégration de ces installations, en cherchant la réduction des impacts négatifs et en adaptant leur forme, distribution et quantité aux caractéristiques des territoires qui les accueilleront.

3.2. Synergies entre paysage et aménagement du territoire

Il existe, entre paysage et territoire, d'évidentes correspondances, et il est possible d'établir d'importantes synergies. Le paysage est généralement défini par le terme de territoire ou grâce à une autre racine sémantique similaire. La compréhension exclusivement biologique ou économique du territoire, en tant qu'espace de présence ou de domination et comme ressource de base, s'élargit lorsque l'approche est le résultat d'interactions complexes entre des facteurs de natures

diverses, comme un produit social ou un espace vécu qui peut être amélioré par l'activité humaine; le territoire prend encore une nouvelle dimension lorsqu'on le conçoit comme espace désiré. Si l'aménagement du territoire prend en compte le paysage, il peut aller plus loin dans ses objectifs environnementaux, économiques ou sociaux. Il faut donc intégrer le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire à toutes les échelles et tous les niveaux d'intervention politique.

Le paysage et l'aménagement du territoire sont des éléments qui interagissent forcément. Les propositions d'aménagement du territoire ont toujours une incidence sur le paysage, en le transformant, en aidant à son maintien ou en le dégradant. La grande amplitude sémantique du paysage peut présenter d'importantes opportunités méthodologiques et d'action pour une discipline, une pratique administrative et une politique encore insuffisamment développées qui présentent des orientations parfois contradictoires ou rarement partagées. La prise en compte systématique du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire rend possible une vraie révision des modèles territoriaux, car ces instruments pourront être formulés à partir d'une compréhension approfondie de chaque milieu naturel, des expériences ou du vécu que chaque société a de ces milieux pour, finalement, atteindre l'objectif de développement équilibré et durable. Le projet et le plan d'aménagement du paysage doivent trouver le meilleur type de relation avec les instruments d'aménagement du territoire, dont l'une des caractéristiques principales est leur capacité à intégrer des situations diverses dans un espace déterminé, toujours selon les régimes juridiques et de planification établis par chaque Etat ou région.

Le paysage est un test vivant et continu pour l'aménagement du territoire, un ensemble de manifestations qui traduit l'histoire du territoire et l'adéquation ou l'incohérence des pratiques humaines sur l'espace vécu. Dans les espaces ruraux, l'érosion, l'instabilité des versants, les engorgements ou drainages insuffisants, les formations végétales appauvries, les terres abandonnées, les constructions et infrastructures mal localisées, etc., sont souvent la conséquence d'actions inadéquates qui doivent être corrigées. Dans les paysages urbains, la saleté et les déchets incontrôlés, les bâtiments mal construits ou en ruine, l'urbanisation insuffisante ou le manque de dotations et de mobilier urbain, entre autres, mettent en évidence des problèmes qui concernent directement l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

L'intégration d'aspects naturels et culturels dans le paysage peut rendre celui-ci utile pour atteindre des objectifs de durabilité, principalement pour trois raisons: tout d'abord parce qu'avec les cultures traditionnelles ou autochtones il y a un traitement très attentionné des ressources naturelles, qui donne des paysages de grande qualité esthétique et de forte signification environnementale; ce fait, pris en compte actuellement, représente la possibilité de comprendre l'espace vécu dans lequel s'est formée une culture donnée. Ensuite, on peut associer le maintien des valeurs paysagères de chaque espace à la survivance des modèles culturels qui ont laissé leur trace dans les formes du territoire. Enfin, les paysages, dans

leur évolution physique réelle, peuvent refléter d'une façon concrète et vérifiable les objectifs de type environnemental et culturel qui sont souvent formulés en des termes trop vagues ou difficilement vérifiables.

L'insertion du paysage dans la pratique effective de l'aménagement du territoire stimule et facilite la participation citoyenne, aussi bien pendant les étapes de travail technique que dans celles de prise de décision. L'inévitable complexité de certaines solutions techniques à des questions urbanistiques ou territoriales peut être rendue plus compréhensible en ayant recours au paysage, à sa condition tridimensionnelle plus réelle et plus facile à saisir que la réduction bidimensionnelle d'une représentation cartographique qui est la plus habituelle et, en général, la seule légalement exigée dans les instruments d'aménagement du territoire. Une communication ou information non technocratique des propositions d'aménagement favorise une vraie mise en pratique de la citoyenneté, le dialogue entre des interlocuteurs différents et l'adoption de décisions en commun. Il est particulièrement important de faire en sorte que les traits qui expliquent et structurent un territoire deviennent compréhensibles pour les jeunes, afin de promouvoir leur participation dans les décisions. L'utilisation des moyens actuellement disponibles pour la modélisation digitale des territoires et des paysages à toutes les échelles peut être utile à cette compréhension, car ils rendent l'analyse, la simulation d'alternatives et la représentation virtuelle des options choisies beaucoup plus aisées: la familiarité avec laquelle de nombreux jeunes se conduisent avec l'informatique peut constituer une voie utile pour augmenter leur participation.

La considération systématique du paysage dans les études scientifiques et techniques, qui devrait être présente dans toute action ou processus d'aménagement, peut donner lieu à une planification territoriale et à des projets techniques de construction et d'édification mieux fondés. La connaissance objective des composantes, des causes et des processus naturels, historiques ou économiques qui expliquent les paysages permet de rendre cohérente toute nouvelle implantation sur le territoire et de lui fournir un cadre d'intégration, en incorporant, en même temps, les relations structurelles qui opèrent à long ou moyen terme et qui donnent de la stabilité à des modèles de futur non contradictoires par rapport au milieu ou à la culture de chaque espace.

De même, la considération du paysage représente un facteur déterminant de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des projets et de la réalisation de travaux de génie civil et d'architecture. L'intégration de nouvelles constructions dans le paysage n'implique pas nécessairement une adaptation mimétique, elle peut aussi se faire par le contraste, par la création de nouveaux modes ou rythmes formels, ou bien par d'autres moyens qui stimulent la créativité individuelle et artistique en général. Cette affirmation s'appuie sur les innombrables constructions des temps passés (ponts, aqueducs, temples, palais, bâtiments ruraux) ou actuelles (opérations de régénération urbaine à partir de la construction d'un nouveau bâtiment emblématique). La possibilité de concevoir des paysages

du futur, harmonieux avec la nature et avec les formes humaines préexistantes sur le territoire, est spécialement nécessaire aujourd'hui, car un grand nombre d'implantations concrètes et une croissance extraordinaire de secteurs urbains de fonctionnalité nouvelle sont en train de se constituer sans qu'il existe souvent de réponses de qualité paysagère suffisante. Le fait d'affronter le besoin de créer ces nouveaux paysages, en libérant les sociétés de l'inutile et impossible charge de fixer tout le territoire et d'attitudes immobilistes, constitue aussi un défi important, un objectif qui apporte à l'aménagement du territoire et au paysage l'aspiration, de plus en plus généralisée, qu'un autre monde est possible.

Le paysage est un fait changeant et dynamique qui peut fournir des critères de gestion à l'aménagement du territoire, dont les méthodes les plus conventionnelles ont été fréquemment considérées comme étant trop statiques et rigides. Un autre argument de grand intérêt peut être invoqué pour répondre au défi du développement durable: il s'agit de comprendre que les différents éléments qui forment le paysage ont des rythmes d'évolution différents et que cela ne fait pas diminuer la valeur de l'ensemble mais la fait au contraire augmenter.

La formulation d'objectifs de qualité pour les paysages préalablement identifiés et qualifiés⁸² et leur insertion dans les plans d'aménagement du territoire offrent une bonne occasion de donner une valeur normative à ces objectifs. Dans l'ordre juridique interne de la plupart des Etats européens, les instruments d'aménagement territorial – principalement ceux des échelles spatiales et niveaux politiques de base – constituent des normes qui doivent être obligatoirement respectées. Il s'agit d'un processus en *feed-back*, les travaux d'aménagement aidant à effectuer une meilleure sélection des objectifs de qualité paysagère. Ces pratiques peuvent être également utiles pour la gestion des paysages et le contrôle de leur évolution, car aux instruments d'aménagement du territoire et d'affectation des utilisations du sol – qui ont, en général, une plus grande implantation politique – correspondent habituellement des administrations de développement, de suivi et d'évaluation de résultats.

L'insertion du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire facilite la restauration des liens étroits qui ont traditionnellement existé entre chaque société et son espace vécu, renforce les sentiments d'enracinement ou d'appartenance et rend possible, du moins plus facile, la préservation de la singularité de chaque endroit et de la diversité territoriale. La considération du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire, aussi bien dans le sens de la connaissance d'une réalité complexe que dans celui de l'élaboration de diagnostics de cette réalité et dans la formulation de propositions qui permettent de l'améliorer, représente un objectif citoyen direct, une possibilité de jouissance sociale immédiate et quotidienne. La prise en compte du paysage permet de renforcer la valeur accordée à la globalité dans sa complexité (le paysage est un tout, mais il n'est pas tout), en

82. Article 6.D de la Convention européenne du paysage.

même temps qu'elle fournit aux citoyens des repères compréhensibles sur les faits qui déterminent la qualité du territoire qu'ils habitent ou qu'ils désirent.

L'aménagement du territoire, en tant que discipline, pratique administrative ou politique, suppose une action consciente sur la totalité de l'espace considéré. Il s'agit de substituer un processus de territorialisation durable à des actions successives menées sans référence générale. Ces processus spontanés ont considérablement modelé les territoires actuels, généralement vécus comme s'il s'agissait d'espaces stables ou avec des dynamiques de transformation lente, et convertis en des paysages identitaires par la perception humaine. Leur grande vitesse de changement actuel et la pluralité des actions qui s'y produisent constituent les raisons principales qui requièrent aujourd'hui l'évaluation des transformations sur la totalité de l'espace, en incluant nécessairement l'évaluation des aspects paysagers perçus et fréquemment convertis en des traits culturels. Les valeurs attribuées aux paysages par leurs habitants et visiteurs recueillent un sentiment de permanence et de durabilité qui contraste avec leur vie éphémère. De ce fait, les paysages peuvent constituer un moyen approprié d'atteindre les objectifs de développement durable.

Ces mêmes argumentations permettent de mettre en rapport, dans une perspective analogue ou de comparaison entre territoires, le paysage avec la diversité territoriale, cette dernière étant aussi entendue comme l'ensemble des valeurs de chaque lieu qu'il faut préserver ou promouvoir face à la rapide diffusion de modèles standardisés et homogénéisateurs. L'importance et la vitesse des changements actuels provoquent la banalisation et l'homogénéisation d'un grand nombre d'espaces ruraux et urbains. Ainsi, une des principales fonctions de l'aménagement du territoire, en tant qu'action consciente sur la totalité d'un espace, peut être le maintien des traits particuliers de chaque territoire et le sens général qui le rend unique.

3.3. Le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire de différentes échelles

Le concept d'échelle met en relation la dimension linéaire ou superficielle d'un fait ou espace géographique avec sa représentation. Rapportée d'abord à la cartographie, cette idée a atteint au XX^e siècle un sens beaucoup plus large, incluant la compréhension d'espaces de toutes dimensions, depuis les principaux éléments qui les composent jusqu'aux causes ou processus qui les expliquent. Bien que ce terme soit utilisé également pour désigner d'autres dimensions de la réalité, comme le temps, il est ici considéré exclusivement dans son sens spatial ou territorial. La considération des échelles est une approche davantage méthodologique que théorique; elle convient particulièrement à la pratique de l'aménagement du territoire, car elle sépare des questions qui souvent reviennent à des organes politiques différents et permet d'établir entre eux des

relations ordonnées et séquentielles. Afin d'effectuer correctement cette nouvelle attribution méthodologique, il est important de ne pas confondre les échelles avec les niveaux politiques d'action, puisque les relations entre ces deux faits sont très variables en Europe. Tel qu'il a été indiqué au début de ce chapitre, on considérera quatre échelles (continentale, nationale, régionale et locale) et quatre niveaux politiques (international, étatique, subétatique et municipal).

3.3.1. L'échelle européenne

À l'échelle européenne, les relations entre l'aménagement du territoire et le paysage doivent être formulées comme des stratégies générales de genre principalement prospectif, résultant aussi bien de l'organisation politique propre à chaque Etat que de la configuration naturelle et historique variée des territoires. Les développements de ces questions correspondent aux échelles et niveaux politiques d'action expliqués ci-après.

La conscience d'un destin européen commun, décidé progressivement par des Etats qui s'associent, peut s'appuyer, entre autres, sur un espace de qualité entendu comme une maison commune et capable de projeter une image attirante ailleurs dans le monde. L'espace européen n'est pas très vaste par rapport à d'autres espaces continentaux, il n'est ni compact ni homogène, sa situation géographique aux latitudes moyennes l'inscrit dans plusieurs zones climatiques. De plus, sa configuration côtière recoupée ou la distribution fragmentaire des grandes unités du relief (hormis les plaines centrales et orientales) donnent lieu à une compartimentation et une grande diversité interne. La variété des paysages européens trouve ses origines dans les différences naturelles qui la constituent, renforcées par une incomparable diversité culturelle. Le maintien de cette richesse paysagère peut aussi exprimer dans le futur la vigueur des relations de chaque société européenne avec son territoire, bien que cela n'implique pas une attitude contraire à l'innovation ni à l'incorporation de faits ou de modes d'action provenant d'autres endroits.

Les paysages, dans la mesure où ils sont considérés comme une partie significative du patrimoine commun européen, peuvent assurer une cohérence visible au principe de l'union dans la diversité. Cette idée donne un sens aux objectifs de cohésion sociale et territoriale, définis comme des buts prioritaires pour l'Europe depuis des années: ce qui est diversifié nécessite une cohésion si l'on souhaite son union. Comme l'ont fait remarquer les philosophes Jurgen Habermas et Jacques Derrida, en Europe, «la reconnaissance des différences – la reconnaissance mutuelle de l'autre dans son altérité – peut devenir la marque d'une identité commune». Si les paysages européens sont entendus comme le résultat d'une combinaison particulièrement expressive et riche d'une grande diversité naturelle sur laquelle ont agi des peuples et des sociétés ayant également des cultures diverses, ils deviennent l'expression spatiale directe du désir de «préserver l'unité dans la diversité en Europe, héritage de son histoire et de sa géographie» et, selon les

principes directeurs approuvés par la CEMAT à Hanovre en septembre 2000, un «bagage inestimable pour son développement territorial durable».

Les objectifs de durabilité formulés d'abord à l'échelle planétaire (Rio de Janeiro, 1992) doivent trouver leur expression précise à d'autres niveaux spatiaux. À l'échelle européenne, les paysages peuvent contribuer à la définition de ces objectifs, à leur réalisation et à leur surveillance afin de les consolider. En premier lieu parce que les éléments de la nature représentent les bases de la grande diversité paysagère. Or, dans la mesure où les paysages changent, on remarque l'altération des facteurs et des processus fondamentaux de la diversité naturelle européenne. Par ailleurs, l'implantation systématique de politiques paysagères, notamment par le biais de leur introduction dans les instruments de l'aménagement du territoire ou par d'autres moyens, peut servir à la réalisation effective des objectifs de durabilité, puisque les politiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages permettront de matérialiser les idées générales plus abstraites ou théoriques dans chaque espace réel.

Toujours en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension des faits, il est nécessaire de remédier, à l'échelle européenne, aux problèmes des «paysages de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale», lesquels ne touchent pas exclusivement des paysages urbains. En effet, les conséquences du dépeuplement ou du vieillissement, combinées avec l'intensification extrême de certains espaces agraires et l'incorporation massive de main-d'œuvre immigrée, sont malheureusement en train de rétablir le dualisme et la fragmentation sociale dans un assez grand nombre d'espaces ruraux européens. La pauvreté rurale et urbaine a été accompagnée pendant longtemps en Europe d'espaces de vie misérables. Les courants de pensée se sont dressés contre ce phénomène en proposant une restauration digne. Cet objectif a été atteint après de longs efforts et la satisfaction des besoins alimentaires ou sanitaires les plus élémentaires. Le dépeuplement, le chômage structurel et la concentration de l'immigration font progressivement réapparaître en Europe les paysages de la marginalité sociale dans une dangereuse spirale de dégradation qui s'éloigne des succès obtenus dans la seconde moitié du XX^e siècle. Le retour des taudis et de ce qui est induit, à savoir la prolifération des espaces exclusifs et fermés, supposerait un grand pas en arrière sur les plans politique, social et culturel en Europe.

Les documents européens d'aménagement du territoire ont identifié des grandes aires de diversité qu'ils ont toujours mises en relation avec les paysages. Depuis la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983) jusqu'aux Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (2000), ces distinctions et relations se sont enrichies et approfondies. La typologie initiale des aires urbaines, rurales, montagnardes, côtières, insulaires et transfrontalières a été récemment élargie avec la considération des vallées, des bassins versants et des zones en reconversion. Pour ces aires, des mesures spécifiques d'aménagement du territoire ont été proposées et l'importance de tenir

compte de leurs propres ressources en tant que base d'un développement endogène – parmi lesquelles figurent les paysages culturels – a été soulignée.

Les documents européens les plus récents ont approfondi l'étude de ces grandes aires en développant des idées qui se rapportent non seulement à leur spécificité ou à des caractéristiques considérées dans un sens statique, mais aussi à leur dynamique et à certains faits qui les lient et qui permettent de créer de nouveaux effets synergiques entre elles. Dans cette optique, on remarque l'importance accordée aux relations campagne/ville avec le paysage qui reposent sur l'idée que les espaces ruraux et urbains sont ouverts à tous et qu'actuellement ils sont fréquemment utilisés par tous les citoyens, tout en incluant les espaces montagnards dans cette considération. Les petites et moyennes villes, de manière individuelle ou bien associées dans des réseaux, jouent un rôle important dans les relations campagne/ville puisqu'elles constituent un élément de continuité et de qualité sur tout le territoire. Les noyaux urbains s'intègrent dans le paysage et focalisent sa dynamique. Dans le cas des aires les plus exiguës – îles – ou linéaires – côtes, vallées fluviales – les relations campagne/ville se matérialisent par le manque généralisé d'espace et des ressources naturelles fondamentales (sol, eau, végétation...) et par la concurrence qui se manifeste entre les différentes fonctions. Dans ces situations, la prise en compte du paysage peut offrir d'importantes opportunités de diversification de l'espace vécu, et il faut y faire appel pour établir des critères restrictifs d'aménagement et de protection.

En ce qui concerne les espaces urbains, les documents paneuropéens et communautaires susmentionnés ont fixé la promotion du polycentrisme comme objectif de développement territorial pour faire face à l'accumulation croissante de population et de richesse dans le noyau central de l'Union européenne. En fait, cet objectif vise à renforcer les régions urbaines, les aires métropolitaines et les principales villes qui existent en Europe en dehors de ce noyau central. Une des principales caractéristiques de l'Europe est celle de l'extraordinaire pluralité et richesse de ses villes, principalement celles qui ont un long passé historique. Le prestige de ces villes est fondé principalement sur leur morphologie et leur paysage urbain. Bien qu'il existe des tendances clairement contraires, la ville compacte prévaut comme le *desideratum* et comme modèle le plus accepté face à la ville diffuse (*sprawl*).

Ces idées enrichissent et viennent compléter l'objectif traditionnel du développement territorial régionalement équilibré, auquel ont été consacrés de grands efforts et ressources en Europe dans la dernière moitié du siècle et qu'il convient de maintenir. Même si les fonds régionaux n'ont pas atteint la convergence économique à cette échelle, on reconnaît généralement leur capacité à améliorer les conditions moyennes de vie des populations des régions les moins favorisées. Les politiques les plus récentes, fondées sur le principe de subsidiarité, et donc plus attentives aux particularités territoriales, devraient aussi évaluer les effets des fonds structurels relatifs au maintien ou à l'amélioration des paysages, en effectuant un contrôle plus minutieux de leurs répercussions

sur le patrimoine territorial de caractère naturel et/ou culturel. La critique fréquente de la Politique agricole commune (PAC), au regard de son incidence sur l'homogénéisation et la banalisation des paysages ruraux européens, peut être surmontée avec l'établissement de conditions environnementales et paysagères à la concession d'aides. Mais pour que cela puisse être fait, il est indispensable d'avoir une connaissance rigoureuse des paysages à l'échelle régionale et locale, et de développer des critères d'action qui reconnaissent et qui accordent de la valeur aux paysages.

La cohésion territoriale européenne exige des infrastructures unitaires capables de raccourcir les distances en ce qui concerne le temps investi à les parcourir. Les réseaux transeuropéens ont été évalués jusqu'à présent en fonction de leurs répercussions économiques. Ils ont été proposés initialement pour rendre possible le marché unitaire. Leurs répercussions paysagères sont également remarquables, pourtant il n'y a guère eu de critères d'action développés à ce sujet. En effet, la prolifération de grandes infrastructures a des conséquences sur les bases naturelles des paysages affectés: changements dans le réseau hydrographique, mouvements et déplacements de grandes masses de terre, compartimentation des espaces de vie et de la mobilité de la faune sylvestre, apparition de nouveaux éléments territoriaux remarquables du point de vue paysager et, dans un nombre considérable de cas, avec un impact négatif ou une prolifération de formes exogènes, banales ou homogénéisatrices. C'est pourquoi deux critères généraux d'action deviennent indispensables: d'une part, la considération minutieuse des paysages locaux et régionaux sur lesquels ces grands réseaux vont avoir une incidence, et auxquels les projets doivent s'accorder de la meilleure façon possible; et, d'autre part, l'exigence de créativité (abandonnant les applications de routine et délocalisées) et de la plus grande qualité technique et esthétique des projets de génie ou d'architecture de ces grands travaux publics.

Ainsi, les réseaux de zones protégées existant à l'échelle européenne peuvent être entendus comme une grande infrastructure européenne de fonctionnalité multiple, comme un ensemble d'aires caractérisées par leur plus grande naturalité, bien que très diverses (sommets montagnards, espaces littoraux peu transformés, bois, zones de pâturage intensif, rives fluviales, îles dépeuplées, etc.) qui aide au maintien de la biodiversité et, de manière générale, l'environnement européens. Cette agrégation d'espaces de grande valeur naturelle peut aussi être considérée comme un réseau territorial, distribué géographiquement de manière à rapprocher la nature des citoyens comme s'il s'agissait d'un équipement social ou de la prestation d'un service public, pour une meilleure connaissance et jouissance de la nature. Ces réseaux deviendraient un élément d'aménagement du territoire de portée continentale par l'association des réseaux des Etats et des régions établis à chaque échelle ou niveau, avec des objectifs similaires. Les réseaux de zones protégées existant à l'échelle européenne ont également une importante signification paysagère. Premièrement, ils permettent d'établir une ample et riche «collection» des paysages naturels et culturels européens. Deuxièmement,

la relative continuité spatiale de ces paysages exprime les bases naturelles de la diversité, qui caractérise l'Europe. Finalement, mettre un frein à la tendance de dénaturalisation qui prévaut encore permet la mise en valeur, sur le territoire, et la restauration des liens de connexion entre les citoyens européens et la nature qui les accueille.

Les instruments paneuropéens et communautaires portent essentiellement, depuis des décennies, sur la coopération transfrontalière et, plus récemment, sur la coopération transrégionale et transnationale. L'aménagement du territoire a été significativement présent dans ces problématiques du fait de sa capacité à combler le manque d'éléments de liaison dans des espaces isolés, voire antagoniques. Les politiques de coopération transfrontalière et transnationale offrent un grand ensemble d'opportunités pour un meilleur développement des critères et des actions d'aménagement du territoire qui considèrent le paysage comme un élément important. Ainsi, on remarque de nombreuses initiatives partagées entre des Etats, régions et municipalités dans des programmes consacrés à la conservation de sommets montagnards communs, aux campagnes de sensibilisation sociale par rapport à certains types de paysages, à la création d'espaces libres, à la mise en place d'une gestion unitaire de part et d'autre d'un fleuve international, etc. Dans ces exemples, le paysage, une fois de plus, est la preuve ou l'évidence dans l'espace d'un substrat naturel commun et se présente comme un projet partagé de vie en commun.

Les institutions européennes ont consacré traditionnellement une partie considérable de leurs efforts à la coopération internationale au-delà des frontières communautaires ou européennes. Les actions paneuropéennes consacrées au paysage ont à présent une certaine répercussion internationale (on peut déjà remarquer l'influence de la Convention européenne du paysage sur des instruments américains, par exemple). La fonction de pont que joue l'Europe par rapport à l'Asie, l'Afrique et l'Amérique se reflétera aussi en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages, soit au travers de situations et de fonctions partagées (eaux maritimes; mouvements de population permanents, saisonniers ou circonstanciels; migrations de la faune sylvestre; villes-porte; aires frontalières), soit au moyen d'actions de coopération exemplaires (restauration de centres urbains historiques; construction d'infrastructures; etc.). Dans ce sens, du fait de la conjoncture actuelle, les paysages de la Méditerranée et ceux de l'Europe centrale et orientale méritent une attention spéciale.

3.3.2. Les échelles nationale et régionale

L'aménagement du territoire européen à l'échelle des Etats et des régions fait apparaître une grande variété de situations politiques, d'étendue des compétences et de leur distribution. L'organisation des Etats est unitaire ou fédérale et les divisions régionales sont conçues à partir de conceptions différentes de la déconcentration ou de la répartition du pouvoir. De plus, il existe un grand nombre d'Etats européens dont les dimensions correspondent à celles de l'échelle locale et d'autres qui ont

des régions aussi étendues que des Etats considérés de taille moyenne. En ce qui concerne la distribution des compétences en matière d'aménagement du territoire et de paysage, on trouve également des situations diverses, depuis les Etats de grande étendue avec des compétences centralisées à d'autres bien moins étendus où ces fonctions sont régionalisées. Cette diversité de circonstances nous mène à étudier (dans ce chapitre consacré essentiellement à des questions spatiales) dans une même section les échelles nationale et régionale, parce qu'elles se rapportent nécessairement aux niveaux étatique et subétatique, avec lesquels elles coïncident dans de nombreux cas.

Ce sont ces niveaux politiques (dans la plupart des cas le niveau étatique) qui assurent l'égalité des droits fondamentaux aux citoyens, exigent des responsabilités identiques traduites dans leurs propres lois, et mettent en rapport ces facultés ou devoirs avec l'espace réel en appliquant le concept de territorialité tel que précédemment mentionné. En ce qui concerne les Etats membres de l'Union européenne, il ne faut pas oublier que l'aménagement du territoire n'est pas une politique expressément mentionnée dans les traités communautaires. Par conséquent, les objectifs de qualité paysagère de cette politique devront être basés juridiquement, dans chaque cas, sur les régimes étatiques ou régionaux correspondants.

A ces échelles sont aussi associés les fondements naturels du paysage et les principes sur lesquels est basée sa considération sociale, notamment ceux qui le lient à l'identité au patrimoine culturel, aux modes de vie et aux comportements ou coutumes sociaux. Même si le long débat théorique sur le concept de région n'a pas été nettement conclu, la mosaïque territoriale de l'Europe étant si compliquée, ce concept rassemble toujours mieux que d'autres les relations complexes qui existent entre la configuration naturelle d'un territoire et les substrats culturels forgés pendant des étapes historiques et dans lesquelles ses habitants dépendaient davantage des caractéristiques physiques des espaces où ils vivaient. L'association entre paysage et région s'inscrit dans une longue tradition européenne en plusieurs disciplines scientifiques.

Les documents européens relatifs à l'aménagement du territoire, mentionnés dans ce chapitre, lient les objectifs de cette discipline à la pratique administrative et politique à l'échelle régionale. A cette échelle, on trouve aussi les mesures spécifiques d'action en matière de paysage relatives à différents domaines, sans préjudice des analyses et applications réalisées à d'autres échelles et/ou niveaux d'intervention. Les échelles nationale et régionale sont, par conséquent, adéquates pour établir des lignes directrices ou des plans d'aménagement du territoire qui comportent des mesures et des propositions relatives au paysage, d'exécution obligatoire pour les administrations en général et en particulier pour les instruments territoriaux de moindre niveau.

Dans l'espace géographique réel, c'est à ces échelles qu'il peut exister la meilleure adéquation entre les modèles culturels et les modèles territoriaux, ces derniers

étant conçus dans le sens d'une synthèse de la réalité spatiale ou de proposition d'amélioration pour l'avenir. Le paysage permet d'assembler ces deux faits, aussi bien dans leur dimension historique – territoire réélaboré ou palimpseste qui retranscrit la manière dont il doit être utilisé et façonné dans les différentes étapes temporelles et qui peut donc être interprété et compris – qu'en tant qu'espace de vie du présent de façon plus ou moins conforme aux besoins actuels et aux scénarios de futur souhaités. L'insertion du paysage dans les différents niveaux d'enseignement et l'augmentation de sa considération sociale jouent un rôle fondamental dans le renforcement des relations entre le modèle culturel et le modèle territorial.

Dans la définition des modèles territoriaux à ces échelles, la considération du paysage peut être entendue aussi comme une ressource scientifique et technique précieuse, principalement parce que le paysage dévoile les éléments territoriaux structuraux (unités géologiques, mésoclimats, réseaux hydrographiques...) qui déterminent les processus naturels et les utilisations, surtout dans les étapes historiques où la capacité technique était inférieure à l'actuelle. La description et l'interprétation des paysages nationaux ou régionaux ont contribué également à reconstruire les causes et les processus qui les ont produits, telles la distribution de la propriété et l'utilisation des terres, la configuration de l'habitat, la formation des réseaux de communication et la localisation d'autres éléments sur lesquels s'appuie substantiellement l'aménagement du territoire.

La distinction des typologies de paysages aux échelles nationale et régionale doit être fondée sur les principales combinaisons des éléments structurels du territoire et les principaux usages des sols en tenant compte de l'histoire et des traditions culturelles de ce territoire. La typologie européenne, établie par l'Agence européenne de l'environnement et concrétisée dans le rapport Dobris⁸³, peut constituer un point de départ à développer grâce à la réalisation d'atlas nationaux et régionaux du paysage. Des contributions intéressantes ont été apportées sur ce point dans plusieurs pays européens. Il faut donner à ces travaux de caractérisation des paysages une valeur supplémentaire du fait de leur utilité pour l'aménagement du territoire: les typologies établies par ces travaux doivent devenir la référence des régimes d'action différenciés pour chacun d'entre eux et ces régimes doivent avoir une portée normative, au moyen de leur insertion dans les instruments d'aménagement.

Aux instruments d'aménagement des échelles nationale et régionale peut correspondre aussi l'établissement de lignes directrices ou de normes pour une accessibilité suffisante à tous les paysages. Cette question est liée à la régulation des droits de la propriété privée. Dans le contexte actuel, caractérisé à la fois par une augmentation généralisée de la mobilité sur certains axes de communication, fréquemment surchargés, et par l'abandon ou l'oubli des chemins et sentiers ruraux, il est important que l'accès aux paysages soit l'objet d'une régulation générale, que soit maintenu le caractère de domaine public des espaces publics et

83. «L'environnement de l'Europe – L'évaluation de Dobris», Agence européenne pour l'environnement, 1995.

des voies de communication dont l'abandon pourrait facilement conduire à leur privatisation et, par conséquent, à l'occultation de certains paysages. De plus, il faut contrecarrer la tendance consistant à convertir des paysages de grande valeur en des espaces exclusifs ou réservés.

La régulation générale de la visibilité des paysages est si importante qu'elle doit également être fondée sur des normes générales, car elle est liée aux droits fondamentaux, tels ceux de la propriété et de la jouissance de certaines conditions environnementales (illumination, ventilation). Il existe, dans toute l'Europe, des précédents significatifs dans ce sens, aussi bien en ce qui concerne les espaces urbains que d'autres endroits dont l'accessibilité et la visibilité ont acquis une valeur publique ou stratégique. Ces exigences ont été mises en pratique grâce à l'obligation d'éviter l'édification à certains endroits, l'institution de périmètres ou franges de protection, ainsi que par l'interdiction des panneaux publicitaires, l'interruption de la visibilité, etc. L'élimination ou la diminution de la visibilité pose à la perception et à la considération sociale des paysages des problèmes similaires à ceux posés par la difficulté d'accès.

La régulation des activités dont l'impact est le plus fort sur le paysage peut s'effectuer grâce au concours de différentes politiques (environnementale, du patrimoine...). Les conditions de localisation et de compatibilité spatiale entre elles font appel aux instruments de l'aménagement du territoire. Ces aspects peuvent être résolus dans les plans d'échelles plus détaillées, mais certaines utilisations des sols, activités et installations ont une transcendance paysagère telle qu'il convient d'établir des lignes directrices ou normes générales afin d'assurer l'égalité du droit à un paysage de qualité à tous les citoyens. C'est le cas, entre autres, de l'urbanisation, des activités minières, des installations d'énergie électrique et de télécommunications, auxquelles doivent correspondre des normes techniques d'implantation qui prennent en compte le paysage et qui soient retranscrites dans des lois et dans des instruments d'aménagement nationaux ou régionaux.

La considération et la régulation générale des activités visuellement préjudiciables sont tout aussi importantes. On sait que la Directive communautaire 85/337 sur l'évaluation de l'impact environnemental oblige à tenir compte du paysage dans les projets d'implantation d'un certain nombre d'activités. Or cette liste n'est pas élaborée à partir de paramètres visuels. Dans la plupart des Etats européens, on assiste actuellement à une prolifération d'activités qui ont d'importantes répercussions paysagères négatives qui ne se trouvent pas sur cette liste (dépôts d'automobiles inutilisés, grandes aires d'accumulation de conteneurs, aires de déchets de matériaux de construction...) et qui appellent un régime général.

A ces échelles ou niveaux politiques, il est possible aussi de réguler l'établissement d'itinéraires paysagers, considérés comme étant représentatifs du fait de leur diversité ou caractère exceptionnel, ainsi que l'attribution du caractère de «voies paysagères» à certaines routes, chemins et sentiers, permettant ainsi de leur donner certaines conditions minimales de tracé, de caractéristiques formelles

et d'exigences de circulation (vitesse limitée) qui harmonisent la sécurité et la possibilité d'admirer, de parcourir et de profiter du paysage. Cette action peut être décisive pour faire augmenter la considération sociale du paysage et, en définitive, pour son maintien ou son renforcement.

Les instruments d'aménagement d'échelle nationale ou régionale doivent aussi identifier et délimiter (avec le niveau de précision exigé par les différents ordres législatifs) les paysages considérés comme étant d'intérêt général dans les niveaux d'action publique mentionnés, de façon à éviter leur endommagement ou leur perte à cause de la prévalence d'intérêts locaux. Fait partie également de ces instruments l'établissement des autres lignes directrices à respecter obligatoirement et, en ce qui concerne notamment le paysage, à prendre en compte par les plans et les projets à des échelles ou des niveaux politiques plus bas.

Les paysages transfrontaliers font nécessairement l'objet de régulation au niveau étatique, bien que les administrations régionales et locales participent de plus en plus à leur gestion. Ce point sera spécifiquement développé dans un autre rapport, mais il est intéressant de souligner ici sa relation cruciale avec l'aménagement du territoire. Dans ces espaces, l'aménagement du territoire a des fonctions de grand intérêt et qui ont d'importantes répercussions. Deux raisons principales à cela: en premier lieu, les politiques traitant habituellement de la gestion des paysages transfrontaliers permettent d'articuler des espaces sans continuité dans leurs utilisations ou fonctions à long terme et aussi parce que le paysage apparaît dans ces espaces comme une matrice de base qui les unit et qui est composée de faits décisifs pour un grand nombre d'activités et de pratiques sociales.

3.3.3. L'échelle locale

A l'échelle locale, les paysages représentent dans leur conformation physique réelle et dans leur vécu une expérience directe et quotidienne. Il s'agit de l'échelle primordiale pour la participation sociale dans la définition des objectifs de qualité paysagère et pour l'intégration effective de la prise en considération des formes du territoire et des causes ou processus qui les produisent. Cette échelle coïncide avec le niveau politique municipal, individualisé ou associé selon la forme de coopération territoriale adoptée.

Dans l'espace européen, l'aménagement du territoire local doit se faire suivant des objectifs, des directives et des critères paysagers généraux, émanant des niveaux politiques international, national et régional, tels la durabilité, le respect de la diversité territoriale, la considération du patrimoine commun... Par ailleurs, à l'échelle spatiale de base, l'aménagement du territoire et l'urbanisme doivent s'appuyer sur des objectifs, des normes et des critères paysagers propres, qui présentent un trait commun: ils atteignent tous le niveau le plus précis en ce qui concerne tant leur contenu que les aspects procéduraux.

A cette échelle, il est fondamental de prendre également en compte le fait que dans de nombreux endroits le paysage est reconnu comme un signe primordial

d'identité et comme la valeur principale d'attraction ou de considération externe. La connaissance des causes et des processus naturels ou historiques qui ont donné naissance et expliquent les caractéristiques et les formes spécifiques du paysage dans chaque endroit est indispensable pour le maintien des utilisations du sol, des édifications et d'autres options d'aménagement du territoire réalisées par le passé – permettant d'en tirer les leçons pour agir dans le présent – et pour connaître les répercussions de leur transformation ou élimination.

Des principes généraux tels la durabilité, le maintien de la diversité territoriale ou la conservation du patrimoine culturel commun ou d'autres spécifiquement paysagers, comme le libre accès au territoire, l'amélioration de la visibilité ou l'intégration fonctionnelle et formelle des éléments du paysage, doivent atteindre, à cette échelle, une expression concrète et réelle. L'application des critères généraux d'aménagement suivants peut contribuer à y parvenir:

- la «contention» et la concentration spatiale des actions, en évitant la prolifération et la dispersion superflues d'interventions sur le paysage;
- l'attribution d'utilisations du sol qui ne soit pas massive ou de grande étendue, afin de réduire les processus d'homogénéisation, de banalisation ou contraires au maintien de la diversité spatiale;
- le maintien des voies d'accès dégagées ainsi que la continuité des voies alternatives aux routes ou voies ferrées conventionnelles, tels les anciennes drailles et autres chemins ruraux, sentiers piétonniers, trames vertes, pistes cyclables, etc.;
- la prise en compte systématique de la topographie et des éléments de visibilité en tant que facteur significatif du choix du tracé des infrastructures et de la localisation d'activités, favorisant la sensibilisation sociale par rapport au paysage;
- la recherche des emplacements qui supposent le moindre impact pour y installer les activités qui nuisent le plus à la qualité des paysages;
- l'exigence de la meilleure précision et qualité pour tous les projets d'action ayant une incidence paysagère, aussi bien en ce qui concerne les transformations ou changements qu'ils produisent que par rapport aux mesures de correction ou de compensation nécessaires pour corriger leur impact.

A cette échelle, il est indispensable de réaliser un inventaire des valeurs et des conflits paysagers, qui comprenne au moins l'identification des faits suivants:

- les espaces et les lieux qui présentent un intérêt particulier ou ayant une valeur paysagère (présence d'espèces menacées, d'écosystèmes rares) et environnementale (topoclimats particulièrement agréables ou rares);
- les espaces ou les éléments du paysage auxquels il a été attribué un symbolisme collectif de type religieux, historique ou culturel, dans le temps présent ou par le passé;
- les espaces urbains et ruraux fréquentés pour des pratiques sociales en plein air (promenade, pique-nique, aires de loisirs pour enfants...);

- les endroits les plus visibles ou remarquables: il peut s’agir parfois des lieux où il est possible de promouvoir une meilleure considération sociale du paysage;
- les faits ou éléments territoriaux qui constituent des lieux singuliers ou des références pour la situation ou la localisation spatiale;
- les aires moins visibles ou plus opaques, afin d’y considérer la localisation d’activités ayant une plus grande incidence sur le paysage;
- le répertoire d’activités et d’implantations mal situées par rapport au paysage afin de procéder à leur élimination ou au changement de leur localisation.

L’analyse du paysage, son évaluation et les propositions, pour sa conservation ou son amélioration, au moyen de son insertion dans des instruments d’aménagement local, nécessitent une représentation cartographique suffisamment détaillée (généralement, les différents régimes législatifs de l’Etat ou de la région définissent des échelles cartographiques minimales pour les plans d’aménagement local). Dans cette cartographie paysagère doivent se refléter pour tout le territoire considéré les faits suivants:

- les unités du paysage (entendues en tant qu’espaces homogènes dans leur physionomie, qui expriment des processus naturels et d’utilisation liés);
- les champs visuels et l’analyse de la visibilité ou intervisibilité des espaces les plus fréquentés (voies et axes de communication) ou les mieux considérés socialement (lieux de récréation, symboliques, etc.);
- les attributions patrimoniales et les préférences sociales relatives aux différents espaces et éléments du paysage;
- l’évaluation des relations de cohérence entre les aspects précédents et la localisation ou délimitation précise des propositions réalisées.

Chacune des aires issues de la division d’un espace aménagé pourra posséder des connotations paysagères. On évaluera leur fragilité et on leur attribuera des objectifs spécifiques de qualité paysagère. En plus d’autres caractérisations possibles, les attributions de fragilité et/ou qualité se rapporteront, au moins, aux catégories fondamentales des valeurs du paysage suivantes:

- naturalité;
- historicité ou valeur patrimoniale;
- considération scénique générale;
- signification en tant qu’espace stratégique;
- rareté ou caractère exceptionnel.

Dans les noyaux de population ou espaces urbains consolidés, la prise en compte du paysage dans les instruments d’aménagement à cette échelle plus détaillée

devrait analyser, évaluer et proposer des actions et des mesures par rapport aux faits suivants:

- l’image d’ensemble du noyau, incluant sa silhouette, la texture formelle créée par la distribution des espaces libres et bâtis, et en prêtant attention, spécialement dans ces derniers, à la volumétrie et à la couleur;
- les bordures ou aires de contact entre l’espace bâti et le reste du territoire, en prêtant une attention spéciale aux finitions des parties arrière des bâtiments ou des installations provisoires rattachées aux édifications;
- les entrées ou les accès au noyau de population les plus fréquentés et leurs façades les plus représentatives (fronts de mer, rives fluviales), en proposant pour ces espaces un traitement paysager particulièrement soigné;
- le maintien des bâtiments hors d’usage afin d’éviter leur dégradation progressive et leur ruine;
- la considération de certains secteurs ou espaces urbains comme des zones saturées par la localisation d’activités ayant une incidence paysagère.

Les zones ou aires prévues pour la croissance urbaine future doivent être sélectionnées en tenant compte de leur répercussion sur le paysage, aussi bien en ce qui concerne le noyau de population préexistant que les espaces ruraux et naturels de l’espace aménagé. Leur délimitation doit être précise et fondée sur des éléments stables du terrain ou des bornes bien fixées. Il est important également de maintenir fonctionnellement et formellement ces aires d’expectatives urbaines, en évitant leur abandon ou leur conversion en des décharges et des espaces insalubres. Le développement urbain de ces aires devra se réaliser en tenant compte des objectifs et critères généraux d’aménagement du paysage déjà cités.

La prise en compte de la dimension paysagère dans les espaces ruraux pourrait constituer la clé pour une amélioration réelle des espaces vécus, principalement parce qu’ils constituent la plus grande partie du territoire, et aussi parce qu’actuellement ils sont souvent considérés comme des espaces résiduels ou avec une connotation négative de «sols non urbanisables». Il suffirait d’y distinguer différentes unités du paysage afin de disposer d’une définition précise et détaillée qui puisse être prise en compte au moment d’une éventuelle transformation ou nouvelle implantation. Actuellement, de nombreux paysages ruraux se trouvent dans une étape de transition ou reconversion fonctionnelle et nécessitent des mesures de réaménagement, soit pour adapter des formes et structures qui ne sont plus opérationnelles, soit pour les maintenir, pour conditionner leur transformation ou pour les compléter avec des éléments manquants. En tout cas, il faut identifier, notamment, les faits qui suivent:

- le parcellaire rural et ses limites physiques (murs de pierre sèche, haies...);
- les infrastructures de contention des sols (terrasses, périmètres circulaires de protection d’arbres ou de cultures...) et d’irrigation (puits, chenaux d’irrigation, drains...);

- les plantations en bordure des chemins et lisières;
- le boisement des clairières dans certaines masses forestières, sur des rives des cours d'eau ou sur des versants susceptibles d'érosion;
- les constructions rurales sans fonctionnalité, mais qui possèdent une valeur patrimoniale (fontaines, piliers, bergeries...).

Une importance paysagère particulière appelle au maintien de la naturalité des lignes de faîte qui ferment les champs visuels de nombreux paysages et qui peuvent être profondément altérées par l'installation d'antennes et d'éoliennes. Des critères paysagers d'aménagement sont également nécessaires pour les fonds de scène constitués par les versants des collines et des montagnes qui doivent être traités en fonction de leur grande valeur paysagère, de sorte que les actions de gestion agricole (reboisements, réalisation de coupe-feu...) ou les nouvelles implantations susceptibles d'être entreprises (édification, lignes électriques, nouveaux chemins...) ne représentent pas une altération de leur texture formelle.

Afin de contribuer à la gestion des paysages sur tout le territoire, l'aménagement local doit sélectionner des aires d'action stratégique par leur intérêt paysager objectif, ainsi que par l'effet que ces actions peuvent avoir sur la sensibilité et la responsabilité sociales par rapport au paysage. Dans ce sens, les espaces suivants peuvent constituer des éléments de grande valeur:

- les espaces les plus remarquables par leurs qualités naturelles ou attributions culturelles, par exemple ceux caractérisés par la présence d'écosystèmes de grande valeur, lieux et centres historiques urbains, etc. S'il est vrai qu'il y a eu des progrès dans la protection de ce type d'espaces, il reste encore en Europe de nombreux espaces de caractéristiques similaires pour lesquels des actions doivent être menées;
- les périphéries urbaines devenues des paysages de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale. Ce sont des endroits où les actions d'amélioration de la forme et des dotations de l'espace de vie peuvent être décisives pour produire entre leurs habitants et les responsables publics un nouveau compromis régénérateur;
- les actions menées sur les paysages abîmés ou très dégradés par des activités de production – les carrières ou les décharges abandonnées, les aires industrielles ou portuaires obsolètes et polluées – ont très fréquemment des effets de grande portée, dus à leur caractère exemplaire, au point d'augmenter la considération du paysage en général;
- les espaces de sociabilité très fréquentés et avec peu de formalisation interne ou une contextualisation insuffisante – les aires rurales consacrées aux loisirs, les centres de loisirs nés dans des aires périphériques mal articulées, etc. – nécessitent dans de nombreux cas un traitement paysager plus soigneux, qui peut aussi avoir un effet important de sensibilisation sur de grands groupes de population et particulièrement parmi les jeunes;

– l’identification et l’aménagement de points de vue et de parcours d’intérêt paysager, sélectionnés pour les conditions de visibilité qu’ils présentent, pour leur capacité à montrer la richesse ou la diversité paysagère et – si cela convient et dans la mesure du possible – leur connotation par rapport à d’autres symboles sociaux ou valeurs collectives qui renforcent leur valeur paysagère.

Du fait de leur incidence sur le paysage – très souvent négative –, la publicité et la signalisation méritent une attention spéciale. Leur contrôle relève généralement de la responsabilité municipale, mais pas toujours (routes nationales ou régionales, parcs nationaux et monuments, etc.). La régulation de ces activités, en les reliant au paysage au moyen de normes municipales, et de leur insertion dans les instruments d’aménagement, peut apporter une intéressante signification d’ensemble à des activités qui se trouvent actuellement dispersées ou insuffisamment conceptualisées dans la gestion locale. Le contrôle municipal de la publicité fournit la possibilité d’harmoniser le droit collectif au paysage avec l’utilisation réglementée de celui-ci dans des buts privés.

La répercussion territoriale des décisions municipales montre souvent de graves incongruités d’aménagement dans des espaces limitrophes (discontinuité des niveaux de protection, changements brusques des dotations en infrastructures...). Le paysage met en évidence ces incohérences, et il peut aussi représenter une occasion de concertation grâce à sa valeur pour la compréhension des processus plus généraux et pour rendre visibles les meilleures solutions. Certains paysages intermunicipaux sont aussi des paysages interrégionaux et transfrontaliers; ces cas deviennent des occasions privilégiées pour la coordination interadministrative, avec des caractéristiques exemplaires, et pour développer des expériences allant du haut vers le bas (*bottom-up*) dans un territoire qui est unique pour toutes les administrations, mais qui est aussi l’espace de vie et le paysage quotidien de ses habitants.

A cette échelle, la participation sociale prend toute sa signification, puisque les citoyens défendent des intérêts immédiats, particuliers ou collectifs, et essayent d’éviter des répercussions négatives directes. Les expériences de participation par rapport à une conception complexe et dynamique de l’espace (aussi bien de façon volontaire et créative que normalisée ou réglementée) sont de plus en plus fréquentes, car il est aussi important de définir les éléments et les traits souhaités de l’espace de vie que de développer les moyens et les méthodes de dialogue et de concertation qui les rendent possibles.

Finalement, il faut souligner l’importance que peut avoir le paysage dans le développement local, aussi bien directement, en tant que source d’activité et d’emploi, que comme un facteur indirect d’une évolution générale positive, en rendant possible une image différenciée qui contribue à l’objectif d’avoir une identité propre dans le processus de développement. Le fait de disposer d’un paysage de qualité stimule l’action de la communauté locale (entrepreneurs,

organisations non gouvernementales, citoyens individuels et responsables publics...) pour aborder des initiatives d'amélioration et de développement. Les instruments d'aménagement du territoire à l'échelle locale (municipaux ou interadministratifs) garantissent les meilleures possibilités et le niveau le plus efficace de responsabilité pour réussir à faire du paysage un moyen d'atteindre un développement local durable.

4. Paysage et instruments novateurs

Bertrand de Montmollin, expert auprès du Conseil de l'Europe, avec la contribution d'Annalisa Calcagno Maniglio, représentante de l'Italie lors de la 2^e Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, Strasbourg, 28-29 novembre 2002

«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

Introduction

La prise en compte du paysage en tant que tel dans la gestion et l'aménagement du territoire n'est pas assez ancienne pour que l'on puisse facilement définir des instruments classiques et, par opposition, ce que devraient être des instruments novateurs. D'ailleurs, la Convention européenne du paysage est en elle-même un instrument novateur, comme le souligne son préambule: «[...] instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens».

On ne peut toutefois pas prétendre que l'aménagement du paysage n'ait encore jamais été pris en considération dans le passé. Toutefois, il s'agissait le plus souvent soit de conserver un paysage naturel intact, soit d'intervenir directement sur le paysage pour le faire correspondre à une vision ou à un concept. La prise en considération du paysage en tant que tel ainsi que sa gestion et son aménagement sont donc relativement récents.

Les *instruments classiques* – c'est-à-dire ceux utilisés par le passé – seraient alors plutôt:

- étatiques;
- centralisés;
- législatifs;
- focalisés sur des «paysages exceptionnels».

Par opposition, on peut considérer que des *instruments novateurs* devraient être:

- proches du citoyen;
- décentralisés (régionaux ou locaux);
- incitatifs;
- pluridisciplinaires et intégrés;
- orientés vers le paysage quotidien.

Les instruments «classiques» sont en général plutôt orientés vers la protection des paysages naturels, c'est-à-dire ceux dans lesquels les activités humaines n'ont laissé que peu de traces, à l'exception de certaines activités agricoles «traditionnelles», peu ou pas mécanisées. Ils concernent également, mais plus ponctuellement, les monuments ou sites architecturaux historiques ainsi que les paysages culturels.

Or, une grande partie de la population européenne vit et travaille dans des agglomérations de type urbain, pour lesquelles il n'existe encore que très peu d'instruments de gestion et d'aménagement. Des instruments novateurs devraient donc en priorité concerner les paysages quotidiens qui sont en majorité:

- urbains;
- suburbains;

- pavillonnaires;
- commerciaux;
- industriels;
- touristiques;
- marqués par les infrastructures.

La diversité des paysages et des systèmes politiques et administratifs européens ne permet pas de définir un seul type d'instrument pour tout le territoire. Les instruments novateurs qui pourraient être développés dans le cadre de la mise en œuvre de la convention devront donc être adaptés ou adaptables:

- aux différents types de paysages;
- aux différentes régions;
- aux différents systèmes politiques et administratifs;
- à différents niveaux d'intervention.

Sur cette base, le développement de deux catégories d'instruments a été considéré, dans un premier temps, comme prioritaire:

- les instruments contractuels;
- l'intégration du paysage dans les autres politiques.

Le thème de l'intégration du paysage dans toutes les politiques sectorielles ayant un effet direct ou indirect sur le paysage⁸⁴ est en lui-même un concept novateur. Cette intégration exige – en plein accord avec la notion de paysage introduite par la convention – une approche pluridisciplinaire, même holistique, du paysage, et par conséquent de chaque politique paysagère nationale. De plus, chaque instrument à caractère novateur dépend nécessairement d'autres approches du paysage, notamment la recherche paysagère, l'information ou la formation, les deux derniers apportant une compréhension émotionnelle et sensitive du paysage. Le but qui peut être considéré comme le plus important – et déjà novateur en lui-même – serait donc d'arriver à une politique intégrée du paysage.

Cette politique intégrée devrait tenir compte de trois aspects:

- l'aspect horizontal, comprenant toutes les politiques sectorielles ayant des effets directs ou indirects sur le paysage;
- l'aspect vertical ressort du principe de la subsidiarité. Il inclut et réunit les politiques paysagères de chaque niveau étatique dans un véritable concept politique, de l'état central ou fédéral aux Etats membres, aux régions ainsi qu'aux communes;
- l'aspect dit «transversal» tient compte du fait que les problèmes d'un monde toujours plus complexe mettent en jeu de nouveaux acteurs: des organisations et institutions privées, non gouvernementales ou semi-gouvernementales, ainsi que des groupements spontanés. Ce nombre croissant d'acteurs et de types d'acteurs

84. Article 5 de la Convention européenne du paysage.

commence à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement de la société civile moderne. En même temps, les idées et les activités de ces nouveaux acteurs présentent un immense potentiel innovateur et créatif.

4.1. Présentation d'expériences

Les instruments pour la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, mentionnés dans la Convention européenne du paysage, doivent se référer à l'ensemble du territoire et à la totalité de la dimension paysagère des espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Ils concernent aussi bien les paysages exceptionnels que les paysages ordinaires du quotidien et les espaces dégradés. Ils se réfèrent aux éléments culturels et artificiels et, bien évidemment, aux éléments naturels du paysage.

Puisque tous les paysages conditionnent les modes de vie de la population et qu'ils sont l'expression de la diversité de leur patrimoine naturel et culturel, ils doivent faire l'objet d'une politique du paysage – aux niveaux national, régional et local – pour l'ensemble du territoire national, apte à formuler des orientations, des mesures et des principes stratégiques qui doivent servir de guide pour la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

Malgré les importants éclaircissements fournis par le texte de la convention, il y a encore une trop faible prise en considération du caractère évolutif du paysage et on ne tient pas suffisamment compte des pressions qui le modifient: il s'agit pourtant d'une interprétation fondamentale des synthèses du paysage et de toute l'information multidisciplinaire, concernant les caractères historiques, culturels, écologiques, environnementaux, visuels perceptifs et relatifs à la présence de l'homme sur le territoire. Il manque encore aussi une sensibilité collective, des comportements individuels nouveaux et conscients et des responsabilités sociales partagées en ce qui concerne les activités et les transformations qui influencent le paysage.

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

Pour obtenir une participation effective des populations aux choix pour le paysage, pour élargir et caractériser un secteur de la recherche cognitive de grande envergure pour les administrateurs et les planificateurs, il faut «former les compétences techniques en matière de paysage» afin d'arriver à connaître également les événements et les phénomènes peu évidents pour tout le monde et difficiles à découvrir: par exemple, les relations et les influences réciproques (directes ou indirectes) entre une transformation paysagère et une autre, et les transformations

concernant le patrimoine culturel, les formes de dégradation ou de modification des ressources naturelles.

Le paysage dans son ensemble, complexe de sites urbains, périphériques, agricoles, infrastructurels, pourra être sauvegardé, géré, aménagé et créé seulement à travers des opérations adéquates d'aménagement du territoire. Il s'agit d'opérations qui concernent en même temps le territoire, l'environnement et le paysage et qui agissent sur différents aspects économiques, sociaux, administratifs influençant directement ou indirectement les usages, les structures et les qualités du milieu naturel et culturel.

Les expériences figurant ci-après sont reprises des présentations effectuées lors de la première réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage qui se sont tenus à Strasbourg les 23 et 24 mai 2002⁸⁵.

4.1.1. L'expérience de la Suisse

a. L'intégration de la politique paysagère dans les politiques sectorielles: l'exemple de la «Conception paysage suisse»

Le principe de base de la «Conception paysage suisse» (CPS) est illustré par son slogan «Partenaires pour le paysage». La conception vise à favoriser le dialogue entre utilisateurs et protecteurs de la nature et du paysage, dans le contexte de la mise en œuvre des politiques sectorielles publiques au niveau des autorités compétentes de l'Etat.

Un arrêté du Gouvernement suisse de 1997 oblige les autorités fédérales responsables de treize politiques sectorielles ayant un effet sur l'organisation du territoire – et donc sur le paysage – à tenir compte d'objectifs et de mesures paysagères spécifiques à chaque politique sectorielle. Ces objectifs et mesures ont été négociés en étroite collaboration entre l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, et les ministères ou offices fédéraux responsables des politiques sectorielles. Ils sont fondés sur un système d'objectifs stratégiques concernant la gestion de la nature et du paysage, et tenant compte des trois piliers du développement durable.

b. L'approche participative: l'exemple des conceptions d'évolution du paysage

Une conception d'évolution du paysage (CEP) esquisse le développement souhaité d'un paysage particulier, sur la base d'un scénario développé selon une étroite coopération entre tous les intéressés. L'approche de la CEP représente donc une vue intégrale du paysage. Le processus «de bas en haut» de l'élaboration est l'élément central d'une CEP. Il veut mettre autour d'une même table tous les acteurs influençant activement l'espace, les citoyens qui vivent dans ce paysage et d'autres

85. *Première réunion des Ateliers de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – Actes*, Strasbourg, 23-24 mai 2002, Editions du Conseil de l'Europe, coll. «Aménagement du territoire européen et paysage», 74, 2006.

représentants d'intérêts publics et particuliers. Une modération professionnelle et libre de tous liens personnels est garante de la qualité et du résultat de ce processus. Disposer d'une CEP peut se révéler très précieux lorsqu'il s'agit de définir des critères ou même des priorités pour la mise en œuvre des politiques sectorielles au niveau local, par exemple la manière d'attribuer des subventions publiques limitées (notamment les paiements directs selon la législation sur l'agriculture).

c. Les instruments financiers: les politiques de subventionnement et le modèle du «Fonds suisse pour le paysage»

L'instrument des subventions est un des plus importants instruments de gouvernement. En Suisse, les subventions s'élèvent à plus de 60 % des dépenses budgétisées par la confédération, réparties sur des centaines de rubriques les plus différentes, et en étroite interaction avec un bouquet d'autres instruments politiques. Garantir la cohérence du système est donc une tâche très ambitieuse: elle exige des instruments propres à contrôler la cohérence entre les diverses politiques sectorielles et leurs instruments de mise en œuvre. La prise en compte de l'expertise des services spécialisés de l'environnement par l'autorité compétente dans chaque cas concret peut servir à atteindre ce but. Mais il faut élargir les instruments à disposition par de nouveaux instruments incitatifs financiers en faveur d'une gestion active dans l'esprit d'un développement durable du paysage.

Le Fonds suisse pour le paysage⁸⁶ œuvre à la préservation, à l'entretien ou à la restauration de paysages ruraux traditionnels et de leurs milieux naturels. Il peut contribuer financièrement à des efforts d'information et de formation. Le fonds n'entre en action que là où aucune autre institution ne s'en charge, soit par exemple qu'elle manque des fonds nécessaires ou que des dispositions légales lui fassent défaut. Les aides du fonds peuvent revêtir la forme de contributions à fonds perdus ou de prêts sans intérêts. Les destinataires de ces aides peuvent être des particuliers, des sociétés et fondations ainsi que des communes ou des régions. Le fonds donne des incitations financières à l'initiative individuelle et volontaire en faveur du paysage. Ce principe stimule la disposition d'organisations locales ou régionales à prendre elles-mêmes des initiatives. Il développe des effets de synergie en matière d'agriculture, de tourisme, de construction et d'artisanat traditionnel. Par ses contributions financières, le fonds procure une aide économique régionale bienvenue et créatrice d'emplois à des régions défavorisées. Ces aides font bouler de neige, et encouragent souvent les investisseurs à s'engager beaucoup plus largement dans les régions concernées.

4.1.2. L'expérience de l'Italie

a. La région Ligure et l'application de la Convention européenne du paysage dans le plan territorial régional (PTR)

La région Ligure possède, en Italie, une longue tradition en matière de paysage: en 1986, à la suite d'une loi de l'Etat, elle a rédigé un plan, approuvé en 1990, le

86. Voir www.fl-sfp.ch.

PTCP, «Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico», qui donne des indications pour la conservation et la gestion de tout le territoire régional. Il s'agit du premier système de référence concernant les qualités et la valeur des paysages. Ce plan a établi une cartographie complète et informatisée du territoire de la région pour la consultation des professionnels. Sur la base de l'Accord Etat-régions du 16 avril 2001, la région va appliquer la Convention européenne du paysage dans son plan territorial régional (PTR), actuellement en cours de définition: le paysage devient un élément indispensable à considérer dans toute action proposée, le sujet central sur lequel fonder des stratégies de développement durable.

Le point de départ est une connaissance complète du territoire qui réserve au paysage une partie spécifique dans laquelle on met en lumière les différentes identités et les caractéristiques de chaque milieu paysager et, en même temps, les principales transformations en cours.

En correspondance avec la description des caractéristiques du paysage, on arrive à indiquer les éléments définissant les objectifs de qualité paysagère pour déterminer non seulement les catégories de protection, valorisation, requalification, transformation des paysages, mais aussi la manière de les rendre opérationnelles par des instruments aptes à relier les ressources existantes avec les potentiels des actions (indications articulées qui peuvent guider la rédaction de contrats de paysage ou de projets intégrés, etc.).

Dans son «Quadro descrittivo⁸⁷», la région a cherché à montrer les nouvelles formes et capacités de projet et de prévision de développement existantes (plans, projets, proposés par des associations privées et consortiales, par des représentants des communautés, etc.), qui vont devenir des modèles opérationnels à diffuser ou à organiser dans un système ou un réseau, notamment au service des communautés les plus faibles des paysages abandonnés ou de l'arrière-pays de la région.

Pour tout le territoire, le plan territorial régional (PTR) va donner une description des spécificités et des qualités de différents paysages, avec des indications articulées relatives aux objectifs de qualité du paysage; il indique aussi des projets auxquels la région va donner une forte contribution en termes de recherche de financements, de participation au projet, etc.

Le plan territorial régional va avoir une perspective absolument novatrice et contenir des propositions pour instaurer des dispositifs aptes à réaliser des actions, en arrivant, par des processus intégrés, directement au niveau local, à la mise en œuvre des interventions.

La région a déjà réalisé des formes d'intervention sur le paysage, avec une attention importante aux compétences du paysage à partir des plans de réhabilitation de la côte et de «remblayage» des plages, jusqu'au projet de relocalisation du chemin de fer, qui se développe le long de la côte, et à la réutilisation des voies ferrées

87. Voir www.regioneliguria.it.

(PRUSTT Ferrovia del Ponente), avec un avis de concours qui demande des compétences spécifiques en matière d'architecture de paysage.

b. Le plan du «Parco delle Cinque Terre»

Il s'agit d'une bande côtière, nommée la Cinque Terre, en Ligurie de l'Est, près de La Spezia, caractérisée par une forte pente, essentiellement comprise entre le niveau de la mer et la ligne de faite des montagnes à 450-500 mètres, et presque complètement aménagée en terrasses, avec des murs de pierres sèches (dont les murets s'ordonnent en une succession de lignes parallèles, avec des petits chemins et des réseaux de drainage) construits pour modeler la verticalité des pentes pour la culture du vignoble. Une profonde anthropisation du paysage caractérise fortement son identité. Le paysage a été complètement transformé par l'homme au cours des siècles, par un commerce de vin par voie maritime depuis cinq petits villages historiques de marins. Pendant ces dernières années, les coûts excessifs des cultures et le changement du mode de vie du monde rural ont causé une forte réduction de la surface cultivée avec des conséquences très lourdes sur l'équilibre hydrogéologique de la région et sur la qualité du paysage.

La conservation de cet important patrimoine paysager est due à la création d'un parc et de son plan, qui a mis en relation, avec des résultats déjà d'un grand intérêt après quelques années, la réhabilitation hydrogéologique de grandes zones du territoire avec une reprise agricole-productive, la valorisation d'expériences historiques et techniques (pour la réhabilitation) et la redécouverte générale de la zone.

Il s'agit d'un exemple important d'intégration courageuse et intelligente d'actions et d'initiatives locales pour défendre une ressource économique et une identité culturelle exceptionnelle. Le plan a pour objet une gestion globale et intégrée, la réalisation d'une œuvre collective à laquelle chaque habitant participe (un projet concerté avec la collectivité et les agriculteurs) qui favorise la reprise des pratiques agricoles, la valorisation de la qualité des produits vinicoles, du paysage et de l'environnement.

c. Le plan guide pour la protection du paysage du «Chianti Fiorentino» (Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Firenze)

Dans le Chianti florentin, il y a encore 1 300 hectares d'un paysage de métayage en grande partie planté d'oliviers, subdivisés en treize zones de différentes dimensions, allant de 40 à 160 hectares, soit moins de 6 % de la totalité de la surface. Dans ces aires sont présents 150 kilomètres de murs de pierres sèches, plus de 40 kilomètres de lisières (*cigliani*) et quelques kilomètres de rigoles d'écoulement (*acquadocci*), dont l'état de conservation est très variable, mais pour 60 à 70 % très précaires ou effondrés. Le projet prévoit l'amélioration des cultures et la possibilité de changer les caractéristiques hydrauliques et agricoles où les caractéristiques du relief et le type de la culture le permettent.

Sauf cas exceptionnels, une fois le métayage disparu, il est impensable de conserver le paysage dans l'état où il se trouvait il y a cinquante ans. En revanche, il est possible de récupérer et d'améliorer convenablement quelques-uns des systèmes environnementaux qui ont jusqu'à maintenant leur propre valeur intrinsèque et qui caractérisent également le paysage d'un point de vue esthétique. Le plus important de ces systèmes complexes est celui de l'environnement hydraulique qui définit, dans les grandes lignes, les parties résistantes et les caractéristiques résiduelles du paysage du métayage.

Redonner vie à ce système et le rendre à nouveau opérationnel signifient pour les entrepreneurs agricoles qu'ils devront supporter des coûts de rétablissement et d'entretien très élevés et distribués de façon disparate; de la même façon, pour l'opérateur public, les formes d'aides préférables sont celles qui correspondent à une amélioration de la production agricole.

Pour sauver les traits récupérables du paysage du métayage, en particulier le système de drainage et de contrôle des eaux superficielles, il convient d'encourager et de privilégier les productions qui sont capables d'utiliser le paysage traditionnel comme ressource, c'est-à-dire celles qui sont capables d'utiliser de façon avantageuse le système d'étagement, des murs de pierres sèches, des aqueducs et des drainages encore récupérables.

Pour résumer, la stratégie proposée naît de la simple observation suivante: si une exploitation localisée dans une zone de métayage offre au marché des produits qui peuvent être réalisés avec les mêmes niveaux qualitatifs dans n'importe quelle autre partie du Chianti, la conformation particulière du paysage constituera seulement un coût supplémentaire; si, au contraire, le paysage du métayage entre en jeu comme ressource, c'est-à-dire comme composante fondamentale de la qualité du produit, les coûts, au moins en partie, pourront être récupérés grâce au prix.

Un exemple significatif, à ce propos, peut être relevé dans la zone de Lamole où, dans des zones limitées, on pratique encore la culture de la vigne *ad alberello*: il s'agit d'un mode de culture antique qui donne ses meilleurs résultats dans les zones élevées (500 à 600 mètres) et qui a besoin de l'organisation typique du métayage pour une rentabilité optimale, aussi bien grâce à une meilleure efficacité des drainages que grâce au fait que les murs de pierres sèches fonctionnent comme des radiateurs, en cédant pendant la nuit la chaleur accumulée durant la journée et en général en favorisant le mûrissement des grappes dans un climat relativement froid. Le coût de production de la viticulture *ad alberello* incorpore donc les coûts de protection et de gestion du paysage en les traduisant par une qualité supérieure du produit.

d. Les Ateliers des paysages: un instrument important pour l'application de la Convention européenne du paysage

Dans le cadre des activités du programme Interreg IIC – Projet paysages méditerranéens et Alpes latines, le Centro Studi Pan, en tant que responsable du

projet pour la région de la Calabre, a réalisé l'Atelier régional du paysage, qui a été basé dans le Protoconvento Francescano de Castrovillari, dans le Parc national du Pollino.

La préparation de l'atelier a été entamée en 1999 et les activités d'étude et de recherche se sont développées parallèlement à l'élaboration par le Conseil de l'Europe de la Convention européenne du paysage.

L'Atelier régional du paysage a pour but d'être:

- un centre de documentation et une banque de données concernant la nature et la qualité des paysages;
- un observatoire des transformations du paysage;
- un forum des perceptions sociales et des attributions partagées des paysages;
- un laboratoire de formation de nouveaux paysages;
- une structure de formation et d'information des populations locales, particulièrement pour les étudiants, les administrateurs, les techniciens, etc.

L'atelier est équipé d'une station cartographique (ordinateur, plotter, GIS, etc.), d'une bibliothèque thématique informatisée et d'une banque de données sur l'iconographie du paysage, historique et actuelle informatisée (projet en cours).

L'Atelier régional du paysage, avec sa structure et ses acquisitions de documentations, a ainsi permis d'effectuer:

- une recherche sur la perception sociale du paysage auprès d'un échantillon de la population du Parc national de Pollino;
- la réalisation d'une anthologie de textes de littérature d'auteurs et de voyageurs ayant décrit, à diverses occasions, le paysage du Parc national de Pollino;
- la production de plusieurs cartes thématiques sur la transformation du paysage depuis la seconde guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui;
- l'élaboration de sept monographies concernant la transformation du paysage urbain et rural.

En outre, plusieurs réunions ont été organisées afin de faire connaître et de partager les acquisitions scientifiques de l'Atelier régional du paysage et de diffuser le débat existant au niveau européen.

L'Atelier régional du paysage a également réalisé, au cours de l'année scolaire 2001-2002, le premier cours d'éducation au paysage au lycée scientifique de Castrovillari, expérience qui s'est révélée enthousiasmante pour les professeurs et les étudiants. Cette expérience a été répétée et prolongée l'année scolaire suivante avec un élargissement à quatre autres écoles du secondaire (lycée classique, institut pour géomètre, institut hôtelier). Le but principal du cours est de faire acquérir aux étudiants le sens de l'appartenance au milieu dans lequel ils vivent et de la réappropriation de leur territoire. Comme laboratoire de recherche, la vallée du fleuve Coscile a été choisie en raison des changements

socio-économiques intervenus après la seconde guerre mondiale. La vallée est actuellement complètement abandonnée et, dans certaines parties, elle est devenue une décharge à ciel ouvert. La communauté des communes de montagne Ialo-Arbreshe du Pollino a décidé de financer un projet participatif, élaboré par les étudiants et l'Atelier régional du paysage, avec l'implication de leurs parents et des personnes âgées qui ont encore aujourd'hui des activités le long du fleuve.

La création de l'Atelier régional du paysage a suscité un énorme intérêt parmi les experts du paysage et nombreuses sont les demandes pour connaître les activités réalisées et leur organisation.

4.1.3. L'expérience de la Slovénie: aménagement du territoire et développement durable

La politique slovène d'aménagement du territoire (2001) a été fixée sur le long terme, ce qui montre le degré de consensus atteint sur les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire. De même que la stratégie slovène de développement économique et la stratégie slovène de développement régional, il s'agit d'un élément clé pour l'orientation du développement national.

Ce document constitue un cadre de coordination des politiques sectorielles d'aménagement du territoire et de réforme du système d'aménagement du territoire, tout en servant de point de départ à l'élaboration du modèle d'aménagement du territoire de la Slovénie.

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (proposition, en cours de préparation en 2002) introduira plusieurs innovations concernant l'aménagement du paysage. Ainsi, par exemple, un échelon régional sera créé en matière d'aménagement, et le paysage ainsi que les instruments d'aménagement du paysage occuperont la même place que les autres systèmes territoriaux dans l'ensemble du système d'aménagement du territoire.

La Slovénie met aussi en pratique au niveau national de nouvelles approches de l'aménagement du territoire, à travers la préparation de la stratégie d'aménagement du territoire de la Slovénie (en cours de préparation en 2002). La notion d'aménagement territorial du système paysager fait partie intégrante de cette stratégie. Elle constitue le «plan paysager national» qui définit les valeurs des paysages slovènes, impose des exigences en matière de conservation de la nature et du patrimoine paysager façonné par l'homme, propose l'utilisation durable des potentiels paysagers, le tout s'appuyant sur des objectifs en matière d'aménagement du paysage. Le plan national d'aménagement impose certaines obligations aux acteurs des espaces paysagers, indique des lignes directrices pour leurs activités et propose des possibilités d'aménagement répondant à la fois aux exigences de protection de la nature et aux attentes de la population.

En 1999, lors de la préparation des amendements au plan national d'aménagement, et plus particulièrement au moment de l'élaboration du nouveau plan d'aménagement

de la Slovénie – stratégie d'aménagement du territoire de la Slovénie – il est apparu souhaitable d'aller au-delà du traitement sectoriel du paysage. Différentes catégories de paysages ont été définies et des lignes directrices élaborées aux fins de leur protection et de leur aménagement. Ces lignes directrices constituent le point de départ de l'aménagement aux échelons les plus bas et de la mise en œuvre des politiques sectorielles. En conséquence, les administrations régionales devraient élaborer des principes d'aménagement régional du territoire, tandis que les collectivités locales devraient mettre au point des principes applicables uniformément à l'ensemble de la zone, indépendamment de ses frontières administratives.

4.1.4. L'expérience du Royaume-Uni: aspects de la caractérisation et de la qualification du paysage

Les travaux accomplis au Royaume-Uni reposent sur des idées telles que celles énoncées dans «Sustaining the Historic Environment», un document fort instructif publié par l'English Heritage en 1997, qui analysait nombre des idées «nouvelles» sur la participation du public, l'inclusion, la notion de «valeurs multiples» et la viabilité qui font désormais, au Royaume-Uni, partie intégrante de l'action gouvernementale pour l'environnement historique⁸⁸.

Les travaux effectués au Royaume-Uni sur la caractérisation du paysage visent de nombreux objectifs interdépendants, notamment:

- mieux comprendre le paysage et son caractère, à la fois en termes de valeurs naturelles et culturelles et sous l'angle de son caractère actuel et de ses dimensions historiques et archéologiques;
- susciter l'intérêt du public pour le paysage comme élément de l'hygiène du milieu et de la qualité de vie, et proposer des cadres d'intégration des points de vue démocratique, collectif et personnel sur le paysage;
- utiliser la notion de «paysage» pour intégrer et relier entre eux tous les types de patrimoine environnemental (naturel et culturel) en tant que contribution intégrée à la viabilité;
- utiliser une approche claire et globale du paysage pour influencer les décisions sur la détermination de l'avenir du paysage et la gestion de son évolution.

L'intérêt suscité au Royaume-Uni par la qualification du paysage remonte au moins aux années 1970, et des méthodes «modernes» sont apparues dans les années 1980. Au cours des années 1990, on a constaté un intérêt croissant pour la «caractérisation», un terme employé pour exprimer une compréhension et une appréciation générales du caractère et du sens globaux de l'environnement ou du patrimoine d'une zone donnée, de préférence à l'échelle du paysage. La

88. *A Force for our Future*, DEFRA/DCMS 2001, www.culture.gov.uk/heritage.

caractérisation tente de prendre en compte de multiples méthodes d'évaluation, afin de contribuer à la gestion du changement. Elle va au-delà de la désignation sélective de sites particuliers en accordant une valeur et un sens à l'ensemble des sites, mais elle favorise ces désignations lorsqu'elles s'avèrent nécessaires.

4.2. Vers la mise au point d'instruments novateurs

La composante sociale du paysage n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui. Sa connaissance et son aménagement nécessitent des approches pluridisciplinaires ainsi que l'approfondissement de nouveaux domaines de recherche, d'enseignement et d'intervention professionnelle.

La mise au point d'instruments novateurs devrait permettre de répondre aux objectifs suivants:

A. Instruments participatifs	A1. Faciliter l'implication et la participation de la population à la protection, à la gestion et à l'aménagement du paysage
	A2. Travailler au niveau local et aider la population à identifier et à comprendre les caractéristiques, la valeur et la fragilité des paysages dans lesquels elle vit ainsi qu'à exprimer ses aspirations
B. Instruments transversaux	B1. Intégrer le paysage dans les différents domaines d'activité de l'administration
	B2. Prendre en compte de manière transversale le paysage dans les différentes politiques publiques du territoire
	B3. Développer les approches holistiques du paysage
	B4. Intégrer le patrimoine culturel et le patrimoine naturel
	B5. Prendre en compte le paysage dans les aires de conservation de la biodiversité
C. Instruments de sensibilisation et de formation	C1. Sensibiliser et former les acteurs du paysage à l'interdisciplinarité et à la spécificité des problématiques liées au paysage
	C2. Sensibiliser et former les politiciens et les membres de l'administration
	C3. Sensibiliser et former les autorités et administrations locales
	C4. Sensibiliser et éduquer les enfants dans le domaine du paysage
	C5. Eduquer la population dans le domaine du paysage
	C6. Comprendre, identifier, caractériser et hiérarchiser les paysages
	C7. Promouvoir les formations universitaires dans le domaine de la gestion et de l'aménagement du paysage
	C8. Sensibiliser les milieux du tourisme à l'importance de la préservation et de la valorisation du paysage naturel et culturel

D. Instruments incitatifs	D1. Privilégier les encouragements et limiter les interdictions
	D2. Développer les instruments contractuels
	D3. Utiliser les subventions agricoles pour améliorer la qualité du paysage
	D4. Encourager les modes traditionnels d'agriculture
E. Instruments législatifs et réglementaires	E1. Intégrer la protection et l'aménagement du paysage dans les plans nationaux de développement du territoire
	E2. Améliorer les législations sur le paysage
F. Instruments «techniques»	F1. Evaluer et démontrer l'importance économique du paysage
	F2. Mettre en place des observatoires du paysage permettant le suivi des transformations et l'évaluation des interventions sur le paysage
	F3. Améliorer la qualité du paysage dans les banlieues et dans les zones industrielles et commerciales
	F4. Mettre au point des techniques de réhabilitation des paysages dégradés
	F5. Echanger des expériences et des méthodes d'intervention entre les pays des différentes régions de l'Europe

Les attentes quant au développement et à la mise à disposition d'outils «novateurs» pour la protection, la gestion et l'aménagement du paysage sont nombreuses.

Les expériences réalisées n'ont toutefois que rarement débouché sur la mise au point d'outils qui puissent être transposés sans autres aménagements dans des contextes différents. Il est de fait illusoire d'imaginer le développement et la mise à disposition d'outils «normalisés», cela d'autant plus que les préoccupations, les attentes et les contextes sont très divers, notamment entre les pays de l'est et ceux de l'ouest et du sud de l'Europe.

Il est intéressant de relever les nombreux exemples présentés concernant la préservation et la gestion des paysages viticoles du sud de l'Europe, illustrant ainsi l'importance de la prise en compte parallèle de la nature, de la culture et de l'agri(viti)culture. La situation est très différente dans l'est de l'Europe où les paysages agricoles sont dominés par une agriculture intensive qui marque à sa manière le paysage, mais dont les composantes culturelle et naturelle n'ont pas encore été prises en considération.

Certains domaines en revanche n'ont été que très peu illustrés alors que l'attente est importante. Il s'agit en particulier des paysages urbains, industriels et de transition.

La poursuite de la démarche pourrait dès lors s'orienter sur deux axes:

– la réalisation d'un recueil de «bonnes pratiques» dans le domaine du paysage. Un tel manuel pourrait réunir, sous la forme de fiches thématiques, les expériences et les outils développés dans les différentes régions européennes dans le but de

faciliter les échanges entre les acteurs du paysage. Il pourrait se présenter sous la forme d'un classeur (et/ou de son équivalent numérique sur Internet) contenant un bref descriptif de chaque outil ou expérience avec les coordonnées de ses auteurs. Il devrait ainsi pouvoir évoluer facilement et favoriser les contacts et la mise en réseau des acteurs du paysage;

– une incitation au développement d'outils innovants. Le développement d'outils innovants, notamment dans les domaines où les expériences sont encore peu nombreuses, devrait être encouragé dans le cadre de la convention, par exemple en créant des groupes de travail ad hoc et en y associant les milieux académiques.

Les thèmes suivants pourraient être considérés comme prioritaires:

- les paysages suburbains, industriels et de transition;
- l'intégration du paysage dans les autres politiques;
- les outils permettant de faire participer la population à la démarche paysagère;
- les outils utilisables par des collectivités locales ou des ONG.

Il serait utile, dans le cadre de la convention, de développer et de mettre à disposition les outils et instruments suivants:

Outils facilitant l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles

Les politiques sectorielles nationales ou régionales ont souvent des effets directs ou indirects sur le paysage, sans que ceux-ci soient formellement identifiés ou pris en compte. Il est dès lors judicieux de prévoir des instruments qui permettent une approche transversale du paysage au moyen de ces politiques sectorielles. Une politique intégrée du paysage, pilotée par un service spécialisé en la matière, permet de s'assurer que le paysage est pris en considération dans toutes les démarches de planification.

L'élaboration de lignes directrices pour la mise en place d'une politique intégrée du paysage pourrait être établie, dans le cadre de la convention, sur la base des expériences en cours dans certains pays européens.

Instruments incitatifs

La protection, la gestion et l'aménagement du paysage ne peuvent pas être régis uniquement par des contraintes réglementaires ou législatives. Il s'agit plutôt de privilégier les mesures incitatives qui permettent d'atteindre les buts fixés. Ces mesures incitatives sont essentiellement financières et concernent de nombreux secteurs de l'économie. Il peut s'agir soit d'instruments incitatifs directs (subventions à une agriculture respectueuse du paysage, labellisation de produits issus de régions ayant pris des mesures particulières de protection du paysage...), soit d'instruments incitatifs indirects (octroi de subventions à des infrastructures conditionné par le respect du paysage, fiscalité dégressive pour les entreprises conservant le paysage, etc.).

De nombreux instruments de ce type ont été développés et mis en œuvre dans divers pays européens. Il serait judicieux, dans le cadre de la convention, d'en assurer la récolte et l'analyse, puis de les mettre à disposition sous la forme de fiches techniques ou d'un recueil de «bonnes pratiques».

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

«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.

D. Objectifs de qualité paysagère

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.»

Article 6 de la Convention européenne du paysage

Introduction

Ce chapitre propose des éléments de réflexion et de méthode pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Il porte sur l'un des thèmes essentiels que la convention souligne dans son article 6 – les mesures particulières – qui précise les modalités d'identification et de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

Il présente le cadre politique dans lequel la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage est appliquée, fait état des réflexions qui ont pu être avancées à propos des termes d'identification, de qualification des paysages, d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, de ressources naturelles et de ressources culturelles, et rassemble les éléments de méthodes proposées ou existantes pour la mise en œuvre de la convention, à propos de ces objectifs d'identification, de qualification des paysages et d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

5.1. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: un cadre politique nouveau

L'identification et la qualification des paysages, l'élaboration d'objectifs de qualité paysagère ont depuis plusieurs décennies fait partie des tâches que les pouvoirs publics se sont fixées dans le cadre des politiques de protection des paysages et plus récemment dans celui des politiques d'aménagement des territoires. La Convention européenne du paysage apporte cependant un contexte politique nouveau. Celui-ci, qui est défini par les grands principes du Conseil de l'Europe, précise en effet d'une part que ces tâches doivent être accomplies dans le cadre de l'exercice de la démocratie et, d'autre part, qu'elles doivent contribuer au développement durable, c'est-à-dire à la reproduction à long terme et à un accès et un partage équitables des ressources naturelles.

Dès lors, identifier et qualifier les paysages ou élaborer des objectifs de qualité paysagère ne peuvent plus s'effectuer selon les méthodes qui avaient cours lorsque l'on ne considérait que les paysages exceptionnels ou les plus pittoresques. Aujourd'hui, l'enjeu est d'un tout autre ordre: la convention précise bien dans son champ d'application⁸⁹ qu'elle s'applique à «tout le territoire [des Parties] et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains 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». C'est donc bien l'ensemble des paysages qui est concerné, des paysages exceptionnels ou

89. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

quotidiens, les lieux de vie des populations, leurs lieux de déplacements journaliers ou les endroits qu'elles transforment par leurs activités.

Par ailleurs, l'exercice de la démocratie intègre les modalités d'identification et de qualification des paysages ou d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, dans la mesure où il est désormais acquis que tous les paysages ne recouvrent pas les mêmes significations pour tous et qu'à chaque paysage correspondent des valeurs attribuées par les uns et par les autres selon différentes aspirations; voilà un enjeu essentiel qui suppose acceptation des différences et écoute de l'autre dans ce qu'il a de singulier et de commun.

La nécessité d'inscrire la mise en œuvre de la convention dans le cadre du développement durable a des conséquences sur les compétences et les connaissances qui doivent être mobilisées. Il ne s'agit plus seulement de produire des connaissances qui appartiennent au seul champ des formes paysagères – comme cela a été le cas pendant longtemps – et de les mobiliser pour l'action, mais également de rassembler les éléments de compréhension du fonctionnement tant social, économique qu'écologique des paysages, et donc de réunir ce qui permet de comprendre la complexité des processus qui participent à la production des paysages pour les mettre à la disposition des modalités de l'action politique, c'est-à-dire de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Mais il ne s'agit pas de confondre ici le fonctionnement du paysage avec celui des processus écologiques. Le paysage s'entend ici au sens de la définition qu'en donne la Convention européenne du paysage dans son article 1, c'est-à-dire «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». Le paysage se rapproche donc ici du cadre de vie, mais ne lui est pas totalement assimilable. Les méthodes d'identification et de qualification des paysages prendront donc en compte, certes, les processus écologiques mais également les processus sociaux, culturels et économiques qui participent à leur production et à leurs évolutions, et entrent en jeu dans leur perception.

Ces préalables étant posés, il s'agit désormais de préciser ce que l'on entend par identification, qualification des paysages, élaboration des objectifs de qualité paysagère, ressources culturelles et ressources naturelles, termes qui figurent dans la formulation même du titre de ce chapitre.

5.1.1. Identification

Identifier un objet signifie en préciser les caractères distinctifs. Identifier les paysages signifie donc se livrer à une opération consistant à les observer et les examiner en vue de les définir à travers l'ensemble de leurs divers caractères distinctifs. La première tâche à accomplir consiste ainsi à définir les contours et à préciser les caractères internes des différents types de paysages compris dans un espace donné, donc à délimiter l'espace porteur d'un ou plusieurs types de paysages et à les caractériser à la fois dans leur état au moment de leur identification

et dans leur dynamique, c'est-à-dire en précisant les processus d'évolution qui les affectent. Ce travail s'est fait jusqu'à présent selon les critères de la géographie classique qui reposaient sur l'analyse de caractéristiques homogènes et permettaient d'affirmer que l'espace présentant des caractères identiques d'aspect, de forme ou de composition était porteur d'un certain type de paysage. Depuis une vingtaine d'années cependant, la recherche a innové et mis au point de nouveaux critères d'identification et de qualification qui ont été éprouvés lors d'expériences diverses et qui ont pu montrer leur caractère opératoire. La polysémie du terme paysage a été valorisée, terme qui ne permet pas de rester dans un mode unique d'identification et de caractérisation du paysage, mais qui demande que d'autres modes soient mis en œuvre. La Convention européenne du paysage, dans ses divers principes, fait jouer ces divers critères, au titre de la reconnaissance des cultures spécifiques des régions européennes et de la nécessaire participation des populations concernées.

La deuxième question qui se pose est celle de l'échelle. Il est admis que les paysages peuvent être examinés à plusieurs échelles; certains pays ont élaboré des cartes des paysages à l'échelle de leur territoire national, mais il est également possible d'identifier des paysages à l'échelle d'un territoire restreint, celui d'une commune par exemple. Si les méthodes peuvent rester fondées sur des principes identiques, la précision requise ne sera pas la même. Et plus l'échelle sera grande (et donc le territoire restreint), plus la précision sera exigeante; en particulier, plus la connaissance des valeurs attribuées par les populations concernées sera essentielle afin de prendre en compte les enjeux de l'aménagement du territoire étudié.

La troisième question est celle des compétences des «opérateurs», c'est-à-dire des acteurs qui auront pour tâche de procéder à cette identification. Si, de coutume, ce sont essentiellement des spécialistes qui procèdent à ces tâches d'identification, la convention précise que les populations concernées devront prendre part à l'ensemble des tâches que suppose sa mise en œuvre. Il est donc nécessaire que ces populations concernées participent désormais à cette tâche d'identification des paysages, ce qui peut garantir, de leur part, une meilleure appropriation des définitions et caractérisations des paysages qui seront élaborées, car elles pourront s'y reconnaître.

5.1.2. Qualification

La question de la qualification est fortement discutée par la communauté scientifique qui se consacre à l'étude des paysages. Elle repose sur la discutable valeur attribuée à un paysage et qui dépend essentiellement du statut des acteurs qui définissent cette valeur. C'est surtout la valeur esthétique qui est en cause. Elle peut varier selon la position sociale de ces acteurs. Le débat est désormais différent, car comme il a été précisé auparavant, il est admis que la valeur d'un paysage peut dépendre des individus et la question n'est maintenant plus la même: de la valeur intrinsèque d'un paysage, on étudie à présent la valeur relative, liée

aux individus concernés. On admet aujourd'hui le fait que doivent être déterminés les acteurs qui affirment la valeur d'un paysage.

Il est possible, pour certains, de détourner cette question en assimilant la qualification d'un paysage à la détermination de ses caractères. Cette position signifie qu'un paysage n'a pas de valeur en soi, mais que ce sont les caractères du paysage qui permettent de le qualifier. Elle permet d'éviter la délicate question de hiérarchiser les paysages, qui renvoie à la subjectivité du jugement. Parmi les protagonistes de cette position, certains défendent l'idée selon laquelle la qualification d'un paysage peut être énoncée selon le degré de transformation qu'il subit ou le degré de pression de transformation auquel il est exposé. Ce degré revient à une forme de hiérarchie qui s'établirait depuis le paysage le plus stable jusqu'au paysage le plus transformé, à partir d'un état initial qui serait l'état constaté lors de l'observation. Cette position aboutit à une classification qualitative des paysages: paysage stable, paysage soumis à une pression peu importante, paysage soumis à une forte pression. Bien évidemment, cette méthode est confrontée à la difficulté d'attribuer une valeur à ces trois états, qui dépendent en fait de jugements de valeurs, car il serait possible en effet d'estimer que le paysage soumis à une forte pression est en voie de dégradation. On serait alors revenu à la question initiale. Il semble en tout cas qu'il n'y ait pas lieu de procéder à une hiérarchisation des paysages mais que c'est sur la base de la connaissance de la valeur ou des valeurs attribuées par les acteurs concernés, et en particulier par les populations, que la qualification peut être établie, quelle que soit la méthode utilisée.

Il semble également que la qualification d'un paysage ne soit possible que grâce à la détermination de ses valeurs et non de sa valeur, approches en effet très différentes. Un paysage peut effectivement se voir attribuer plusieurs valeurs ou plusieurs types de valeurs: valeurs utilitaires, valeurs esthétiques, valeurs symboliques, etc., attribuées de manières différentes selon les individus ou les groupes d'acteurs. Par exemple, un même paysage agricole peut présenter des valeurs utilitaires et symboliques pour un groupe d'agriculteurs et des valeurs esthétiques pour un groupe de non-agriculteurs. La qualification d'un paysage serait alors considérée comme un processus complexe, où un ensemble de valeurs se confrontent, s'additionnent ou se complètent, et la tâche qui a pour objectif de définir la qualité d'un paysage consisterait alors à faire la part de ces valeurs différentielles attribuées par tel ou tel groupe d'acteurs, par rapport aux enjeux de sa transformation.

5.1.3. Objectifs de qualité paysagère

Le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage avance l'idée qu'un «objectif de qualité paysagère consiste, pour un paysage particulier, après qu'il a été identifié et qualifié, à énoncer précisément les caractéristiques que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie».

Par ailleurs, il précise que les Parties se sont engagées «à définir pour les paysages identifiés et qualifiés des objectifs de qualité paysagère, ce en consultant la population concernée. Préalablement à l'adoption de toute mesure pour la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage, il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents. Les objectifs peuvent être fixés dans le cadre plus général d'une politique poursuivie par les collectivités territoriales ou centrales concernées. La définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement, et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés».

La définition des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche complexe constituant un moment décisif du passage de la mobilisation des connaissances à l'action. Elle a pour but à la fois de prévenir et d'anticiper sur le long terme en consultant les populations concernées.

Il semble ainsi:

- que la définition des objectifs de qualité paysagère ne peut s'abstraire de la connaissance des faits, c'est-à-dire des dynamiques qui sont en cours et qui transforment les paysages;
- que cette définition ne peut s'opérer sans la volonté et le souci de rendre cohérents l'anticipation sur un paysage futur et le système de valeurs attribuées aux paysages, cela en tenant compte des évolutions que ne manquera pas de subir le système de valeurs;
- que l'action doit s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire dans le respect de l'accès et de l'usage socialement partagé des ressources naturelles et culturelles.

5.1.4. Ressources culturelles et naturelles

Selon les Etats, les ressources culturelles et naturelles peuvent être appréhendées de manière dissociée ou non. Elles sont ci-après présentées séparément, sachant que les ressources naturelles peuvent être également considérées comme des ressources culturelles en raison des valeurs symboliques ou esthétiques que les sociétés leur attribuent.

a. Ressources culturelles

Il est essentiel de rappeler que les ressources culturelles ne sont pas uniquement les éléments du paysage qui font habituellement l'objet d'une reconnaissance sociale partagée et qui ont souvent été protégés au titre de cette valeur, comme les monuments civils, religieux et militaires. En effet, dans les divers Etats européens, le sens attribué à ces ressources comme patrimoine culturel s'est étendu à

d'autres éléments qui constituent les traces tant matérielles qu'immatérielles des cultures nationales ou locales. Il sera donc nécessaire de les noter dans la phase d'identification et de qualification des paysages en tant qu'éléments fondamentaux à intégrer dans les mesures d'action. Les cultures locales auront un intérêt particulier dans la mesure où les objectifs de qualité paysagère intégreront les aspirations des populations concernées.

Au rang de ces éléments, on pourra penser aux éléments matériels que représentent les constructions vernaculaires ou non vouées soit à l'habitat, soit à un usage agricole, soit à un usage industriel ou artisanal, soit à un usage de communication, soit encore à ces divers usages mêlés dans un même bâtiment. On pourra penser également aux éléments immatériels comme les savoir-faire locaux, les techniques singulières utilisées dans une activité de production, certaines croyances, etc., qui ont pris forme dans le paysage.

b. Ressources naturelles

Comme pour les ressources culturelles, les débats des réunions évoquées n'ont pas expressément abordé la question de la définition des ressources naturelles, qui semblent encore mieux définies que les premières. La question fondamentale qui se pose à l'égard des ressources naturelles est celle de leur reproductibilité. En effet, la nécessité du développement durable impose que les décisions d'action, c'est-à-dire de gestion, de protection ou d'aménagement des paysages, aient la capacité à assurer la reproduction à long terme de ses ressources naturelles, pour un usage futur, mais éventuellement hypothétique. Une ressource non usitée à une période, et en particulier au moment où s'effectuent les études d'identification et de qualification des paysages ou d'élaboration des objectifs de qualité paysagère, peut présenter, ultérieurement, un intérêt pour une période future, mais que la société ne connaît pas encore. Il sera donc nécessaire de ne pas négliger les ressources naturelles qui, apparemment, au moment des prises de décision, ne présentent pas un usage économique, symbolique ou culturel évident, et de poser la question de leur intérêt pour l'avenir. Bien évidemment, cet usage futur ne peut être envisagé avec certitude, mais il sera essentiel d'en faire l'hypothèse.

La seconde grande question que pose la prise en compte des ressources naturelles est celle de leur accès et de leur partage équitables. Tout objectif devra ainsi examiner les conditions dans lesquelles les divers groupes sociaux composant la population auront à la fois un accès et pourront se partager, dans un usage individuel ou collectif, ces ressources naturelles. Il est possible de penser à l'eau, mais également au sol et aux ressources minérales, à la flore ou à la faune, ressources dont l'exploitation raisonnée et économe contribue à la composition des paysages, au cadre de vie des populations et à leur bien-être.

En définitive, c'est bien cet objectif de la contribution au bien-être social, auquel contribue l'ensemble des tâches envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, qui est visé. Ce n'est pas le paysage en tant qu'objet que la convention cherche à gérer, protéger ou à aménager en vue de son

amélioration, mais le paysage en tant que composante complexe du cadre de vie des populations européennes puisque, à ce titre, il contribue à leur bien-être.

5.2. Identifier, qualifier les paysages, élaborer des objectifs de qualité paysagère: des méthodes efficaces et novatrices

De nombreuses propositions méthodologiques sont avancées en vue de l'identification, de la qualification des paysages et de l'élaboration des objectifs de qualité paysagère. Nous présentons ici, de manière non exhaustive, certaines méthodes développées dans les milieux scientifiques et techniques.

5.2.1. Méthodes d'identification et de qualification des paysages

On ne distinguera pas ici les méthodes d'identification et les méthodes de qualification, car certains spécialistes considèrent que la qualification et l'identification relèvent d'une même opération. La distinction entre identification et qualification se fera selon les méthodes employées. Les questions qui font débat dans la communauté scientifique et la communauté des praticiens concernent le moment de réalisation de l'identification et de la qualification des paysages, d'une part, et les méthodes utilisées, et notamment les sources de connaissance à mobiliser, d'autre part.

a. Le moment de l'identification et de la qualification des paysages

Cette question peut paraître incongrue par rapport à l'intérêt même de la tâche à réaliser. Elle est pourtant en débat, car elle renvoie à l'articulation entre opérations d'identification et de qualification des paysages et l'action, c'est-à-dire les opérations de gestion, de protection ou d'aménagement des paysages. Certains techniciens estiment que les deux types d'opérations doivent être simultanés ou enchaînés, c'est-à-dire que l'identification et la qualification ne peuvent se faire qu'en préalable à des opérations d'aménagement ou de protection; d'autres pensent que le premier type d'opération peut être réalisé de manière autonome par rapport au second, contribuant ainsi à procurer une base de connaissances des paysages utilisables par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient des acteurs politiques, scientifiques ou des techniciens. C'est d'ailleurs cette solution qui est désormais mise en œuvre dans plusieurs pays (France, Espagne, Angleterre, Norvège, notamment) à travers les «atlas de paysage», sortes d'état des lieux réunissant des connaissances sur les différents types de paysages et sur leurs dynamiques.

Il semble que l'on pourrait s'orienter vers la réalisation d'état des lieux (assimilables à des atlas) à plusieurs échelles (nationale, régionale, locale), qui constitueraient des bases de données organisées, spatialisées et illustrées, où les différents types de paysages présents et délimités seraient caractérisés par divers critères. Ces «atlas de

paysage» ou bases de données paysagères seraient mis à la disposition des acteurs de l'aménagement et des populations concernées, après un travail de validation ou d'enquêtes publiques destinées à faciliter leur appropriation par ces acteurs.

Cette construction d'état des lieux permettrait aux experts techniciens de puiser les connaissances dont ils auront besoin lors de leurs travaux d'élaboration d'objectifs de qualité paysagère et de plans d'aménagement paysagers. Il s'avère précisément que certains de ces experts techniciens déplorent que le temps qu'ils passent à rechercher les connaissances nécessaires à leur travail est utilisé aux détriments des phases d'action. C'est un argument qui milite pour la réalisation de ces atlas.

b. Les méthodes

La question de l'échelle

Il y a lieu de mettre en lumière la diversité des échelles: plusieurs pays européens ont réalisé des travaux à l'échelle nationale, comme le Royaume-Uni, la Norvège, l'Espagne, le Portugal, la Slovaquie. D'autres se sont engagés vers des travaux à des échelles plus petites, régionales ou locales, comme la France ou la Belgique. Un travail d'identification et de qualification des paysages réalisé à l'échelle nationale n'empêche pas de mener l'étude à un plus bas niveau, ou de conduire à un état des lieux en combinant plusieurs échelles.

La Norvège par exemple a identifié 45 régions paysagères, 444 sous-régions et 276 paysages culturels. Le Royaume-Uni a fait de même en procédant par échelles emboîtées simultanées. Il est donc clair qu'il n'y a pas d'échelle privilégiée a priori, mais que c'est également en fonction des objectifs que l'échelle devra être déterminée.

Les méthodes dites objectives d'identification de l'état des paysages

Elles sont mises en œuvre depuis longtemps et notamment par la géographie qui a été la discipline la plus orientée vers l'identification et la caractérisation des paysages. Ces méthodes reposent sur la délimitation d'aires ou d'espaces porteurs de paysages considérés comme homogènes du point de vue de leur composition. Ces aires ont été le plus souvent dénommées «unités de paysage», parfois et plus rarement «entités de paysage», ou encore, et plus rarement encore, «unités d'ambiance paysagères».

L'identification des limites de ces unités de paysage se fait selon des méthodes variées et le plus souvent complémentaires:

Observation du terrain

L'observation ne peut se faire avec précision qu'à une grande échelle. Elle a le mérite de permettre de saisir les nuances et les aspects des paysages traversés par le regard au sol.

Utilisation des données cartographiques

- La cartographie existante, qu'elle soit topographique, géologique, hydrologique, ou que ce soient des cartes de la végétation, etc.;
- utilisation des photographies aériennes: celles-ci permettent de saisir les continuités, les discontinuités et la composition des paysages, le parcellaire, de localiser les éléments construits ou végétaux. Ces photographies aériennes peuvent être en couleur normale ou en couleur infrarouge de manière à distinguer la végétation feuillue de la végétation de conifères, notamment, et certains éléments de l'occupation du sol qui présentent des températures de couleurs différentes;
- les photographies par satellite et en particulier la couverture issue de la base de données Corine Land Use Cover qui permet de distinguer des ensembles spatiaux homogènes par leur composition.

A cet égard, un débat a toujours lieu sur la pertinence des images aériennes pour l'identification et la qualification des paysages. Certains spécialistes estiment que la photographie aérienne ne représente pas une photographie de paysage, en raison de la prise de vue zénithale. Il semble que l'on puisse en finir avec cette position, car on peut en effet considérer que si la prise de vue zénithale ne rend pas compte de l'aspect visuel d'un paysage au sens habituel, c'est-à-dire celui où il est entendu dans le sens commun, elle permet de généraliser les observations faites au sol.

Utilisation des données statistiques et d'indicateurs divers

Les données statistiques chiffrées permettent de rendre compte de distributions spatiales qui peuvent avoir un sens pour la compréhension des paysages; par exemple, la densité de population qui est un indicateur de la présence de constructions; ou la densité des surfaces de prairies qui apparaît dans certains recensements et qui peut rendre compte d'un aspect plus ou moins verdoyant du paysage.

De même que pour la photographie aérienne, l'utilisation des indicateurs chiffrés ne doit pas être considérée comme directement pertinente pour les paysages. C'est l'interprétation qui peut en être faite par rapport à un état du paysage donné et déjà évalué par l'observation de terrain ou la cartographie qui peut permettre de préciser cet état. La question des indicateurs mérite d'ailleurs d'être approfondie vers la prise en compte de données significatives de la demande sociale à l'égard de paysages particuliers. Le taux de résidences secondaires dans certaines régions peut en effet être interprété comme un phénomène d'attractivité pour des paysages particuliers. Mais il convient d'être très prudent dans l'utilisation de ces données chiffrées. Si l'on prend le même exemple des résidences secondaires, il peut être à la fois significatif d'un attrait social pour le paysage concerné, mais il peut également rendre compte d'une forte densité d'habitats vacants, donc à prix peu élevé et significatif d'une offre de logements attractive qui n'a peut-être aucun rapport avec le paysage lui-même.

Utilisation des données archéologiques

Cette méthode est utile pour témoigner des occupations humaines passées et au titre du patrimoine, mais elle est surtout utile pour analyser les formes de répartition des activités par rapport à la morphologie ou à certains éléments du paysage comme les cours d'eau, les pentes. Même si ces données sont encore souvent difficilement interprétables, elles peuvent témoigner de modes d'exploitation de ressources ou de protection des établissements humains face à des risques naturels, comme les inondations, les glissements de terrain, les avalanches, etc.

Identification et délimitation des espaces protégés

Cette identification est essentielle pour les besoins de l'action. D'une manière générale, le statut des sols devrait faire l'objet d'une recherche spécifique, afin de permettre aux acteurs de connaître les contraintes qui pèsent sur le foncier et de pouvoir prendre les décisions adaptées à ce statut.

Utilisation des critères de visibilité

Certaines méthodes proposent d'établir des cartes des espaces visibles à partir de points de vue ou d'itinéraires privilégiés. Cette méthode a d'ailleurs donné lieu à l'élaboration de techniques informatiques fondées sur l'utilisation des données des modèles numériques de terrain (données numérisant les courbes de niveau). Mais cette technique n'est utilisable que pour des espaces ruraux peu construits et ne tient pas compte de la végétation. En outre, en milieu urbain, elle n'est pas utilisable et c'est un travail de terrain qui est alors nécessaire.

Etat des éléments constitutifs du paysage

C'est une méthode qui se fonde sur une observation permettant de repérer les éléments constitutifs du paysage et qui présentent une récurrence suffisamment forte pour constituer des «motifs» répétitifs caractéristiques du paysage considéré. Par exemple, une opération a permis d'identifier les éléments suivants:

- éléments liés à l'eau superficielle;
- limites foncières (haies, murets, etc.);
- implantation des bourgs et villages;
- éléments paysagers des bords de route;
- lieux de mémoire;
- patrimoine naturel;
- petit patrimoine bâti;
- abords des monuments protégés;
- entrées des bourgs et villages;
- espaces publics des bourgs et villages;
- fleurissements communaux.

Le repérage et la caractérisation de ces éléments permettent de sensibiliser la population des espaces concernés aux formes qu'elle côtoie quotidiennement et de lui faire prendre conscience de leur importance ou des modifications que ces formes subissent.

Les méthodes dites objectives d'identification des dynamiques des paysages

L'identification des paysages devrait en fait comprendre, au même titre que l'état à un moment donné, les dynamiques en cours. Aucun paysage n'est immuable et en particulier les paysages produits par les activités anthropiques et où résident donc les populations. Il est donc essentiel de connaître les types de transformation en cours afin d'asseoir l'action et les objectifs de qualité paysagère sur une base pertinente de connaissance des éléments susceptibles de changer. La connaissance de ces transformations est accessible par plusieurs voies:

Utilisation des tendances d'évolution des paysages

Les tendances d'évolution des paysages peuvent être évaluées grâce aux indicateurs qui ont déjà été évoqués et qui, grâce aux progrès de l'informatique, permettent d'élaborer des cartes localisant les évolutions; par exemple l'évolution positive de la population est révélatrice des pressions qui peuvent peser sur le paysage par les constructions qu'elle entraînera inévitablement. Mais les transformations du bâti peuvent être mesurées et cartographiées à l'aide d'autres indicateurs comme les recensements des constructions, cette possibilité étant bien évidemment fonction des modes de recensement selon les pays.

D'une manière plus générale, il paraît essentiel d'évaluer ces transformations en prenant en compte les principaux secteurs d'activité qui contribuent, par leurs mouvements, à l'évolution des paysages et de mesurer les processus relatifs à:

- l'urbanisation;
- les processus de développement et de modification des usages agricoles ou forestiers;
- les processus d'exploitation des ressources naturelles (matériaux du sol, eaux, notamment);
- les processus de mise en valeur ou d'exploitation du patrimoine bâti;
- les grandes infrastructures;
- les processus de développement économique ou touristique;
- les processus biologiques ou physiques qui interviennent dans les évolutions du paysage;

pour ne citer que les plus importants. Ces tendances peuvent d'ailleurs être vérifiées par observation sur le terrain, en repérant les signes qui les traduisent concrètement dans le paysage (par exemple une jeune plantation de conifères peut être le signe d'une tendance à la reforestation).

Tous ces processus seront traduits par des cartes appropriées qui permettront de localiser les espaces les plus concernés et les moins affectés. Bien évidemment, la mise en forme cartographique de ces processus dépend de l'échelle et des unités de recensement statistique.

Mise à jour des données des projets collectifs et individuels

Ces processus d'évolution représentent en fait la somme de projets collectifs ou individuels, publics ou privés. La simple évaluation ou cartographie des tendances d'évolution pourrait être suffisante. Mais en fait, les indicateurs statistiques ne mesurent que des processus passés et peuvent être interprétés en termes de tendances. Certains de ces projets d'aménagement ou de réalisation d'équipements, et en particulier les projets collectifs ou d'une certaine importance, échappent à ces recensements. Il importe alors de les repérer et de les localiser pour élaborer des connaissances prospectives des paysages. C'est essentiellement par enquête auprès des services administratifs compétents ou auprès des collectivités locales qu'ils peuvent être identifiés.

Les méthodes dites «subjectives»

Il s'agit en fait des méthodes cherchant à mettre à jour les données subjectives des paysages qui ne peuvent pas donner lieu à une évaluation quantifiable et qui relèvent de valeurs esthétiques, phénoménologiques ou symboliques. Ces méthodes se fondent sur l'hypothèse selon laquelle les paysages présentent des valeurs qui sont attribuées soit par les populations concernées, soit par des artistes ou écrivains qui ont repéré les attributs esthétiques ou symboliques des paysages dans leurs œuvres. Ces divers types de valeurs peuvent en fait être très différents et parfois très divergents, mais ils peuvent à l'inverse se conforter. Les méthodes utilisées pour identifier ces valeurs relèvent de techniques différentes.

*Les données tirées de la production artistique, des guides de voyage
ou de la production iconographique*

Ces sources de représentations des paysages constituent un moyen de comprendre la relation d'une partie de la société au paysage, à un moment donné de l'histoire. Certes ces productions iconographiques sont socialement délimitées. Elles ne sont pas censées représenter la pensée esthétique du paysage de la totalité de la population, mais certains groupes d'artistes ont pu être en avance sur l'ensemble de la société à travers leurs œuvres, témoignant parfois d'un changement à venir dans la manière de penser le paysage qui n'était pas encore majoritaire. L'un des exemples les plus éclatants est constitué par le groupe artistique des impressionnistes français qui ont eu une vision prospective de la société française industrialisée au cours du XIX^e siècle. Celle-ci a découvert en effet peu à peu la campagne française et la Côte d'Azur comme moyen de s'évader des contraintes de la vie du travail et de la ville. Ce mouvement s'est accompagné d'une forte recomposition sociale

par la constitution des classes moyennes qui ont pu pratiquer le tourisme et entrer ainsi dans l'ère des loisirs.

De la même manière, les cartes postales anciennes constituent non seulement un moyen de retrouver certains paysages passés, mais surtout de comprendre comment le paysage était pensé et quelles valeurs lui étaient attribuées.

Cet immense corpus constitue ainsi une source heuristique du paysage et de l'histoire de sa pensée. Il se rapporte bien évidemment à une époque et à une partie de la société: la peinture, la gravure et la lithographie, les cartes postales, les guides de voyage, les écrits littéraires, les affiches de publicité touristique, la photographie peuvent être utilisés pour connaître la manière dont un paysage était pensé à une époque. Les analyses restent cependant difficiles et doivent être réalisées par des spécialistes. Elles ne sauraient être faites au premier degré, mais plutôt avec des interprétations ramenant ces images dans leur contexte social, spatial et historique.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les productions contemporaines, dont les images issues de la publicité et des documents de promotion des régions ou pays. Ces images forment un corpus de données que les analyses scientifiques ont longtemps négligé, mais qui sont aujourd'hui considérées comme des sources intéressantes de la compréhension des paysages et des valeurs qui leur sont attribuées.

*Les données tirées de la perception des paysages par les populations:
la question des valeurs et de l'échelle*

Le système de valeurs: valeurs universelles ou non universelles

Cette question difficile peut être examinée dans le sens de l'existence d'un système de valeurs et non d'une valeur unique pour un paysage. En effet, comme on a pu l'évoquer, il n'existe pas une seule valeur, mais des valeurs, situées à plusieurs niveaux d'une société, qui peuvent appartenir à des registres de sens différents. Ces valeurs sont qualitatives et non quantifiables⁹⁰. Les valeurs sont donc de plusieurs ordres, universelles ou non.

Les valeurs sont universelles car le terme «harmonie» des paysages prend plusieurs sens pour les populations interrogées:

- harmonie entre les hommes, d'une part; et
- harmonie entre les hommes et la nature, d'autre part;

qui correspondent bien aux principes du Conseil de l'Europe, dans la mesure où l'on retrouve dans ces expressions certains des principes du développement durable.

90. Certains utilisent la notion de «préférences paysagères» qui ne renvoie qu'indirectement au système de valeurs, et qui suppose l'établissement d'une hiérarchie des paysages faite par les individus.

Les valeurs sont également non universelles:

- celle appartenant aux cultures nationales qui renvoient aux grands modèles structurant les représentations sociales du paysage, comme les modèles pastoral, pittoresque, sublime, et qui relèvent du registre de la symbolique esthétique;
- celle appartenant aux cultures locales où elles peuvent relever de plusieurs dimensions;
- celle appartenant à la culture que chaque individu se forge à travers sa trajectoire personnelle, à travers sa propre vie, mais qui ne peut être transposable et est donc difficilement utilisable dans une perspective d'intérêt général;
- celle de la mémoire collective où sont gravés les événements de la société locale qui se sont inscrits dans les paysages (certains les nommeraient les valeurs identitaires);
- celle des savoirs et des savoir-faire de la nature éprouvés par l'expérience empirique des ressources naturelles, mais qui ne sont pas forcément les mêmes pour tous les habitants, en raison de la diversité des usages; elles peuvent avoir une signification utilitaire, affective, esthétique (différente de l'esthétique académique, et spécifique à ce lieu-là).

La subtile imbrication des divers niveaux de valeurs et leur distinction constituent l'un des premiers problèmes à résoudre.

La question de l'échelle: échelle nationale, locale, européenne ou mondiale

L'autre problème, lié au précédent, est celui de déterminer l'échelle à laquelle ces valeurs doivent être identifiées: nationale, locale, européenne ou mondiale:

- l'échelle nationale ne peut être occultée, d'autant qu'elle est forcément confrontée à la mobilité des populations et aux échanges qu'elle impose. La production des connaissances à cette échelle est sans doute du ressort de la recherche, des sociologues, des géographes ou des anthropologues, dont les travaux doivent être commandés et financés par les institutions nationales;
- l'échelle locale pose un problème d'identification: qui possède la légitimité de comprendre ces valeurs et comment les populations peuvent elles-mêmes contribuer à leur identification? Les scientifiques doivent être en effet mobilisés, mais il est peut-être possible d'envisager une collaboration entre eux et les habitants. Quelle doit être la place respective des divers acteurs qui interviennent à cette échelle: les acteurs institutionnels, les techniciens ou praticiens, les scientifiques et les habitants? Cette question est importante dans la mesure où elle est l'objet d'un enjeu entre la production des connaissances nouvelles et la récupération des savoirs communs ou populaires par les scientifiques qui pourraient être tentés de les considérer comme les leurs. Si ces savoirs communs sont utilisés dans le passage à l'action, il est essentiel de préciser leur provenance afin que les populations puissent se reconnaître ensuite dans la formulation des mesures de l'action et ne pas se sentir frustrées de la pertinence de leurs propres savoirs;

– l'échelle européenne, évidemment, concerne au premier chef la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, et qui est donc celle de l'Europe et de la planète: l'on sait à quel point aujourd'hui l'évolution du paysage dépend de décisions prises au niveau européen ou mondial. Il est ainsi primordial que la production des connaissances se fasse également à ces échelles afin que les populations mais également les techniciens, les élus politiques et les scientifiques eux-mêmes intègrent cette dimension dans leurs activités.

Ces multiples et diverses méthodes et la profusion des sources de documentation et de données conduisent à un premier enseignement: il ne saurait être question de méthode unique ou d'une méthode plus valable qu'une autre. Chaque pays, chaque collectivité, chaque institution, chaque acteur collectif, groupe ou organisation non gouvernementale chargé de la mission d'identifier, de qualifier des paysages ou y prenant part à toute latitude pour faire son choix et mettre en œuvre la méthode qu'il juge la plus adaptée au cas à traiter en puisant dans l'éventail des méthodes présentées ici et ailleurs. Ce choix dépendra de l'échelle, du contexte social, politique et culturel dans lequel l'opération sera réalisée. Il semble nécessaire de retenir une approche holiste, mais qui ne réduise pas la complexité de processus par des méthodes trop simplistes. La complexité doit être prise en charge et il revient aux acteurs et aux spécialistes de tenter de la comprendre.

Mais une fois ce choix fait, les méthodes mises en œuvre et ayant donné leurs résultats, une fois les valeurs attribuées aux paysages identifiées et connues, il s'agit de les confronter aux connaissances relevant d'autres domaines, acquises par les disciplines scientifiques ou aux intentions projetées par les techniciens ou les politiques: on passe alors ici de la connaissance à l'action, c'est-à-dire dans la phase d'élaboration des objectifs de qualité paysagère.

5.2.2. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère

Le passage de la connaissance à l'action suppose que toute action, qu'elle soit du registre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement, soit cohérente avec les valeurs attribuées par les populations aux paysages, dans le but de prévenir et d'anticiper sur une longue période, mais également qu'elle prenne en charge les logiques économiques et sociales à l'œuvre et le fonctionnement du biophysique du milieu anthropisé et naturel. L'élaboration des objectifs de qualité paysagère est donc une tâche essentielle du processus de prise de décision qui doit intégrer ces diverses connaissances, tâche évidemment complexe et difficile. Par ailleurs, la diversité de l'organisation institutionnelle et politique des différents Etats membres du Conseil de l'Europe ne permet pas d'édicter des règles uniques.

L'élaboration des objectifs de qualité paysagère se trouve confrontée à des enjeux multiples centrés sur l'interaction des différentes dimensions qu'a permis de mettre à jour la répartition dans divers champs de signification ou d'activité des données rassemblées lors des phases d'identification et de qualification.

Le premier enjeu concerne la question des tendances d'évolution en cours et des capacités des sociétés à les maîtriser, voire à les infléchir afin de les orienter vers un objectif souhaité. Tout objectif d'une action collective est soumis à la multiplicité des décisions des acteurs individuels, car on a souvent, à tort, l'habitude de penser que le paysage évolue sous l'effet de grandes décisions et de grands équipements décidés par les collectivités territoriales ou de grands opérateurs. Mais le paysage évolue également et surtout sous l'effet d'une multitude de décisions individuelles. Or, celles-ci, dans la grande majorité des cas, s'inscrivent dans des grandes tendances d'évolution. D'où l'intérêt de les repérer et de prendre les décisions en toute connaissance de cause afin de mieux formuler les objectifs de l'action paysagère.

Tout objectif doit être élaboré à la fois par rapport à ces dynamiques, soit en les accompagnant par des mesures qui permettent de garantir une cohérence entre elles et les valeurs paysagères qui ont été identifiées auparavant, soit en tentant de les orienter vers un sens qui permette cette cohérence.

Le deuxième enjeu est celui du partage de décisions entre les acteurs concernés. Tout objectif doit ainsi s'inscrire dans le principe de l'équité sociale, c'est-à-dire faire en sorte que le paysage projeté soit défini par les acteurs politiques de manière à ce que ce paysage défini pour l'avenir corresponde à la vision que ces différents acteurs s'en font. Mais les décisions relèvent de la mission de ceux qui ont été chargés de les exercer, c'est-à-dire les élus, sans qu'ils en abusent et en faisant en sorte qu'ils tiennent compte des aspirations de leurs administrés.

Le troisième enjeu est relatif au développement durable. Tout objectif de qualité paysagère doit en effet permettre la garantie de la reproduction du milieu naturel et de ses ressources sur une longue période: il doit donc prendre en compte les processus biophysiques en cours et s'y inscrire ou chercher à les orienter vers la voie qui garantisse cette reproduction à long terme du milieu et de ses ressources.

Ici aussi il importe de se poser la question de la place respective des acteurs, et en particulier des scientifiques par rapport aux habitants, des acteurs politiques par rapport aux scientifiques et aux habitants ou aux praticiens et techniciens. Comment imaginer que la connaissance scientifique de plus en plus complexe et souvent difficilement inaccessible à celui qui n'a pas fait d'études poussées lui devienne compréhensible? C'est en effet le dernier enjeu, considérable: celui de l'accès par tous à la compréhension de la complexité des processus qui modifient le paysage quotidien et dont les problèmes ne peuvent se résoudre par des réponses simples. On le sait, c'est l'une des questions les plus difficiles à élucider aujourd'hui, dont l'absence de réponse conduit à des situations tendues qui pourraient devenir dramatiques. C'est sans doute là que la coopération entre les divers acteurs d'une situation locale est la plus utile, car l'apport par chacun, à son échelle et à sa place, des éléments de sa connaissance du lieu concerné est peut-être la seule voie qui permette de surmonter cette difficulté à comprendre la

complexité des transformations du paysage et des solutions envisageables pour que la collectivité les accepte.

Conclusion

Ce chapitre décrit une étape de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage et ne peut prétendre à des propositions définitives qui seraient l'aboutissement final des réflexions des représentants des Etats membres et des experts présents aux différentes réunions organisées par le Conseil de l'Europe. Cette étape verra sans doute de nouvelles avancées qui permettront de mettre en œuvre avec efficacité la Convention européenne du paysage.

L'ensemble des méthodes qui ont été évoquées auparavant n'est ni exhaustif ni incontournable. Il sera vraisemblablement complété et enrichi ultérieurement par d'autres méthodes et techniques. Cependant, certaines propositions générales peuvent être avancées:

- identifier les besoins et les défis dans le contexte de la Convention européenne du paysage: les Etats membres devraient s'engager, au cas où ils ne l'auraient pas déjà fait, à réaliser des travaux d'identification et de qualification des paysages à des échelles qui aient une pertinence par rapport aux caractères des paysages du pays concerné mais qui peuvent être multiples et emboîtées. La méthode utilisée dans la réalisation de ces travaux ne peut être unique et peut varier selon les échelles ou les contextes sociaux, politiques et économiques; il importe cependant que ces travaux se fassent en collaboration active entre les différents acteurs, qu'ils soient élus, scientifiques, techniciens ou habitants;
- favoriser la connaissance quantitative et qualitative: ces méthodes ne doivent pas mobiliser uniquement des connaissances quantifiables, mais également donner une place équivalente aux connaissances des systèmes de valeurs que les populations attribuent aux paysages. Ces méthodes doivent permettre d'articuler les divers champs de signification du paysage, qu'ils appartiennent à la matérialité naturelle ou artificielle ou qu'ils relèvent de l'immatériel;
- promouvoir l'égalité entre le public et les experts: les connaissances produites ne sont pas uniquement scientifiques. Elles recourent également des savoirs traditionnels;
- favoriser l'accès aux connaissances: l'accès aux connaissances que la science produit et qui est de plus en plus complexe doit permettre une compréhension partagée non seulement par le monde scientifique, c'est-à-dire par l'ensemble des disciplines, mais également par les populations les moins informées. Cela signifie qu'un effort particulier soit fait par les scientifiques et les techniciens pour rendre leur langage accessible à tous;
- promouvoir la coopération sur des projets: il importe que la communauté scientifique des pays mettant en œuvre la Convention européenne du paysage explicite à plusieurs échelles les systèmes de valeurs attribuées par les sociétés concernées.

6. Paysage et sensibilisation, formation et éducation

Bas Pedroli et Jan Diek Van Mansvelt, experts auprès du Conseil de l'Europe

«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.

B. Formation et éducation

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;*
- 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

Introduction

La crise du paysage européen: menaces et possibilités

Bien que les paysages européens soient de plus en plus appréciés comme des espaces de loisirs, ils traversent une crise profonde.

Dans les régions peu accessibles et éloignées, l'abandon des terres se poursuit, laissant les villages désertés, l'infrastructure sans usagers et les terres envahies par la végétation. Souvent, deux options paraissent se présenter alors: créer des zones de conservation de la nature ou des zones de grande monoculture; solution qui engendre toute une série d'effets négatifs pour la diversité écologique régionale, les sols et la qualité de l'eau. Les deux solutions entraînent des besoins de gestion minimales, la première suivant une stratégie de non-intervention et la seconde reposant sur une mécanisation radicale. Dans aucun de ces deux cas, le paysage ne compte pour beaucoup en tant que tel.

A l'opposé de ces tendances, dans les campagnes, il existe une demande évidente d'un développement rural durable, centré sur la culture attentive de l'identité régionale des paysages européens⁹¹. La notion française de «terroir» englobe les caractéristiques culturelles et naturelles du paysage dans le sens esthétique mentionné plus haut. Par la Convention européenne du paysage, le Conseil de l'Europe accepte pleinement la tâche immense de contribuer au développement durable du paysage dans toutes ses dimensions, comme il le déclare dans sa politique: «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 environnementales⁹².

D'un point de vue historique, l'urbanisation peut être envisagée comme une voie d'émancipation par rapport aux forces de la nature brute, intérieurement et extérieurement, émancipation accompagnée inéluctablement d'une séparation et d'une aliénation de la population qui perd ses racines locales et historiques. La liberté et l'indépendance ont eu leur coût mais elles ont eu aussi l'avantage unique de donner conscience aux personnes de leurs responsabilités envers autrui: socialement et écologiquement, en milieu urbain comme en milieu rural. Cette prise de conscience est un préalable nécessaire de l'existence, parmi la population, de la volonté de participer à la recherche de meilleurs moyens de gérer le paysage,

91. Wascher, D. M., *Landscapes and Sustainability. Proceedings of the European Workshop on landscape assessment as a policy tool*, Strasbourg, 25-26 mars 1999, European Centre for Nature Conservation and the Countryside Agency of England, Tilburg, 2000; Wascher, D. M., *The Face of Europe – Policy Perspectives for European Landscapes*, Report on the implementation of the PEBLDS Action Theme 4 on European Landscapes, published under the auspices of the Council of Europe, ECNC, Tilburg, 2000.

92. Convention européenne du paysage, article 1.

garants d'un avenir durable. Peter Bos définit plusieurs étapes ultérieures de participation⁹³, comparables à celles qui sont exposées plus loin dans le présent chapitre. Cependant, la sensibilisation au paysage sommeille souvent à l'état latent dans l'esprit des gens.

La notion de paysage (par opposition à la «nature») n'est évidente qu'à partir du moment où l'individu comprend que le paysage constitue son environnement quotidien, qu'il fait partie de sa culture, en son temps et en son lieu. Alors que la conservation de la nature tend à se préoccuper des espèces et des écosystèmes considérés comme appartenant au monde extérieur, la gestion du paysage nous interpelle plus directement. Elle est donc aussi un sujet moins purement théorique. La prise de conscience du problème du paysage fait partie de notre développement humain. La participation à l'aménagement du paysage peut donc être considérée à la fois comme un droit de l'homme et comme une responsabilité sociale. Moins que la formation de nouveaux experts, c'est l'enrichissement de la capacité humaine de responsabilité, dans un sens humaniste, qui est en jeu.

Il faut trouver les moyens d'introduire les notions ci-dessus à tous les niveaux d'éducation pour faire comprendre suffisamment à l'ensemble de la société quelles qualités les paysages doivent apporter à la société pour permettre le sain développement des personnes⁹⁴. Et à notre avis, il s'agit là aussi d'un préalable nécessaire du développement durable du paysage dont la population a besoin.

Objectifs et structure du document

Le présent chapitre a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en analysant les grands problèmes et les possibilités en matière de sensibilisation, de formation et d'éducation en rapport avec le paysage, mentionnées aux articles 6.A et 6.B de la convention. L'idée fondamentale est que ceux qui étaient et qui sont encore responsables de la gestion du paysage ont largement déterminé le paysage actuel, par leur conscience et leur conception⁹⁵. Dès lors, si l'on recherche aujourd'hui une autre qualité du paysage, il faut un changement correspondant de la perception et de la conscience de celui-ci, outre les décisions pertinentes de l'autorité responsable.

Seront examinées les notions d'éducation au sujet du paysage, l'éducation au sens large qui englobe la sensibilisation et la formation à l'intention de diverses

93. Bos, P., «Awareness-raising to environmental questions in relation to the cultural heritage», in *Actes de la conférence «Sensibilisation au paysage: de la perception à la protection», La Granja (Ségovie, Espagne), 6-7 avril 2000*, coll. «Rencontres environnement», 52, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, pp. 19-20.

94. Luginbühl, Y., «La demande sociale de paysage», in Conseil national de paysage, *Rapport de la séance inaugurale*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2001, pp. 7-29.

95. Pedrolí, B., *Landscape – Our Home/Lebensraum Landschaft. Essays on The Culture of the European Landscape as a Task*, Indigo, Zeist, 2000.

catégories de jeunes et des adultes. Nous analyserons ensuite les notions de paysage et les pratiques connexes de gestion du paysage. Puis, nous exposerons les conséquences pratiques des notions présentées ainsi que des propositions d'action.

6.1. Sensibilisation, éducation et formation pour des paysages vivants

6.1.1. Rapport au paysage et engagement à son égard

Le paysage d'aujourd'hui exprime la manière dont la société a pris soin de lui. En reconnaissant qu'il en est bien ainsi, nous admettons du même coup que l'éducation et la formation portant spécialement sur la question du paysage sont essentielles si nous souhaitons en améliorer la gestion de quelque manière que ce soit. De nombreuses activités peuvent être envisagées pour favoriser la meilleure approche en matière de sensibilisation, d'éducation et de formation.

Pour permettre une compréhension intégrée du paysage quant à l'apparence physique, l'organisation et le caractère/l'identité, les termes clés en matière de sensibilisation, de formation et d'éducation sont, selon nous:

- le rapport personnel avec le paysage; et
- l'engagement personnel à l'égard du paysage.

Seul l'engagement personnel permet aux personnes de connaître leur paysage en profondeur, notamment les possibilités et les menaces qui existent, et de fonder leurs décisions et leurs activités sur cette connaissance de l'environnement dans tout son réseau complexe de rapports. L'engagement personnel à l'égard d'un paysage déterminé peut garantir le développement durable des paysages anciens en nouveaux paysages vivants, compte tenu de la valeur des premiers.

a. Education et formation

De nombreuses publications portent sur l'éducation et la formation en matière de sensibilisation à l'environnement⁹⁶. Pour le paysage, les objectifs pourraient être tout à fait parallèles et une première approche pourrait être la suivante.

Dans l'enseignement primaire, où les enfants sont en quête d'exemples, il serait possible de favoriser les sorties pour montrer aux élèves la beauté du paysage. Grâce à des récits rapportés par les personnes actives dans le paysage, comme les agriculteurs, les gardes et les volontaires, les enfants comprendraient ainsi progressivement que le paysage est plus que la simple nature.

⁹⁶. Pour l'Europe, voir par exemple Wascher, D. M., «Naturschutz als auftrag für die Europäische Umweltbildung», in Schleicher, K., *Umweltbewußtsein und Umweltbildung in der Europäischen Union*, 2, erweiterte Auflage, Krämer, Hambourg, 1996, pp. 279-306.

Dans le secondaire, les enfants peuvent devenir eux-mêmes actifs dans le paysage en participant à des camps et à des exercices pratiques. Il serait possible de leur enseigner les rapports entre l'histoire et le paysage contemporain, entre l'homme et la nature; leur apprendre comment et pourquoi les paysages diffèrent. Ils pourraient pratiquer certains aspects de la gestion concrète du paysage et apprendre à voir le paysage comme une chose dont ils peuvent s'occuper et à laquelle ils peuvent s'identifier, par exemple en passant une semaine dans une ferme ou dans un domaine, moyennant une attention particulière aux valeurs du paysage. Dans les dernières classes, ce sentiment de responsabilité peut être étendu jusqu'à l'idée que quasiment tout acte dans la société contemporaine a des conséquences pour le paysage, qu'il s'agisse d'acheter du lait ou du vin, ou d'emprunter l'autoroute, de laisser son chien courir dans le parc municipal ou de passer ses vacances dans un paysage lointain.

Dans les classes terminales et à l'université, les étudiants pourraient ensuite se concentrer sur les problèmes de la gestion du paysage afin de contribuer concrètement à leur solution. A ce stade, cependant, les connaissances devront être élargies par une compréhension approfondie du paysage, acquise essentiellement par l'expérience directe de la marche, des odeurs, des sons et du regard, seulement complétée par la mesure et l'observation au moyen d'instruments. Une démarche phénoménologique, comprenant des exercices comme le tracé de croquis du paysage et le récit de ses histoires, pourrait rendre les étudiants plus réceptifs au caractère et à l'identité du lieu. L'entrée en contact avec les résidents et les autres acteurs du paysage est particulièrement importante pour maintenir une vue réaliste de ce qui est possible dans le paysage vivant.

Du reste, il en va de même de la formation des spécialistes en gestion et en politique du paysage. Ils ne seront pris au sérieux par les habitants du paysage que s'ils peuvent leur montrer qu'ils connaissent le paysage par leur propre expérience, qu'ils comprennent les problèmes des habitants du paysage et qu'ils sont véritablement prêts à aider à les résoudre.

b. Sensibilisation

La sensibilisation est un très vaste sujet puisqu'elle englobe un ensemble d'activités qui vont de la distribution de prospectus d'information dans une réserve naturelle à la diffusion d'émissions de radio et de télévision, en passant par le fonctionnement des centres de visiteurs et les camps de gestion du paysage. Elle s'adresse tout autant aux enfants et aux adultes usagers du paysage qu'aux agents des pouvoirs publics et aux responsables politiques. Le message à faire passer est clair: le paysage est une chose dont il faut prendre soin et qui, s'il est traité seulement comme un bien à consommer, perdra inévitablement sa valeur et aussi son attrait. Les paragraphes qui suivent exposent une approche systématique de l'éducation et de la formation.

Les Ateliers du paysage de Bleijendijk

«L'atmosphère de Bleijendijk (petit domaine à proximité de Vught dans le sud des Pays-Bas) donne un sentiment de conscience particulière. De grands hêtres bordent l'allée centrale, prairies et forêts alternent agréablement sur le domaine et le manoir, et plusieurs fermes s'y intègrent harmonieusement. Les personnes vouées à la vie du paysage sont associées au domaine pendant des années, entretenant une conversation continue avec la nature et fondant leurs activités sur l'observation phénoménologique et un rapport de méditation. C'est ce que l'atmosphère fait ressentir. De nombreuses écoles amènent ici leurs élèves pour leur donner l'expérience des saisons dans le paysage, un jour par saison. Les plus jeunes jouent, tandis que les plus âgés font des observations guidées ou participent aux activités de gestion du paysage. Bleijendijk peut stimuler l'engagement envers le paysage chez des individus qui ignoreraient autrement l'importance des valeurs du paysage.»

Source: entretien avec L. Nusselein par L. Kelder, in Beekman, 2001
voir aussi www.louisbolk.nl et www.petrarca.info

6.1.2. Education et formation pour valoriser les ressources humaines

a. Remplir la coupe ou allumer le feu

En matière d'éducation et de formation, il est possible de «changer de format», c'est-à-dire de donner aux élèves et aux enseignants une information mise à jour et révisée, correspondant aux résultats les plus récents de la recherche et aux toutes dernières décisions de politique générale. Pour reprendre une image d'Héraclite, philosophe de la Grèce antique, c'est un peu comme changer le contenu de la coupe. Lui-même, cependant, recommandait que l'enseignement consiste à allumer un feu plutôt qu'à remplir des coupes. Il voulait dire qu'apprendre doit être plutôt un moyen de découvrir, de partager et d'évaluer les manières de résoudre les problèmes, pratiques et théoriques. La conception opposée est celle d'un transfert des savoirs du «haut» (la recherche) vers le «bas» (la pratique et la formation). Dans la formule du feu, la connaissance du sujet en train d'apprendre va de pair avec l'acquisition des connaissances dans la matière étudiée; la découverte de soi-même est donc l'instrument de recherche ultime pour apprendre à connaître le monde alentour, en l'occurrence le paysage⁹⁷. Sur ce point, des spécialistes de l'éducation et de la formation comme Bawden *et al.* (1984), Forsythe (1984), Rushby (1985) et Mac Rae (1989) s'accordent avec des spécialistes plus anciens, comme Bloom (1956), et des psychologues, comme Maslow (1970), pour soutenir que l'éducation la plus humaniste contribue à l'épanouissement libre et autonome des élèves. Dans le cas de la Convention européenne du paysage, une méthode d'éducation et de formation qui «allume le feu» conviendrait tout à fait et réaliserait

97. Bockemühl, J., «Aspekte der Selbsterfahrung im phänomenologischen Zugang zur Natur», in Böhme, Gernot et Schiemann, Gregor, *Phänomenologie der Natur*, DTV, Stuttgart, 1997.

une valorisation des ressources humaines au sens véritable⁹⁸. L'émancipation et le renforcement des capacités sont les critères dominants selon cette méthode, qui se préoccupe à la fois de l'éducation intellectuelle (acquisition de connaissances: cognition), de l'éducation affective (découverte des sentiments et des valeurs: affection) et de l'éducation «motorative» (connaissance des façons de faire, des pratiques: conation). Dans les publications mentionnées, ces niveaux sont appelés cognitif, affectif et conatif⁹⁹.

Pishwanton: un centre de science de la vie pour vivre en communion avec la terre

La forêt de Pishwanton (Gifford) se situe dans les collines de Lammermuir, dans le sud de l'Ecosse, à une trentaine de kilomètres à l'est d'Edimbourg et une vingtaine de kilomètres de Dunbar, dominant le Firth of Forth. Le relief est escarpé, les sources abondent et la forêt est parcourue par de petits ruisseaux. C'était autrefois une riche forêt d'exploitation aux arbres massifs. Elle était traversée par un sentier très fréquenté, tracé entre un marécage et le bief d'un moulin, allant de site préhistorique en site préhistorique. Le sommet d'une colline était occupé par un cimetière ancien. Aujourd'hui, Pishwanton semble abandonnée mais, au-delà de cette première impression, le visiteur cède à l'enchantement d'une multiplicité de lieux, de communautés végétales et de possibilités d'interactions des végétaux, des animaux et des humains. Etant donné la nature «marginale» de cet espace et la relative abondance de la flore autochtone représentative du sud de l'Ecosse, notre recherche a montré que cet endroit possède une valeur éducative considérable et convient particulièrement à nos activités.

Le Life Science Trust est une société à responsabilité limitée ayant le statut d'organisme charitable. Elle a pour objet d'étudier les rapports entre les êtres humains et la nature à travers l'art et la science et leur intégration réciproque. Nos travaux se fondent sur une méthode scientifique «modérément empirique», le «goethéanisme». Cette démarche, aujourd'hui largement adoptée dans toute l'Europe continentale, est l'outil idéal pour étudier la vie. Elle examine et unifie les attributs physiques d'un organisme, les processus par lesquels il se développe et évolue, et ses caractéristiques spirituelles. Grâce aux travaux du Trust, les gens ont, peut-être pour la première fois, la possibilité de laisser la nature parler au plus profond d'eux-mêmes. Ils peuvent ainsi accéder à une profonde expérience intérieure, l'expérience de ne plus faire qu'un avec le monde naturel et le paysage, au lieu d'en être séparé.

Le séminaire de science de la vie est un projet éducatif mobile, actif dans l'ensemble des îles britanniques, qui propose, depuis 1990, des cours d'une à trois semaines sur une grande variété de sujets.

www.anth.org.uk/Science/Istrust.htm Istrust@gn.apc.org

98. Van Mansvelt, J. D. et Kólster, P., «Education and training in organic agriculture I: Present situation and polar aspects of educational content», FAO expert consultation, Berne, 1990; Van Mansvelt, J. D., «Education and training in organic agriculture. Agriculture II: Methodological aspects of appropriate Human Resource Development and indications of their implementation», in Besson, J. M., *Biological Farming in Europe: challenges and opportunities*, Swiss Federal Research Station, FAO, Berne, 1990.

99. Bawden, R. et Valentine, I., «Learning to be a capable Systems Agriculturalist», in *PLET*, 21, 4, 1984, pp. 273-287.

b. Le domaine cognitif de l'éducation

Le *domaine cognitif de l'éducation* peut se décomposer en six degrés, en partant d'une mémorisation relativement passive de faits («connaissance») pour aller jusqu'à une pleine compréhension des faits dans leur contexte méthodologique («évaluation»). Ces degrés peuvent se décrire comme suit:

- *connaissance*: faits/données à mémoriser et à reproduire à la demande;
- *compréhension*: relations simples «si..., alors...» entre les données, associations directes.
- *application*: application utile des règles et prescriptions abstraites dans un contexte bien connu.
- *analyse*: détermination expresse des différents éléments structurels de publications/situations; discernement des intentions/manipulations, etc.
- *synthèse*: reconstruction ou réorganisation de toutes sortes de situations, essais, explications données, examen, planification et explication clairs/convaincants; formulation des lois de la nature, etc.
- *évaluation*: compréhension explicite de l'essentiel, jugement réaliste des valeurs véritables/besoins ultimes de qualité; résumé des éléments essentiels d'un document/dossier/situation.

Ici, les premiers degrés de cognition nécessitent, par rapport aux degrés suivants, une intervention individuelle relativement superficielle dans le paysage. Ils sont généralement suffisants pour les étudiants qui veulent seulement acquérir des unités de valeur mais ne satisfont pas ceux qui font des études parce qu'ils s'intéressent au paysage. Par conséquent, la gradation présentée ici correspond aussi au degré d'implication de l'étudiant à l'égard du paysage: ce que l'on peut appeler l'«internalisation» croissante, de la part de l'étudiant, de la totalité du paysage. Dans ce même processus d'internalisation par l'implication, le besoin d'une autorité extérieure qui procure l'aide ou donne les ordres nécessaires au bon déroulement de l'expérience diminue à mesure qu'augmentent l'émancipation et l'étendue de la responsabilité du sujet.

Si, dans le cas de la cognition caractéristique des degrés inférieurs, de nombreuses décisions peuvent être prises d'une manière «automatique»/«habituelle», les degrés supérieurs de cognition exigent une conscience de plus en plus permanente de la situation et une autoréflexion croissante. La distinction des six degrés est essentiellement comparative et qualitative. L'étude de n'importe quelle caractéristique du paysage à n'importe lequel des six degrés distingués aide de toute façon à découvrir et à communiquer les connaissances correspondantes. Il est intéressant d'observer que les discussions vont au-delà des aspects purement techniques du paysage et conduisent les participants à s'exprimer plus personnellement, voire individuellement, au sujet des idées et des perceptions qu'ils ont de leur paysage et des méthodes de recherche employées pour l'étudier.

c. Le domaine affectif d'éducation

Dans le cas du *domaine affectif d'éducation*, cinq degrés peuvent être distingués, en partant d'une «réception» relativement passive/neutre de l'information, pour aller jusqu'à une situation d'implication appelée «caractérisation» où la personne est devenue le représentant d'un modèle de son choix en s'identifiant à lui. Ces cinq degrés peuvent se définir comme suit:

- *réception*: de la «conscience inaltérée» à «l'attention contrôlée» ou à «l'attente passive de la répétition de l'événement»;
- *réaction*: du «respect par conformisme» au «plaisir de participer»;
- *évaluation*: de «l'acceptation provisoire d'une valeur de façon passive» (d'accord, vous pouvez dire que je suis étudiant en sciences du paysage) à «l'engagement effectif envers une valeur de façon active» (je peux vous dire que c'est formidable d'être écologiste du paysage);
- *organisation*: de «la conceptualisation idéale d'un système de valeurs choisi» à «l'harmonisation ou l'intégration des différents systèmes de valeurs complexes dans un système de valeurs unique».
- *qualification*: devenir le représentant typique d'une philosophie de la vie choisie délibérément après son internalisation complète.

Ici encore, comme dans le cas des différents degrés de la cognition, les premières étapes sont celles qui nécessitent le moindre engagement personnel et, en progressant, l'engagement envers le paysage augmente. De ce fait, le troisième niveau correspond à l'importante transition d'une situation où l'individu est un témoin/étranger plus ou moins passif à une autre où il devient un participant/acteur convaincu, moyennant un processus d'identification progressive au paysage. Cependant, comme ce domaine de l'affection touche l'être humain beaucoup plus profondément que le domaine de la cognition et l'atteint d'une manière moins consciente, ce qui le rend donc plus vulnérable, la compréhension de ce domaine pose un problème beaucoup plus délicat que celle du domaine cognitif. Son étude fructueuse n'est possible qu'au prix d'un respect mutuel entre ceux qui partagent un engagement concret à l'égard du paysage.

Il est cependant fréquent d'entendre déplorer le désengagement croissant, le manque d'intérêt et, de façon générale, l'aliénation grandissante de la population contemporaine par rapport au paysage. Beaucoup soulignent que tous les enfants et tous les élèves sont influencés d'une manière ou d'une autre dans leur champ affectif par le personnel enseignant. Il serait donc vain de nier, de sous-estimer ou d'occulter cet aspect de l'éducation. Bien au contraire, s'il reçoit l'attention qui convient, le sujet devient de plus en plus lucide, conscient de sa responsabilité. Cette lucidité envers le paysage suppose une sorte d'émancipation par rapport à ses propres affections et émotions. L'émancipation, qui réduit la dépendance à l'égard des émotions incontrôlées, n'implique aucunement un total renoncement à toute empathie (sympathie ou antipathie) mais suppose au contraire une conscience de plus en plus nette de son indispensable fonction d'avertissement.

En l'occurrence, on peut comprendre, au contraire, que c'est plutôt la situation d'étranger/témoin qui rend une personne bien davantage prisonnière de ses impressions personnelles/subjectives et dépendante à leur égard, ces impressions ayant tendance à ne pas favoriser une relation claire de communication avec les «autres». La dépendance socio-émotionnelle non communicable et implicite des scientifiques en général a déjà été mise en évidence¹⁰⁰ et reconnue comme un obstacle irrationnel à l'acceptation et à l'introduction de l'innovation dans le paysage¹⁰¹.

d. Le domaine conatif d'éducation

Nous en venons maintenant au *domaine conatif d'éducation*¹⁰² qui correspond à l'application d'un type de connaissance, dans un certain état affectif, par une intervention dans le paysage, là où il est essentiel d'agir. D'après les auteurs¹⁰³, plusieurs degrés d'autonomie dans l'intervention sont à distinguer, allant de l'action imitative initiale à l'action impulsée par un dévouement libre et pleinement conscient envers le paysage. Ces degrés sont définis comme suit:

– *imitation*: à tous les niveaux d'éducation, les premiers degrés d'intervention/manipulation nécessitent un exemple à imiter. Chez les adultes, le besoin peut être moins évident mais l'exemple des lanceurs de tendance continue d'agir comme une incitation majeure à l'action. En tout cas, l'apprentissage de la pratique par la pratique est toujours le commencement le plus efficace, même s'il est souvent négligé. De tout temps, c'est exactement par là que l'apprentissage commence: «pas la peine de parler (autant); il suffit de regarder et de faire comme moi». Il convient d'observer que, si le besoin d'imiter, apparenté au réflexe, est profondément enraciné dans le subconscient, le choix de la personne à imiter à tel ou tel égard est déterminé fondamentalement par la structure interne, la sensibilité personnelle de l'élève. A mesure que l'âge et les niveaux d'éducation augmentent, le «désir de refléter» devient plutôt une option d'évaluation;

– *intervention*: tandis qu'au premier degré l'exemple doit être physiquement présent pour être suivi continuellement par l'élève/imitateur, au second degré, celui de «l'intervention habile», l'étudiant a accès à une série de manipulations qui doivent être opérées suivant des instructions précises. Ce degré va de «l'exécution consciencieuse d'une manipulation complexe» au «souci personnel

100. Van Mansvelt, J. D. et Kólster, P., *op. cit.*

101. Miller, A., «Professional Dissent and Environmental Management», in *The Environmentalist*, 4, 1984, pp. 143-152; Macrae, R. J., Hill, S.B. *et. al.*, «Agricultural Science and Sustainable Agriculture: a Review of the Existing Barriers to Sustainable Food Production and Potential Solutions», in *Biological Agriculture and Horticulture*, 6, 1989, pp. 173-219; Van Mansvelt, J. D. et Van der Lubbe, M. J., *Checklist for sustainable landscape management*, Elsevier, Amsterdam, Lausanne, 1999; Pedroli, B., *Landscape – Our Home/Lebensraum Landschaft. Essays on The Culture of the European Landscape as a Task*, Indigo, Zeist, 2000.

102. Bawden, R. et Valentine, I., *op. cit.*

103. Van Mansvelt, J. D., *op. cit.*; Van Mansvelt, J. D., «Human Resource Management in organic types of agriculture», in Koepke, U. et Schulz, D.G., *Proceedings of the 9th International Scientific Conference of IFOAM*, Wendel, 1992.

d'une exécution irréprochable». L'exemple est présent dans l'esprit de l'élève, imaginaire mais efficace. Ce niveau correspond au «compagnon/manouvrier» des anciennes corporations ou encore à l'apprentissage dans les bureaux d'architecture et de gestion du paysage;

– *maîtrise*: à ce niveau, le métier ou l'art est maîtrisé, c'est-à-dire que l'élève est maintenant prêt à travailler de manière indépendante car l'autorité extérieure est suffisamment intériorisée. Au début, cette situation est perçue principalement comme l'absence de contrôle et d'intervention extérieurs. Ensuite, un passage peut s'opérer progressivement à la liberté de motivation individuelle, appuyée sur une expérience qui s'enrichit et une vision de la réalité qui s'élargit. Le «maître» commence à se révéler et une supervision peut encore se justifier;

– *engagement*: une fois l'expérience de la maîtrise autonome acquise, la difficulté peut être de se montrer de plus en plus créatif, proche de la perfection et de la qualité exceptionnelle dans l'exercice de la profession proprement dite. Il faut, pour y parvenir, un engagement sans cesse plus grand à l'égard du paysage (des paysages) concerné(s). Simultanément, les conditions (et les contraintes) socioculturelles de l'évolution du paysage se font de plus en plus évidentes, entraînant un plus grand engagement au côté d'autres personnes, la pratique du travail d'équipe, de l'enseignement, de l'usage des moyens de pression et des possibilités d'harmonisation. L'adaptation subtile des capacités et du comportement individuels du sujet à ceux de ses collègues prend le pas sur les actions individuelles. A ce niveau, l'«interview» est un moyen d'assurer sa propre éducation permanente, par exemple dans les organisations professionnelles;

– *dévouement*: par la poursuite du développement des capacités «motoratives-conatives» comme décrit ci-dessus, il devient de plus en plus possible d'agir conformément aux exigences de la situation dans son ensemble: les conditions éco-environnementales, socio-économiques et culturelles du développement du paysage sont alors prises pleinement en considération. L'identification correcte à l'essence du paysage choisi provoque la convergence des intérêts propres du sujet avec ceux des partenaires qui interviennent: humains et naturels, individuels et collectifs. L'individu responsable et conscient de soi-même remplace peu à peu l'ego replié sur lui-même.

Dans la gradation qui vient d'être exposée, le niveau de la pure «motation» évolue progressivement vers la conation à mesure que le degré de conscience et de responsabilité effective dans tous les actes augmente graduellement au fil des années d'expérience personnelle autonome. Alors que le débat sur l'éducation du domaine affectif s'imposait déjà à l'évidence dans les décennies récentes, l'éducation du domaine conatif est essentielle aujourd'hui. André Malraux, philosophe français bien connu (également ministre de la Culture), estimait, au milieu des années 1980, que le XXI^e siècle serait religieux ou ne serait pas. Tout comme auparavant, il faut affirmer ici que le refus d'inclure expressément ce champ dans les objectifs de l'éducation, ne serait-ce qu'à titre provisoire, perd toute justification dès lors que l'on admet que l'éthique implicite est incompatible avec l'émancipation de

l'être humain. La réussite de ce type d'éducation imprimera sa marque dans les paysages du XXI^e siècle.

Utilisant le degré d'émancipation et d'«internalisation» des capacités cognitives, affectives et «motoratives-conatives» comme critère de comparaison, le tableau 1 illustre une tentative de les intégrer.

Tableau 1 – Schéma des degrés dans les trois domaines psychologiques de l'éducation humaine

<i>Domaines→ Niveaux ↓</i>	Domaine cognitif	Domaine affectif	Domaine conatif
Niveaux précédant l'émancipation: insistance sur l'éducation à l'initiative du personnel ↓ Internalisation croissante de l'apprentissage ↓ Insistance sur l'apprentissage à l'initiative de l'élève aux niveaux postérieurs à l'émancipation	1. Connaissance	1. Réception	1. Imitation
	2. Compréhension	2. Réaction	2. Intervention
	3. Application	3. Evaluation	3. Maîtrise
	4. Analyse		
	5. Synthèse	4. Organisation	4. Engagement
	6. Evaluation	5. Caractérisation	5. Dévouement

Un schéma comme celui-ci ne doit pas être considéré comme la représentation d'une approche stricte, à sens unique et exclusive. Il s'agit seulement d'un outil pour faire mieux comprendre les étapes successives du processus d'apprentissage, pour expliquer les différents niveaux d'acquisition des connaissances. Ce schéma pourrait structurer l'éducation et la formation à la valorisation des ressources humaines d'une manière telle qu'elle engloberait l'enseignement de la *théorie* et de la *pratique* en incluant la formation du domaine *affectif*. En particulier, ce dernier domaine est important pour la compréhension du paysage tout en concernant le *paysage réel*.

6.2. Les dimensions multiples du paysage

6.2.1. Le paysage, une notion récente pour la connaissance et pour la gestion

L'histoire de l'art montre que le paysage est un sujet de prédilection des imagiers depuis la Renaissance. Cependant, la conscience du fait que le paysage est une chose qu'il faut soigner n'est apparue que récemment¹⁰⁴. L'évidence des paysages

104. Zehnter, H. C., «In der Landschaft west der Himmel an», in Pedroli, B., *Landscape – Our Home/ Lebensraum Landschaft*, 2000, pp. 201-208.

décrits par les peintres jusqu'au XX^e siècle a fait place à une préoccupation croissante du public pour la qualité de nos paysages européens, qui n'évoluent plus d'une manière naturelle. Comment cette préoccupation peut-elle se traduire en activités qui contribuent à une planification et une gestion responsables des paysages? Comment rendre les méthodes d'analyse du paysage et les outils de gestion compatibles avec les demandes de la société? Pour pouvoir répondre à ces questions dans la perspective de la sensibilisation et de la formation, nous commencerons par examiner certaines conceptions du paysage, définies comme suit par le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage¹⁰⁵: «une zone ou un espace tel que perçu par les habitants du lieu ou les visiteurs, dont l'aspect et le caractère résultent de l'action de facteurs naturels et/ou culturels (c'est-à-dire humains). Cette définition tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains. Elle souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément».

6.2.2. Le paysage factuel, le paysage juste et le paysage réel

Le paysage exprime plusieurs notions¹⁰⁶:

– le paysage *factuel* en tant qu'objet descriptible et quantifiable d'une manière cognitive et scientifique. C'est le domaine des géographes et des écologistes, qui intègre un large ensemble de sciences naturelles, et celui des spécialistes du génie civil qui utilisent cette connaissance objective pour guider leurs activités de construction et de gestion dans le paysage;

– le paysage *juste* qui est le paysage «intersubjectif» sur lequel nous avons des opinions et auquel nous pouvons attribuer des valeurs. Il est apprécié ou déprécié selon les critères choisis par les différents groupes qui ont un rapport avec le paysage. En fait, le mot qui signifie «paysage» en allemand (*Landschaft*), en néerlandais (*landschap*) ou en suédois (*landskap*) renvoie à l'organisation d'un groupe d'habitants. Le paysage juste est le domaine d'action des groupes et des organisations non gouvernementales, des politiciens aussi. Il est étudié par les spécialistes des sciences sociales et constitue le domaine de ceux qui élaborent les constructions sociales déterminant l'avenir des paysages;

– le paysage *réel* est le paysage subjectif avec lequel nous avons un lien personnel, qui joue toujours un rôle en arrière-plan. C'est le paysage de notre jeunesse ou celui pour lequel nous sommes prêts à intervenir concrètement en investissant notre temps libre. Il est décrit par les peintres et par les géographes historiens, mais il est aussi la base de notre comportement personnel dans le paysage et la référence de la conception artistique des architectes paysagistes. C'est le paysage expérimenté pleinement comme un tout.

105. Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, chapitre I, article 1, paragraphe 37.

106. Jacobs, M. H., *Landscape, landscape and landscape: A threefold ontology*, Submitted, 2002.

La sensibilisation s'applique avant tout à la troisième dimension du paysage, c'est-à-dire au paysage *réel*, longtemps négligé par les sciences comme par la politique («les faits sont les faits; la perception est la réalité¹⁰⁷»). La Convention européenne du paysage porte expressément sur cette dimension en partant des notions objectives et «intersubjectives». La formation et l'éducation à l'évaluation du paysage et à l'action sur lui doivent donc englober l'ensemble des trois dimensions.

Pagony: une initiative d'attention pour le paysage entre l'homme et la nature

Le studio Pagony d'architecture du paysage et des jardins a été créé à Budapest (Hongrie) au début des années 1990 avec les encouragements d'István Kálmán. Pagony invente activement des moyens de fusionner la phénoménologie et l'écologie du paysage avec la structure sociale effective du lieu dans son contexte historique. Les initiatives, les idées et les actions individuelles sont intégrées dans un paysage conçu durablement, entretenu et développé continuellement par une communauté vivant dans ce paysage.

Le paysage est un organisme vivant, une créature qui possède son caractère, son identité et son histoire propres. Une telle conception de la nature aide à établir un rapport personnel avec les racines de l'endroit, qui se révèle utile aussi, au stade de la conception, dans les relations avec les autorités locales et les propriétaires privés. La création d'un forum de cinq villages dans le bassin du Dörög est un bon exemple: elle permet de réunir agriculteurs, autorités locales, environnementalistes, hydrologistes, écologistes, historiens, etc., et de leur faire partager délibérément leurs préférences, leurs objectifs et leurs point de vue.

pagony2@eneter.net.hu et www.vandoriskola.hu/mester/pagony.htm www.petrarca.info

6.2.3. Le paysage naturel, le paysage social et le paysage culturel

a. La motivation, élément indispensable pour associer les disciplines scientifiques

Quand la «Babel des langues» sévit parmi les représentants des différentes disciplines impliquées dans le paysage, une idée simple pourrait bien être la clé d'un commun accord. Cette idée simple est que toutes les sciences s'enracinent dans la quête des êtres humains qui ont cherché à comprendre un aspect particulier du monde qu'ils partagent avec leurs semblables. En définitive, même la connaissance dans une discipline la plus hautement spécialisée renvoie au monde qui est commun à tous les êtres humains et à la nature. Les besoins humains, les motivations humaines, les intérêts humains sont à la fois le point de départ et le but ultime des sciences et des technologies auxquelles ils donnent naissance¹⁰⁸. Et comme on l'a déjà dit, le paysage reflète l'interaction des motivations humaines complexes et de la nature, fondées sur la satisfaction des besoins humains selon l'appréciation de l'homme et les techniques disponibles aujourd'hui et autrefois.

107. Pinto Correia, T., «Landscape identity, a key for integration», in Pedrolí, B., *op. cit.*, pp. 145-149.

108. Maslow, A. H., *Motivation and Personality*, Harper and Row, New York, 1970.

Les motivations humaines vont de celles qui sont centrées sur l'organisation somatique (le corps) à celles des capacités mentales (l'esprit), en passant par celles qui résident dans la psyché (l'âme). Dans cet ordre, elles relient essentiellement l'être humain à l'environnement de l'écosystème naturel (l'homme à la nature), à l'environnement social (l'homme à l'homme) et à l'environnement culturel (l'homme à l'homme intérieur, à son humanité). La figure 1 ci-contre schématise ces motivations concomitantes.

Dans le débat sur la planification et la gestion du paysage dans la perspective du développement durable de l'homme et de la nature, il est indispensable de tenir compte des priorités parmi ces motivations. Comme Maslow le relève, les besoins primaires sont ceux du maintien en vie de l'organisme (eau, alimentation, logement), suivis par ceux de la survie sociale (une place dans la société et, de préférence, une forme de reconnaissance). C'est seulement une fois que ces besoins «inférieurs» sont correctement satisfaits que le développement intérieur ou spirituel peut intervenir. Cependant, Maslow souligne aussi que la motivation humaine ultime est le développement du potentiel individuel intérieur, c'est-à-dire le programme caché de l'individu¹⁰⁹. Il y a donc, dans l'être humain et, par conséquent, dans la société, une polarité structurelle entre les besoins et les motivations fondamentaux et les besoins et les motivations ultimes. Poussée à l'extrême, cette polarité évolue vers le paradoxe mais peut aussi être envisagée comme une gradation ordonnée. Entre les deux termes, une multitude d'arbitrages peuvent intervenir dans deux directions opposées. L'un d'eux consiste à recouvrir les besoins sociaux et psychologiques par des quantités croissantes de mets et de logement (éléments matériels) luxueux ou à recouvrir les besoins de développement spirituel par l'entretien de relations sociales. On pourrait parler, dans ce cas, d'un arbitrage vers le bas. L'arbitrage vers le haut consisterait alors à accepter des conditions de vie simples et un moindre salaire afin d'avoir plus de temps à consacrer à la vie sociale. Au niveau suivant, le même choix conduirait à limiter l'entretien de relations sociales pour ménager le temps nécessaire au développement intérieur (concentration, contemplation, méditation). Loin de toute conception fondamentaliste de ces arbitrages, il apparaît essentiel de les mettre en évidence et de leur donner une place dans l'éducation et la formation.

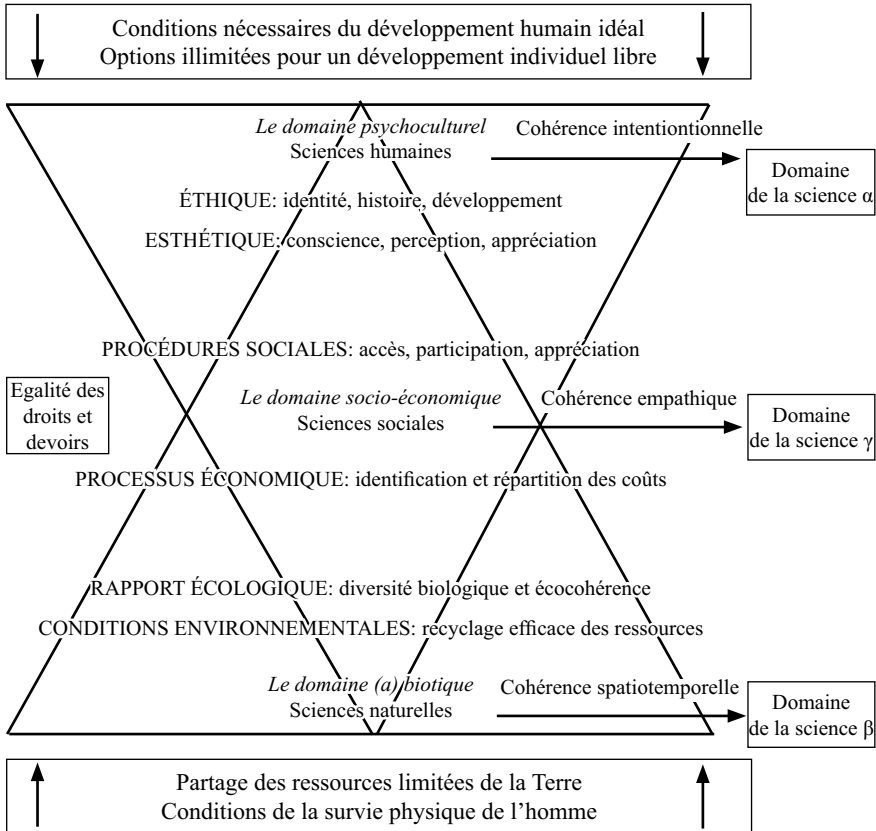
Une telle réflexion sur la manière dont la société et nous-mêmes traitons nos motivations s'impose particulièrement dès lors qu'il s'agit de passer à un développement durable du paysage. Un changement dans ce sens suppose une renonciation aux niveaux maximaux tolérables de consommation et l'adoption des niveaux de consommation minimaux nécessaires de toutes les ressources limitées¹¹⁰. Particulièrement dans les pays riches d'après les mesures monétaires, les perspectives d'un changement au profit du développement durable du paysage comme base pour assurer les moyens d'existence des êtres humains doivent être

109. Cornelissen, A., *Logica van het Gevoel*, Essence, A'dam, 1998.

110. Van Mansvelt, J. D. et Van der Lubbe, M. J., *op. cit.*

envisagées sérieusement¹¹¹. C'est, là aussi, un aspect essentiel pour l'éducation et la formation au service de notre avenir commun.

Figure 1 – Triangle de Maslow adapté pour montrer les conditions du développement physique et idéal¹¹²



b. Disciplines concernées

La figure 1 fait plus qu'aider à définir les priorités: elle peut aussi servir à évaluer la contribution des différentes disciplines concernées, chacune avec ses avantages et ses inconvénients. Les disciplines, en fait, se nourrissent les unes des autres, chacune présumant souvent que les autres s'en tiennent à leur routine quotidienne lorsqu'elles proposent une solution propre¹¹³. Aux environmentalistes

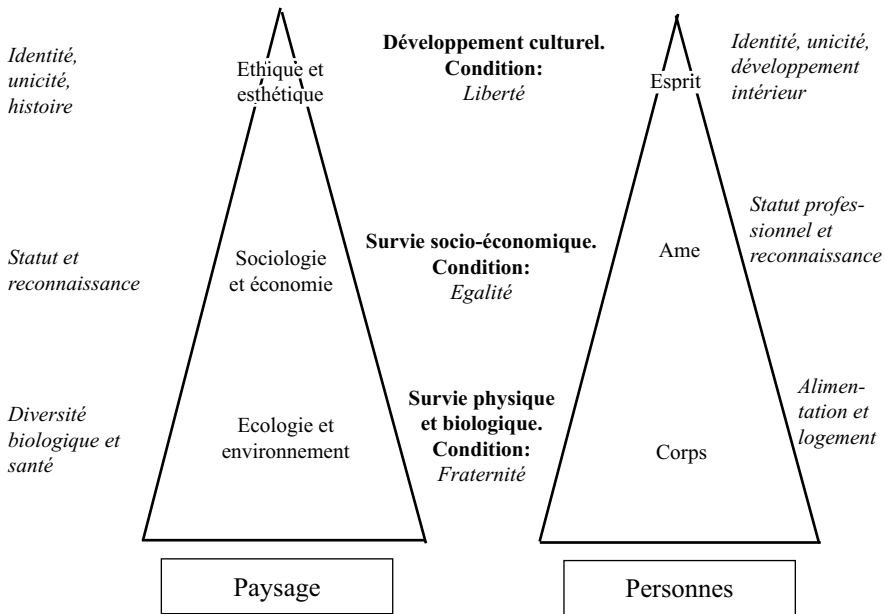
111. Daly, H. E., Cobb, J. B. et Cobb, C.W., *For the common good*, Greenprint, Londres, 1990; Perlas, N., *Shaping Globalization: Civil Society, Cultural Power and Threefolding*, Center for Alternative Development Initiatives, Quezon, 1999.

112. D'après Van Mansvelt et Van der Lubbe, *op. cit.*

113. Tress, B., Tress, G., Décamps, H. et d'Hautserre, A., «Bridging human and natural sciences in landscape research», in *Landscape Urban Plann.*, 57, 3-4, 2001, pp. 137-141.

«appartient» l’environnement, aux écologistes «appartiennent» les écosystèmes, aux économistes l’économie, aux sociologues les interactions humaines. Par contraste avec les stratégies d’autrefois, qui préconisaient la formule machiavélique «diviser pour régner», il peut être avisé d’appliquer plutôt, à la conception et à l’exécution du développement durable, la formule «unir et servir». Il s’agirait alors de faciliter la combinaison de différents domaines de connaissance au sein d’équipes interdisciplinaires, en premier lieu dans l’éducation et la formation. Mais cela nécessiterait une profonde refonte des politiques et des cultures des institutions enseignantes et administratives (éducation, déontologie professionnelle) en revalorisant l’interdisciplinarité, et même la transdisciplinarité, notamment pour la politique de publication, le déroulement des carrières et la rémunération¹¹⁴.

Figure 2 – Rapports entre les besoins du paysage et ceux des personnes (Van Mansvelt, 2001)



La figure 2 illustre l’application de l’idée selon laquelle «le paysage reflète les besoins humains». Par rapport à la figure précédente, elle ajoute les besoins des personnes et ceux du paysage dans deux triangles distincts qui correspondent chacun au double triangle de la figure 1. Pour les personnes comme pour le paysage, l’identité intervient comme un principe essentiel intégrant. Les deux types d’identité, bien qu’ils aient une origine différente, appellent le respect, la compréhension (historiques) et l’engagement de les gérer d’une manière qui soit

114. Tress, B. et Tress, G., «Capitalizing on multiplicity: A transdisciplinary systems approach to landscape research», in *Landscape Urban Plann.*, 57, 3-4, 2001, pp. 143-157.

esthétiquement, éthiquement et écologiquement durable dans le long terme¹¹⁵. Il peut être utile, à ce propos, d'examiner les manières de percevoir les systèmes et/ou les organisations dont l'expérience enseigne qu'ils possèdent une identité.

6.2.4. De l'identité, du caractère, de la culture et de l'apparence physique

a. Comparaison entre le paysage, les entreprises et les personnes

A propos des paysages, on parle de *genius loci* (l'esprit du lieu)¹¹⁶ mais également du caractère du paysage (l'ensemble rural, urbain, moderne, traditionnel, naturel et cultivé, pauvres et riches, etc.). Dans ce cas, le caractère renvoie à une série de valeurs, une qualité générale, tandis que l'identité renvoie à l'unicité qui appartient en propre à tel ou tel paysage rural, forestier, urbain, littoral ou montagnard. L'identité donne un nom; le caractère renvoie à une image. Deux autres dimensions du paysage peuvent être discernées: le niveau de l'écosystème ou de l'organisme dans lequel les différentes espèces interagissent de nombreuses manières avec les conditions environnementales suivant des cycles de développement quotidiens, saisonniers et annuels. La pollution, le réaménagement, la restauration, le reboisement, etc., sont des processus qui interviennent dans le paysage envisagé comme un organisme. Les activités humaines de construction, les routes, les maisons, les usines, les théâtres, les écoles, les usines de recyclage des déchets, etc., se situent à ce même niveau, qui représente le corps «vivant» du paysage. Enfin, il y a le niveau du paysage en tant que résultat physique mesurable, palpable, des processus de développement dont il tire son origine.

Il est intéressant de constater que l'on peut distinguer des niveaux semblables d'existence des *entreprises* dans le langage de la gestion et du développement des organisations. Il y a, tout d'abord, l'identité par rapport au nom de l'entreprise: son être unique. Il y a ensuite le caractère de l'entreprise, l'image qu'elle transmet aux consommateurs et aux concurrents et qui est perçue par son propre personnel. L'identité est invisible en tant que telle mais se manifeste dans le monde extérieur par les formes, les couleurs, les sons, etc., de sa marque, conçue par les responsables des relations publiques qui ont choisi de communiquer le caractère de l'entreprise dans ce qu'il a de plus attrayant et de plus frappant. Il y a ensuite le niveau des procédures, des processus et des actions organisées: le cours normal des affaires, «notre manière de travailler» ou «les habitudes de l'entreprise». On parle parfois à ce sujet de la culture de l'entreprise. Enfin, il y a les caractéristiques physiques

115. Bockemühl, J., Bosshard, A., Köhl, J., Pedroli, B., Seiberth, H., Van Elsen, Th., Wirz, J. et Zehnter, H.-C., *Get Connected To Your Place! The Dornach Landscape Document, Abridged Version*, Discussion document prepared for and during the international conference «The Culture of the European Landscape as a Task» at the Goetheanum, Dornach, Suisse, 6-9 septembre 2000 (version allemande in *Natur und Mensch*, 5, pp. 56-59); Spiegler, A., *Landscape identification. A guide to good practice*, ECOVAST, Europäischer Verband für das Dorf und für die Kleinstadt, Working Group on Landscape, Vienne, 2002.

116. Voir Antrop, M., «Where are the Genii Loci?», in Pedroli, B., *op. cit.*, pp. 29-35.

des locaux de l'entreprise, de ses moyens de transport et de ses produits. Bien entendu, cette description est assez sommaire et devrait être précisée selon la nature des produits de l'entreprise: aliments, chaussures, appareils électroniques, cours et conférences, services consultatifs, infrastructures régionales, etc. Elle peut néanmoins aider à mieux comprendre l'existence de niveaux types, possédant chacun ses caractéristiques.

Enfin, une même différenciation peut être faite chez les *personnes*. L'identité de la personne est le reflet de son essence, son ego (le moi), et de son potentiel inhérent de transformation. Il y a ensuite la personnalité de l'individu, la manière dont il se présente et dont il est perçu par autrui dans ses interactions avec le monde extérieur. La personnalité manifeste le système de valeurs qu'il représente, exprime l'assimilation à tel ou tel groupe, etc. Il y a également le niveau des processus psychologiques qui sous-tendent et soutiennent la psychologie de l'individu dans les interactions dites psychosomatiques. Ce sont ici la santé et la maladie, la croissance, la maturation et le vieillissement qui sont en jeu, ainsi que leurs processus homologues dans la psyché. Et il y a, enfin, l'organisme physique qui est le véhicule et le reflet des autres niveaux.

b. Le paysage: un instrument du développement humain

Le *genius loci* du paysage, l'identité de l'entreprise et le «moi» de la personne sont comparables dans la mesure où ils représentent le facteur essentiel qui détermine la manière dont l'être est et se développe. Le caractère du paysage, l'image de l'entreprise et la psyché humaine sont porteurs de l'identité par laquelle ils permettent de communiquer avec autrui. L'organisme du paysage, la culture de l'entreprise et l'organisation somatique de l'homme permettent aux âmes inspirées de s'incorporer à la réalité physique en la transformant par une série de processus écologiques, technologiques et métaboliques. Enfin, chacun d'entre eux peut aussi apparaître comme étant «statique pour le moment», comme un produit fini matérialisé des trois autres niveaux d'activité.

Dans le cas de l'organisation humaine, notamment dans son contexte social inhérent, on peut soutenir que la liberté individuelle de développement est essentielle et que chaque individu a sa propre responsabilité de structurer ce développement selon ses propres possibilités et intentions¹¹⁷. De même, on peut soutenir que chaque individu a ses besoins d'alimentation, de logement, etc., c'est-à-dire les besoins physiques de la survie. Seulement, alors que, dans le domaine du développement psychospirituel, chacun dispose d'options illimitées pour étudier, chanter, méditer, danser, créer (pour autant que la faim et le danger sont circonscrits), les ressources physiques de la Terre sont, elles, limitées et imposent un partage équitable suivant les besoins réels de chaque individu pour sa survie.

117. Budd, C. J., *Prelude in economics*, Johanna Academy of Sociology and Economics, West Hoathly, 1979.

Ainsi, bien que les organismes et les organisations individuels soient inégaux du point de vue de l'identité et sur le plan physique, comme ils existent sur une seule et même Terre à un moment donné, la prise de décision quant au partage devra évidemment se faire d'une manière équitable. Un système de droits et devoirs égaux est nécessaire pour équilibrer les inégalités de telle sorte que les ressources limitées soient partagées selon les besoins personnels de survie et de développement de chaque individu et que les besoins personnels de développement spirituel de chaque individu soient reconnus et que leur satisfaction soit facilitée.

De ce point de vue, les entreprises et les paysages sont des instruments du développement humain, physique, psychologique et spirituel, en même temps qu'ils sont les fruits de ce développement. Sans une éducation et une formation capables d'ouvrir les esprits et les cœurs des élèves aux notions ici exposées, une obsession de la concurrence effrénée de tous contre tous pour la possession des ressources limitées engendre inévitablement une lutte sans fin pour la survie, masquée par l'habillage du raisonnement rationnel et de la diplomatie. Le paysage montre déjà les signes de cette concurrence.

c. Complémentarité des méthodes de recherche

A propos des différentes routines, modèles et opinions rencontrés dans chaque discipline, il est possible de recenser les principaux instruments de recherche pour chacun des domaines d'étude indiqués. Pour les sciences humaines, il faut mentionner la conscience importante des expériences en définitive individuelles qui peut évidemment être commune à un groupe de personnes animées d'un intérêt mutuel. Dans ce cas, les modèles, les religions, les arts et les histoires sont les objets de l'observation et de la recherche. Pour les sciences sociales, les métiers ont une importance majeure, de même que leur validation dans un contexte essentiellement participatif, tandis qu'en sciences naturelles la recherche se concentre sur une position détachée, «objective», qui s'appuie sur des analyses, des calculs et des statistiques pour évaluer la pertinence de l'objet.

Là aussi, l'éducation et la formation devraient contribuer à faire comprendre la pertinence, y compris les forces et les faiblesses des différentes traditions de recherche, et la manière dont elles peuvent être élargies pour répondre aux exigences modernes d'une intégration compatible des systèmes de connaissance des différentes disciplines.

6.2.5. Compatibilité des perceptions du paysage

Le tableau 2 des dimensions concurrentes du paysage peut servir à récapituler les notions qui viennent d'être exposées au sujet du paysage dans leur compatibilité mutuelle. Il tente de regrouper les points de vue compatibles sur le paysage dans sa totalité pour servir de base à des systèmes d'éducation et de formation au sujet du paysage conformes à la vision holistique de la Convention européenne du paysage.

Tableau 2 – Récapitulation des notions scientifiques et des dimensions du paysage

Principe scientifique et social	Domaine de validité primaire	Source des normes correspondantes	Dimensions pertinentes du paysage	
Ethique personne Sciences humaines Liberté: explorer les options illimitées	Essence Ethique (sentiments et pensée compris) Esthétique	Modèle Religion Arts, histoires	Identité Caractère	Paysage réel
Economie profit Sciences sociales et économiques Egalité: équilibrer les droits et devoirs	Appréciation Pensée et sentiments Production	Participation Métiers, validation	Organisation	Paysage juste
Ecosystème planète Sciences naturelles Fraternité: partager les ressources limitées	Pensée Ecologie Environnement	Statistiques Calculs Analyse	Apparence physique	Paysage factuel

6.3. Conséquences pratiques

6.3.1. La force des exemples

De nombreuses communautés locales ont d’ores et déjà pris l’initiative d’organiser la gestion du paysage. Les encadrés qui figurent dans ce chapitre présentent un certain nombre d’exemples.

Les produits agricoles régionaux et les traditions locales semblent renforcer l’identification des habitants à leur paysage. Les centres d’accueil des visiteurs et les campagnes de promotion attirent les touristes et augmentent ainsi les ressources financières disponibles pour le développement du paysage. Cependant, le moyen le plus efficace reste toujours la participation des citoyens aux opérations d’entretien et de transformation du paysage. De plus en plus ces citoyens auront un mode de vie urbain et se sentiront responsables du développement du paysage d’une manière non classique puisque la base agricole traditionnelle de la formation du paysage a disparu largement en Europe.

Dans le domaine de la sensibilisation, l’exposé des effets de la détérioration du paysage doit toujours s’accompagner d’exemples de la manière dont les paysages peuvent développer leur identité de paysages vivants à partir des valeurs régionales entretenues par les communautés locales. Le Prix du paysage, prévu par la Convention européenne du paysage, devrait jouer un rôle important pour diffuser

ces exemples. Par ailleurs, les échanges de données d'expérience et d'idées entre les promoteurs des initiatives pour le paysage, par exemple au moyen d'un site Internet des groupes actifs au sujet du paysage, amplifieraient l'efficacité des campagnes d'information et d'éducation du public. Il serait souhaitable d'élaborer un manuel bien illustré de la gestion du paysage en Europe à partir des exemples d'initiatives réussies de gestion du paysage.

6.3.2. Renseignements élémentaires indispensables sur les paramètres pertinents

La gestion des connaissances et la disponibilité de données élémentaires (y compris une fonction efficace de centre d'échange) ne sont pas seulement les conditions préalables de toute action de sensibilisation mais sont aussi essentielles pour l'éducation et la formation à l'évaluation du paysage et aux interventions sur celui-ci. Seule une information de bonne qualité peut permettre de développer une méthodologie applicable à la typologie, à la gestion et à la planification du paysage¹¹⁸. Il faut rechercher spécialement une méthodologie qui permette la compatibilité à l'échelle européenne, tout en encourageant la diversification locale¹¹⁹. Dans beaucoup de pays, le développement de la méthodologie a déjà commencé et il serait souhaitable de coordonner autant que possible les travaux sous l'égide de la Convention européenne du paysage afin de définir des objectifs d'éducation et de formation communs. Resurgit donc, ici encore, le problème de l'équilibre à trouver entre les connaissances de portée générale et la définition de normes, d'une part, et, d'autre part, la diversification qui respecte et même encourage le développement des particularités (l'identité) locales et régionales.

Au pays des grues

Chaque année, à l'automne, des milliers de grues se rassemblent dans les champs cultivés et les tourbières des environs de Tandom (dans le nord de la région de Moscou, en Russie), en route pour leur migration vers le sud. La grande diversité des utilisations des sols attire aussi de nombreuses autres espèces animales rares. Grâce à l'action d'une grande coopérative d'organisations de protection du patrimoine naturel et culturel qui s'occupe du développement durable de ce paysage culturel, la région est de plus en plus reconnue comme un paysage précieux par la population et par les autorités. Une grande opération de réaménagement des dernières tourbières qui subsistent pourrait être freinée. Un centre d'accueil des visiteurs (l'écocentre du pays des grues) a été créé. Il organise très activement des stages éducatifs pour les élèves des écoles locales et des écoles moscovites qui peuvent participer ainsi à des activités de gestion pratique du paysage.

[oanisomova@wwf.ru](mailto: oanisomova@wwf.ru) [zhur@bcc.seu.ru](mailto: zhur@bcc.seu.ru)

118. Wascher, D. M. et Jongman, R. H. G., *European landscapes – classification, evaluation and conservation*, EEA, Environment Technical Reports, European Environment Agency, Copenhague, 2002; Van Mansvelt et Van der Lubbe, *op. cit.*; Andrade, G. I., «The non-material values of the Machu Pichu World Heritage Site: from acknowledgement to action», in *Parks*, 10, 2, 2000.

119. Wascher, D. M., Piore, H.-P. et Kreisel-Fonck, A., *Agri-environmental Indicators for Landscapes*, Paper developed in contribution to the OECD Workshop on Agri-environmental Indicators on September 21-24, York, UK, 1998, European Centre for Nature Conservation, Tilburg, 1998.

6.4. Vers l'action

6.4.1. Questions et réponses préliminaires

a. Sensibilisation

- Rassembler une collection d'exemples d'initiatives pour le paysage dans toute l'Europe correspondant aux intentions de la Convention européenne du paysage. Cette collection pourra être intégrée au site Internet de la convention (www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage);
- rédiger un livre qui soit source d'inspiration pour la gestion du paysage, comprenant de beaux exemples de bonne pratique, attentif à la culture territoriale fondée sur le rapport entre les individus et le territoire, faisant la liaison avec l'aspect qui concerne les droits de l'homme et avec l'idée que le paysage ne répond pas seulement à des intérêts purement matériels mais satisfait aussi des intérêts spirituels;
- faire une enquête sur les programmes de l'enseignement scolaire et de l'éducation des adultes au sujet de l'environnement (y compris les camps d'activités dans le cadre d'initiatives concrètes pour le paysage), en mettant en avant l'idée que la population locale regroupe les spécialistes du paysage les plus importants pour les paysages durablement vivants de l'avenir;
- promouvoir des programmes de diffusion et de publication soutenant les intentions de la Convention européenne du paysage.

Itinéraires «Hommes et paysages»

La Société royale belge de géographie a créé plus de trente itinéraires d'un jour (Hommes et paysages), décrits dans des brochures, qui font comprendre le paysage d'une manière intelligente, sans rapport avec l'exploitation touristique habituelle.

srbg@ulb.ac.be

b. Formation

- Développer des programmes de formation de spécialistes interdisciplinaires intégrant les objectifs de qualité du paysage;
- s'informer de l'expérience acquise par les organisations non gouvernementales actives dans le domaine du paysage, documenter cette expérience et en tirer parti;
- organiser des détachements de fonctionnaires au niveau international pour permettre des échanges d'expériences entre les Etats.

c. Education

- Recenser les cours existants d'éducation au sujet du paysage et promouvoir les échanges d'idées;
- organiser un réseau de maîtres de conférences des universités pour promouvoir l'éducation coordonnée.

6.4.2. Exécution

Les mesures suggérées en réponse aux questions posées à la section précédente sont prometteuses. Cependant, pour s'assurer un large appui de la part des Etats membres, il faudrait s'informer de la disponibilité des Etats et des organisations non gouvernementales compétentes pour agir en tant qu'acteurs des processus en rapport avec les mesures indiquées. Là encore, il serait utile de dresser un inventaire des activités déjà en cours qui sont conformes aux intentions de la Convention européenne du paysage.

Agriculture et paysages

A l'initiative de six agriculteurs et trois conseillers municipaux préoccupés par la détérioration du paysage culturel envahi par la forêt dans la vallée de Thur, autour de Saint-Amarin, Alsace (France), l'association Agriculture et paysages a été créée en 1996. Six ans plus tard, elle regroupe plusieurs conseillers municipaux et 30 agriculteurs membres qui s'occupent d'environ 1 600 hectares de terrains communaux. Elle emploie deux cadres et trois agents spécialistes de la gestion du paysage qui aident les membres agriculteurs. L'association a rétabli en prairies plus de 600 hectares de terres envahies par la forêt et joue un rôle actif dans l'organisation de manifestations publiques comme des marchés de producteurs agricoles. Des races choisies d'animaux domestiques (bovins, chevaux, chèvres) sont élevées et les produits locaux sont commercialisés avec succès. Une grande partie des mesures prises font intervenir à la fois les agriculteurs et la population locale. Les agriculteurs sont indemnisés pour leur action de gestion du paysage en partie par les autorités locales, régionales et nationales, et par l'Union européenne, et en partie par des réglementations agro-environnementales. L'association joue aussi un rôle central dans l'exécution des plans paysagers de la circonscription dans le cadre du Parc naturel régional des ballons des Vosges.

agric.paysages@wanadoo.fr www.parc-ballons-vosges.fr

6.5. Synoptique: la Convention européenne du paysage, un paradoxe?

La Convention européenne du paysage possède le paradoxe intrinsèque qui consiste à établir des lignes directrices européennes *communes* pour une gestion *diversifiée* des paysages européens. Pour tous ceux qui se préoccupent de l'avenir des paysages européens, le défi est de dépasser ce paradoxe en encourageant vivement la facilitation depuis le haut et en renforçant la participation depuis le bas, ces deux voies devant former l'axe d'une action de sensibilisation, de formation et d'éducation:

- fonder les objectifs du développement du paysage sur les processus naturels: connaître son paysage *factuel*;
- faire mieux comprendre que l'identité du paysage est, et doit être, un reflet des processus culturels en cours: discuter du paysage *juste* parmi la collectivité locale;

– atteindre la qualité dans le paysage par la participation du public: agir dans son propre paysage *réel* à partir de sa préoccupation personnelle coordonnée.

Bibliographie complémentaire

Beekman, W., *De vlucht van een ijsvogeltje. Actieve verwondering in natuur- en milieueducatie*, Projectgroep FENME, Louis Bolk Instituut, Driebergen, 2001.

Bloom, B. S., *Taxonomy of Educational Objectives. Handbook I: Cognitive Domain*, David McKay Company Inc., New York, 1956.

Forsythe, K., «The Human Interface: Teachers in the New Age», in *PLET*, 20, 3, 1984, pp. 161-166.

Rushby, N., «All our colleagues have PhDs: Objections to Educational Technology», in *PLET*, 22, 1, 1985, pp. 81-84.

7. Paysage, politiques et programmes internationaux, et paysages transfrontaliers

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

«Les Parties s'engagent à coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux, et à recommander, le cas échéant, que les considérations concernant le paysage y soient incorporées.»

Article 7 de la Convention européenne du paysage

«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 de la Convention européenne du paysage

«Les dispositions de la présente convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes en matière de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages contenues dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur.»

Article 12 de la Convention européenne du paysage

Introduction

La Convention européenne du paysage a d'abord pour ambition de conduire les Etats à instituer une politique nationale en matière de paysage qui ne se limite pas à la protection des paysages exceptionnels mais prend en considération également les paysages quotidiens. Elle a également en vue l'instauration d'une véritable dynamique internationale au moyen d'une coopération européenne visant à renforcer la présence du paysage comme valeur à partager entre différentes cultures.

Il s'agit en effet d'impulser l'intégration de la dimension paysagère dans les relations internationales en profitant de l'innovation que constitue la Convention européenne du paysage. La présence du paysage dans les grandes réunions internationales est loin d'être évidente. On notera que le programme Action 21 issu de la Conférence de Rio de 1992 ne faisait aucune mention explicite du paysage. On ne trouvait que des allusions indirectes au paysage dans le chapitre 11 sur le déboisement et le chapitre 36 sur l'éducation et la sensibilisation du public. Dans le plan de la mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de septembre 2002, le paysage n'apparaît pas non plus.

En réalité le paysage doit répondre, comme les autres éléments de l'environnement, aux exigences du principe d'intégration. Selon le principe 4 de la Déclaration de Rio, l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement. Cela implique l'intégration de la politique paysagère dans les autres politiques non seulement au niveau national mais aussi au niveau international. La Convention européenne du paysage reprend précisément ce principe.

On peut considérer que cet engagement vise au premier chef l'intégration du paysage dans les politiques nationales mais également l'intégration du paysage dans les actions internationales des Etats.

Les articles 7 et 9 de la convention constituent une illustration de l'exigence d'intégration aux niveaux européen et international. La formulation de ces deux articles est telle qu'elle n'exprime pas un simple souhait mais une véritable obligation. En effet, les Etats parties «s'engagent» à coopérer ou à recommander (article 7) ou «s'engagent» à encourager et mettre en œuvre (article 9).

L'exigence d'intégration du paysage dans les politiques et actions internationales est une innovation. On va s'efforcer de montrer qu'il s'agit d'un véritable enjeu pour les Parties à la convention qui nécessitera, lorsque celle-ci sera en vigueur, de mettre au point une stratégie commune face à la multiplicité des organes internationaux traitant directement ou indirectement du paysage. La recherche d'une cohérence dans les multiples conventions qui évoquent indirectement le paysage sera également une tâche incombant aux Parties à la Convention européenne du paysage, qui devront ainsi devenir les porteurs des divers messages

contenus dans la convention. Les principes, l'esprit et les concepts originaux de la convention devraient pouvoir être exposés et exportés au niveau des diverses instances internationales.

Parallèlement, la coopération européenne devrait conduire à multiplier des actions locales de coopération transfrontière de mise en valeur des paysages. Là aussi 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.

7.1. L'intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux

L'article 7 de la Convention européenne du paysage énonce clairement la nécessité d'intégrer la dimension paysagère dans l'ensemble des relations internationales. Mais avant d'examiner les problèmes posés par les modalités de mise en œuvre de cette intégration, il est indispensable d'évoquer ce qui constitue en quelque sorte une question préalable: quelles sont les relations de cette convention avec les autres conventions? En effet, on ne peut dissocier les politiques et programmes internationaux des instruments juridiques qui sont le support de ces politiques.

7.1.1. Les relations avec les autres conventions

La Convention européenne du paysage contient une disposition particulière qui aborde en partie cette question avec l'article 12 «Relations avec d'autres instruments¹²⁰». Il n'est pas question de faire ici une analyse juridique approfondie des relations entre conventions internationales, ce qui est une question très complexe de droit international public. On se contentera de présenter les principes normalement applicables ainsi que la clause expresse de compatibilité qui permet la recherche de l'efficacité maximale pour la préservation des paysages.

a. Le principe de l'autonomie des traités

En droit international les traités sont autonomes et indépendants les uns des autres. Contrairement au droit interne, il n'y a pas en droit international de hiérarchie des normes juridiques. Tous les traités sont situés au même niveau d'obligations sans même différencier théoriquement les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Il n'y a pas a priori de supériorité juridique des traités multilatéraux même si au plan de la politique internationale on tend à donner une certaine prééminence aux traités multilatéraux en introduisant là encore une différenciation politique, sinon juridique, entre les traités universels et les traités régionaux. La seule hypothèse où des accords peuvent être subordonnés entre eux est celle des protocoles qui

120. Prieur, Michel «Les relations entre la convention et les autres instruments internationaux», «La Convention européenne du paysage», in *Naturopa*, 98, 2002, p. 10.

précisent ou complètent un traité de base. Selon le professeur Pierre-Marie Dupuy: «Chaque traité est indépendant de tous les autres, étant l'expression de la volonté des Parties en vue de la réalisation d'un objet qui lui est propre. Une fois réunies les conditions de sa validité et de son entrée en vigueur, il existe par lui-même, et produit les effets de droit qui lui sont spécifiquement attachés¹²¹.»

Cette autonomie juridique des traités rencontre toutefois des obstacles. Des conflits ou des incompatibilités entre traités nécessitent des mécanismes de coordination ou de conciliation qui résultent soit de l'application de directives d'interprétation, soit de clauses de compatibilité éclairées par les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

b. Les directives d'interprétation

Lorsque plusieurs traités sont en conflit, il n'existe pas de règles impératives pour résoudre ces conflits en droit international. Celui-ci utilise les principes classiques du droit considérés alors comme de simples directives d'interprétation. Deux fameux adages sont habituellement utilisables. Le premier distingue la norme générale de la norme spéciale, en donnant la prééminence à la règle spéciale: *lex specialis derogat lex generali*. L'autre établit une règle d'application des textes dans le temps en considérant que la règle la plus récente l'emporte sur les règles antérieures: *lex posterior derogat priori*. Mais pour pouvoir appliquer ces adages faut-il encore qu'il n'y ait pas de clauses contraires ou une volonté contraire des Parties exprimée d'une manière ou d'une autre. Il faut de plus que les traités en concurrence soient entre les mêmes Parties.

La pratique et la jurisprudence internationale n'ont pas systématiquement consacré ces directives dans la mesure où la volonté des Parties peut très bien les contredire.

La multiplicité et la complexité des conventions internationales contemporaines ont indiscutablement modifié la logique des règles d'interprétation en multipliant les liens entre conventions. S'il n'y a toujours pas de hiérarchie formelle entre les conventions, celles qui portent sur un même objet général, tel que l'environnement, constituent néanmoins un ensemble ou une famille de conventions qui exigent un minimum de relations et de cohérence. Ainsi, entre des traités portant sur des sujets voisins il existera une solidarité forte qui conduira, non pas à ce que les traités soient subordonnés les uns aux autres mais plutôt conditionnés les uns par rapport aux autres. Cette dépendance de fait entre traités n'est qu'une exigence logique de cohérence des actions internationales le plus souvent dispersées et éclatées. La synergie entre organes internationaux en matière d'environnement qui est désormais en tête des programmes de toutes les organisations internationales universelles et régionales implique une synergie des diverses conventions et donc des mécanismes, formels ou informels, de mise en compatibilité.

121. Dupuy, Pierre-Marie, *Droit international public*, précis Dalloz, 4^e édition, 1998, p. 275.

c. Les clauses de compatibilité et la recherche de l'efficacité maximale pour la préservation des paysages

Pour faciliter la compatibilité entre traités voisins, on dispose soit de clauses expresses de compatibilité, soit des règles codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Les clauses de compatibilité entre traités sont loin d'exister dans tous les instruments internationaux. En matière d'environnement, elles sont peu nombreuses¹²². Leur contenu est très variable. Il peut s'agir de clauses:

- qui obligent à se dégager d'engagements incompatibles;
- qui limitent pour l'avenir la faculté de se lier par un autre accord;
- qui rappellent que les obligations assumées envers les tiers ne sont pas affectées par le traité;
- qui expriment la volonté commune de maintenir intacts les droits et obligations résultant de traités auxquels les Parties sont liées par ailleurs;
- qui permettent de se dégager des obligations déjà couvertes par une autre convention.

Toutes ces clauses répondent à une certaine recherche de pure sécurité juridique formelle.

La clause de l'article 12 de la Convention européenne du paysage est d'une tout autre nature et apparaît assez originale. En effet, elle reconnaît la suprématie d'autres conventions internationales antérieures ou postérieures à la condition que ces autres conventions comportent des dispositions plus strictes de protection, de gestion ou d'aménagement des paysages. Autrement dit, est affirmée la primauté ou la prééminence de tout traité plus exigeant ou plus favorable en matière de paysage que la convention même. Ce type de clause porte sur le fond du droit et consacre la valeur prioritaire accordée au paysage par la Convention européenne du paysage. Une telle clause répond à la recherche de l'efficacité maximale par rapport à l'objectif poursuivi par la convention¹²³. Il en résulte nécessairement, mais a contrario, l'affirmation par les Parties de la prééminence de la Convention européenne du paysage sur tout autre instrument international qui contiendrait, en matière de paysage, des dispositions moins exigeantes considérées alors comme incompatibles. Cette prééminence ne concernerait toutefois que les Etats parties aux mêmes traités. Cette clause aboutit également à renoncer en la matière à la

122. Convention de Bonn de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique, Convention d'Helsinki de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels, etc.

123. Weckel, Philippe, «La concurrence des traités internationaux», thèse de droit, université Robert-Schuman, Strasbourg, 1989, p. 356.

règle *lex posterior derogat priori*, puisqu'une convention ultérieure qui serait moins favorable au paysage serait incompatible.

L'originalité de la clause de l'article 12 tient aussi au fait qu'elle affirme la supériorité de toute règle plus favorable au paysage, que cette règle soit insérée dans d'autres conventions ou qu'elle soit édictée en droit national. Dans ce dernier cas, l'article 12 permet en réalité à l'Etat partie de faire prévaloir sur la convention européenne son droit national plus favorable, ce qui équivaut à la formulation classique du droit communautaire de l'environnement selon laquelle un Etat membre peut toujours appliquer des mesures nationales plus sévères en matière environnementale. L'article 176 du Traité instituant la Communauté européenne dispose à cet égard, de façon générale, que les mesures de protection prises par la Communauté ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre de mesures de protection renforcées. La référence à des mesures internes plus strictes l'emportant sur la convention se retrouve dans la Convention de Bonn de 1979 relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage¹²⁴ et dans la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe¹²⁵.

Il résulte de ces formulations que le critère de la compatibilité est lié à une appréciation des Parties sur la question de savoir si les mesures en cause sont plus ou moins «strictes» en matière de paysage. Cela équivaut à devoir apprécier si ces mesures sont assez «rigoureuses¹²⁶» pour satisfaire aux obligations générales de la convention. Or, comme on le sait, la convention ne se contente pas d'exiger une «protection» des paysages, mais elle impose aussi des mesures de gestion et d'aménagement. C'est pourquoi il nous semble, a priori, que l'article 12 n'aura pas beaucoup l'occasion d'être invoqué en pratique car il y aura peu d'occasions de rencontrer des cas de conventions plus strictes en matière de paysage. En revanche, l'interprétation a contrario de l'article 12 risque de devoir être plus fréquente car bien souvent la Convention européenne du paysage sera en situation de l'emporter sur un autre accord ou une disposition nationale moins exigeante en matière de paysage.

La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, s'efforce de codifier le droit et la pratique internationale en matière de traités. Elle n'aborde la question de la compatibilité entre traités que de manière partielle avec l'article 30 consacré à l'application de traités successifs portant sur la même matière. Ces dispositions ne pourraient donc trouver à s'appliquer que vis-à-vis d'autres traités portant également sur le paysage. Tout dépend alors si le paysage est en soi une «matière» ou s'il est aussi considéré de

124. Article XII-3.

125. Article 12.

126. L'article 24, paragraphe 2, de la Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels réserve aux Parties la possibilité de prendre des mesures «plus rigoureuses» en vertu d'un autre accord bilatéral ou multilatéral. La même expression est utilisée à l'article 4, paragraphe 8, du Protocole du 18 juin 1999 sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux.

façon indirecte¹²⁷. Il s'agit au moins de la Convention élaborée sous les auspices de l'Unesco sur le patrimoine mondial et de la Convention Benelux de 1982 en matière de conservation de la nature et de protection des paysages.

Selon l'article 30, paragraphe 4, de la Convention de Vienne il convient de distinguer deux situations:

– dans les relations entre un Etat partie à la Convention européenne du paysage ainsi qu'à un des autres traités sur le paysage et un Etat seulement partie à la Convention européenne du paysage, seule cette dernière à laquelle les deux Etats sont parties régit leurs droits et obligations réciproques¹²⁸. Il y a alors une pluralité de communautés contractuelles ou une série d'ensembles contractuels: les Etats liés à la fois par la Convention européenne du paysage et les autres conventions et ceux qui ne sont liés que par la Convention européenne du paysage;

– dans les relations entre les Etats parties à la fois à la Convention européenne du paysage et à la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel élaborée sous les auspices de l'UNESCO (ou pour les Etats du Benelux à la Convention Benelux), ces dernières qui sont antérieures ne s'appliquent que dans la mesure où leurs dispositions sont compatibles avec celles de la Convention européenne du paysage¹²⁹. C'est l'application de la règle *posterior derogat priori*.

A notre avis, ces règles ne sont en réalité pas véritablement applicables à la Convention européenne du paysage pour la bonne raison que l'on peut considérer, du moins pour ce qui concerne la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel, que les deux conventions, si elles ont un objet voisin, n'ont pas un objet identique au sens de l'article 30 de la Convention de Vienne qui se réfère aux traités portant sur «la même matière» (*the same subject-matter*). La Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel porte sur le patrimoine mondial naturel et culturel qui a une valeur exceptionnelle, alors que la Convention européenne du paysage vise tous les paysages et ne concerne pas directement les monuments du patrimoine culturel. Le champ d'application des deux conventions et leurs objectifs ne sont pas les mêmes. On doit donc considérer au plan juridique que les deux traités ne constituent pas des traités successifs portant sur la même matière au sens de l'article 30 de la Convention de Vienne.

En définitive, compte tenu du caractère fortement novateur de la Convention européenne du paysage, le problème de sa compatibilité avec des traités antérieurs reste très théorique. La clause de l'article 12 visant à préserver l'efficacité maximale de la protection des paysages ne trouvera à jouer que vis-à-vis d'éventuels futurs

127. Voir sur l'inventaire des conventions portant directement ou indirectement sur le paysage notre étude sur le droit applicable aux paysages en droit comparé et en droit international (Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, rapport sur l'avant-projet de Convention européenne du paysage, par P. Hitier, CG (4) 6, partie II, Strasbourg, 5 mai 1997) ainsi que le «Recueil de textes fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du paysage», T-FLOR 3 (2003) 3, Strasbourg, 26 mai 2003.

128. Article 30, paragraphe 4.b.

129. Article 30, paragraphe 4.a.

traités et surtout vis-à-vis du droit national actuel ou futur qui devra, dans tous les cas, se soumettre aux principes et règles issus de la Convention européenne du paysage.

7.1.2. Les modalités de mise en œuvre de l'intégration

La prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux est une exigence assez originale. On trouve très rarement dans les conventions internationales une telle invitation à promouvoir l'objet d'une convention en dehors des organes de la convention, et donc, le plus souvent, en dehors des Parties. On peut toutefois citer un précédent qui va moins loin que l'article 7 de la Convention européenne du paysage avec l'article 19 de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Grenade, 1985) qui exige des Parties qu'elles favorisent, dans les accords internationaux par lesquels elles sont liées, les échanges européens de spécialistes de la conservation du patrimoine architectural. Cette formulation est beaucoup plus restrictive que celle de l'article 7 car elle est limitée à une intégration dont l'objet est partiel (le seul échange de spécialistes) et dont le champ ne concerne que les traités.

L'article 7 est plus ambitieux et de ce fait beaucoup plus complexe à mettre en œuvre. Il convient d'envisager successivement à quelle occasion l'intégration devra être mise en œuvre et selon quels mécanismes.

a. Les politiques et les programmes internationaux concernés

On distinguera trois cercles d'intervention différents: au sein du Conseil de l'Europe, dans l'Union européenne et dans les autres instances internationales.

Au sein du Conseil de l'Europe

Même si la Convention européenne du paysage est ouverte à l'adhésion d'Etats européens non membres du Conseil de l'Europe¹³⁰, on peut considérer que tous les Etats parties seront a priori membres du Conseil de l'Europe. C'est donc d'abord au sein des divers organes du Conseil de l'Europe que la prise en compte du paysage doit se manifester sous la pression des Parties. Cela concerne tous les organes du Conseil de l'Europe depuis le Comité des Ministres jusqu'au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en passant par l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des Droits de l'homme et le Comité européen des droits sociaux ou les conférences des ministres spécialisés, telles que la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). Dans la mesure où l'article 7 ne se limite pas à l'intégration du paysage dans d'autres traités internationaux mais vise plus largement l'ensemble des politiques et programmes internationaux, c'est bien évidemment dans le cadre des multiples instances politiques et juridiques du Conseil de l'Europe que la dimension paysagère devra être incorporée.

130. Article 14, paragraphe 1.

C'est ainsi que les Parties pourront jouer un rôle important d'impulsion au sein du Conseil de l'Europe pour les Itinéraires culturels européens, la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère¹³¹ et les travaux du Comité des hauts fonctionnaires de la CEMAT. L'organisation de colloques et séminaires internationaux par le Conseil de l'Europe est aussi une occasion d'intégrer le paysage en sensibilisant divers acteurs¹³². Enfin, la préparation d'un projet de charte européenne relative aux principes généraux pour la protection de l'environnement et le développement durable est aussi l'occasion de mettre en avant les multiples apports de la Convention européenne du paysage¹³³.

Dans l'Union européenne

De nombreux Etats membres de l'Union européenne ont signé la Convention européenne du paysage. L'intégration du paysage dans la politique communautaire de l'environnement est déjà assez développée. Le mot «paysage» apparaît dans la législation communautaire depuis 1985¹³⁴ et il est mentionné dans au moins six textes officiels: dans la politique agricole avec les mesures agrienvironnementales¹³⁵, dans la politique de protection de la nature avec la Directive «Habitats naturels», dans la directive étude d'impact et dans la directive relative aux impacts stratégiques des plans et programmes¹³⁶. Mais le paysage reste au rang de sous-objectif. Les principes nouveaux de la politique paysagère énoncés dans la Convention européenne du paysage méritent d'être mieux pris en compte dans les instances communautaires. Les Etats parties à la Convention européenne du paysage qui sont en même temps membres de l'Union européenne ont donc un rôle d'impulsion à jouer tant au Parlement européen qu'au Conseil des ministres.

Dans les politiques communautaires, le paysage a une place de plus en plus affirmée, notamment à travers les programmes Interreg¹³⁷ et Life. Néanmoins, la vision du paysage reste traditionnelle. Ainsi le 6^e Programme d'action

131. L'intégration d'un plan d'action pour les paysages européens dans les activités de la convention a été envisagée dès la réunion du Conseil pour la Stratégie de Genève les 10-11 mai 2001.

132. Par exemple le séminaire de Lisbonne de novembre 2001 «Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable», coll. «Aménagement du territoire européen», 66, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

133. Projet de charte européenne, CO-DBP (2003) 2, Conseil de l'Europe, 13 décembre 2002.

134. Règlement n° 797/ 85 du 12 mars 1985 relatif à l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, *JOCE*, L. 93/1 du 30 mars 1985.

135. Thomson, G., «La Communauté européenne et le paysage», in *Revue juridique de l'environnement*, 4, 1993, p. 541.

136. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*Journal officiel*, L 175, 5 juillet 1985, p. 0040-0048); Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*Journal officiel*, L 073, 14 mars 1997, p. 0005-0015); Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Journal officiel*, L 197, 21 juillet 2001, p. 0030-0037).

137. Voir par exemple l'inventaire du paysage et du patrimoine culturel de la région de la mer de Wadden, projet Lancewad, Interreg II C, mer du Nord, 1999-2001.

communautaire sur l'environnement¹³⁸ prévoit une mesure en faveur du paysage qui n'est pas exprimée dans l'esprit de la Convention européenne du paysage. Il est prévu de «promouvoir l'intégration de la conservation et de la restauration de la valeur esthétique des paysages dans les autres politiques, y compris le tourisme, compte tenu des instruments internationaux pertinents». Cette formulation, si elle promeut bien l'intégration du paysage dans les autres politiques, se limite à la dimension esthétique qui n'est pas la seule à prendre en considération. La Convention européenne du paysage implique une référence au social à travers, en particulier, la définition des objectifs de qualité paysagère qui déterminent la qualité paysagère du cadre de vie quotidien des populations.

Dans les autres instances internationales

Les Etats qui seront parties à la Convention européenne du paysage sont tous membres des Nations Unies et à ce titre participent aux activités du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), à la Commission du développement durable et aux nombreuses autres organisations internationales, dont en particulier l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNESCO. Qu'il s'agisse des Conférences des Parties aux conventions universelles sur l'environnement qui touchent de près le paysage (Convention sur la diversité biologique, Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur le patrimoine mondial naturel et culturel, Convention sur la désertification) ou des grandes réunions sur l'environnement et le développement durable telles que Rio en 1992 et Johannesburg en 2002, les occasions ne manquent pas de valoriser les apports de la Convention européenne du paysage.

De nombreux Etats seront parties à la Convention européenne du paysage et parties à de nombreuses conventions régionales. Ils trouveront dans les conférences des Parties de ces conventions régionales l'occasion de mettre en œuvre l'article 7 de la Convention européenne du paysage. Le paysage est bien souvent déjà présent dans nombre de conventions régionales. Mais il est simplement mentionné comme un élément de l'environnement ou évoqué parmi d'autres politiques publiques sans véritable contenu ou sans définition d'une stratégie particulière. On peut évoquer à titre d'exemples la Convention d'Aarhus, la Convention de Barcelone et ses protocoles sur la Méditerranée, la Convention alpine et le Protocole de Chambéry de 1994 sur la protection de la nature et l'entretien des paysages, la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages, la Convention nordique sur l'environnement et la plus récente des conventions régionales, sur les Carpates. Cette dernière Convention signée à Kiev en 2003 porte sur la protection et le développement durable de cette région. Elle prévoit une politique de conservation et de développement durable de la diversité paysagère et une intégration dans les autres politiques¹³⁹, et vise le paysage au

138. Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le 6^e Programme d'action communautaire pour l'environnement (JOCE, L 242, 10 septembre 2002).

139. Article 4.

titre du tourisme durable¹⁴⁰. Mais le paysage n'est pas défini et aucune stratégie paysagère n'est proposée. L'apport de la Convention européenne du paysage sera alors fondamental pour donner vie au concept de paysage et orienter les actions ou décisions élaborées dans tous les forums régionaux chargés de mettre en application ces conventions régionales.

b. Les mécanismes à mettre en place

La Convention européenne du paysage oblige les Etats à intégrer la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux. Cet engagement pose au moins deux questions: en quoi consiste la dimension paysagère? Comment va pouvoir se faire l'intégration?

On peut considérer que «prendre en compte la dimension paysagère» est une formule ramassée qui exprime l'idée selon laquelle il convient soit de faire apparaître le paysage alors qu'il avait été oublié comme valeur à prendre en considération, soit à valoriser et expliciter les modalités de prise en compte du paysage alors qu'il était simplement évoqué. Dans le premier cas, les Parties devront être attentives aux actions et programmes internationaux qui, probablement involontairement, oublieront la dimension paysagère dans leurs propositions. Il conviendra alors, en se référant à la Convention européenne du paysage, d'insister sur la nécessité de prendre en compte le paysage comme valeur à la fois écologique, culturelle, sociale et économique. Dans le second cas, le paysage sera bien évoqué mais dans des termes ou avec des références qui ne correspondent pas à l'esprit et à la lettre de la Convention européenne du paysage. Il s'agira ici de mettre en valeur les concepts contenus dans la convention pour montrer qu'ils correspondent aux exigences modernes des populations et s'intègrent parfaitement dans les conditions du développement durable.

Les occasions ne manqueront pas de mettre en application l'article 7. Mais les Parties devront faire preuve de volonté politique et d'imagination pour effectivement réussir à intégrer le paysage dans les multiples politiques et programmes internationaux auxquels elles participent. On sait déjà combien est difficile l'intégration dans les politiques nationales, dont il est fait état à l'article 5.d. Il faut non seulement une conscience partagée de la valeur patrimoniale du paysage mais aussi des mécanismes de coordination et d'intervention permettant aux responsables des politiques paysagères d'avoir leur mot à dire dans les lieux de décisions. A une échelle différente, il en est de même pour l'intégration du paysage dans les instances internationales. L'article 7 oblige les Parties à «coopérer» et à «recommander». Cela implique d'imaginer des mécanismes adaptés aux procédures propres à chaque instance ou organe concerné. Il est impossible, sur le plan juridique ou institutionnel, de formuler ici des propositions précises. Les mécanismes à mettre en place devront correspondre précisément aux modes de fonctionnement de chacune des institutions concernées.

140. Article 9.

On peut néanmoins faire quelques suggestions générales. Pour pouvoir «coopérer», les Parties doivent s'organiser. Cela implique d'abord que dans les organes futurs de suivi de la mise en œuvre de la convention prévus à l'article 10, les comités d'experts inscrivent bien à leur ordre du jour le suivi de la mise en œuvre de l'article 7 en proposant des stratégies adaptées aux programmes internationaux en cause. Une stratégie et des priorités pourront à cet égard être formulées. Par exemple, on peut imaginer une stratégie adaptée pour que les principes de la Convention européenne du paysage soient plus systématiquement intégrés dans le droit communautaire. La meilleure intégration serait de décider, après l'entrée en vigueur de la convention, d'inviter la Communauté européenne à adhérer à la convention comme cela est prévu à l'article 14, paragraphe 1. Cette initiative devrait se préparer et l'article 7 est justement fait pour faciliter cette préparation. De même, une coopération particulière devrait être entreprise au niveau institutionnel entre l'UNESCO et le Conseil de l'Europe sur la base de l'article 7 de la Convention européenne du paysage et de l'article 13, paragraphe 7, de la Convention sur le patrimoine mondial culturel et naturel.

Les comités d'experts de l'article 10 devraient également mettre en place des groupes ou comités ad hoc «paysage» regroupant les Etats parties à d'autres conventions pour qu'ils puissent organiser à l'avance leur coopération en fonction des spécificités de ces conventions et élaborer une stratégie d'intervention. Pourraient ainsi être constitués un comité «paysage» de suivi de la Convention d'Aarhus, un comité «paysage» de suivi de la convention de l'UNESCO, un comité «paysage» de suivi de la Convention alpine, etc.

«Coopérer» exigera ensuite de prévoir, à l'occasion des conférences des Parties d'autres conventions, universelles ou régionales, ou dans les forums internationaux généraux, que les Parties à la Convention européenne du paysage prennent l'initiative de réunir leur comité ad hoc «paysage» pour se concerter plus précisément sur les positions à prendre et les propositions à formuler. Ces comités «paysage» seraient à la fois des groupes de pression pour s'assurer de la prise en compte satisfaisante du paysage et des représentants de la convention. Comme il est de coutume, le secrétariat de la convention devrait également participer à ces réunions.

L'article 7 exige non seulement de «coopérer» mais aussi de «recommander». C'est ainsi que les Parties à la Convention européenne du paysage sont invitées à formuler des propositions qui pourraient être incorporées dans les décisions ou recommandations des organes ou programmes auxquels elles participent. On voit ici combien l'article 7 est indissociable de l'article 12 précédemment examiné. La compatibilité entre les conventions va directement résulter du travail de suivi et de coordination que les Etats parties entreprendront. *De facto*, la Convention européenne du paysage verra son importance croître, ce qui lui donnera une certaine prééminence de fond sur d'autres conventions, étant la seule à avoir un contenu transversal et substantiel, la seule par conséquent à être à même de servir de guide aux politiques nationales et internationales sur le paysage.

C'est ainsi que la Convention européenne du paysage pourra influencer la politique internationale sur l'environnement, le développement durable et l'aménagement du territoire.

7.2. Les paysages transfrontaliers

L'article 9 de la Convention européenne du paysage prévoit une coopération transfrontalière spécifique en matière de paysage. Il s'agit là d'un axe important de la coopération européenne.

Selon le rapport explicatif¹⁴¹: «Cet article engage les Parties à mettre au point des programmes transfrontaliers pour l'identification, la qualification, la protection, la gestion et l'aménagement des paysages transfrontaliers. Dans l'élaboration de ces programmes, tout en respectant le principe de subsidiarité défini par la Charte européenne de l'autonomie locale, les Parties sont invitées à s'appuyer sur les collectivités locales et régionales en utilisant comme instrument de mise en œuvre ceux préconisés par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et ses protocoles additionnels.»

Les occasions de coopération transfrontalière sont nombreuses et, bien souvent en ce domaine, la pratique a précédé le droit. Mais depuis quelques années des traités internationaux et des directives communautaires ont donné un encadrement juridique à la coopération transfrontalière.

Cette coopération peut prendre en compte le paysage directement ou indirectement à travers des instruments juridiques ad hoc et de façon permanente. Mais on doit aussi envisager la coopération transfrontalière ponctuelle, à l'occasion d'un projet ou d'un programme au sein duquel le paysage peut être amené à jouer un rôle important.

7.2.1. Les instruments permanents de coopération locale et régionale transfrontalière

L'arsenal juridique de coopération transfrontalière est assez développé. A côté de nombreux accords privés ou des pratiques informelles, les instruments de droit international public s'appuient sur des accords bilatéraux entre Etats voisins. Le paysage n'est en cause que de façon très indirecte en ce qui concerne les quelques accords relatifs aux espaces naturels protégés transfrontaliers¹⁴².

Pour faciliter la coopération entre collectivités locales et régionales transfrontalières, le Conseil de l'Europe a favorisé l'élaboration d'une Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

141. Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, chapitre II, article 9, paragraphe 65.

142. Prieur, Julien, «Développement durable des espaces naturels protégés et coopération transfrontalière», mémoire de DESS, CRIDEAU-CNRS-INRA, université de Limoges, France, 2003.

ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980 et entrée en vigueur le 22 décembre 1981. Elle a été ratifiée par 31 Etats dont 21 ont déjà signé la Convention européenne du paysage, ce qui devrait faciliter l'extension de ce type de coopération. Tous les Etats parties à la Convention européenne du paysage devraient s'engager à la ratifier afin de faciliter la mise en œuvre de l'article 9. La convention-cadre vise à régler les rapports de bon voisinage à travers les frontières et la répartition des compétences entre les pouvoirs publics. Elle est accompagnée d'une série d'annexes comprenant des modèles et schémas d'accord proposés aux Etats. Le protocole additionnel à la convention-cadre, ouvert à la signature en novembre 1995, concerne la personnalité juridique des communautés de travail transfrontalières et la valeur juridique de leurs actes. Parmi les modèles d'accords interétatiques, le modèle sur la concertation régionale transfrontalière mentionne la protection de la nature et les sites à protéger, le modèle d'accord portant sur la création de parcs transfrontaliers vise expressément la coopération dans le domaine du paysage, de même que le modèle d'accord sur la création et la gestion de parcs ruraux transfrontaliers vise le maintien et l'amélioration du paysage naturel et de son caractère spécifique. L'entretien et l'amélioration du paysage naturel et de ses caractères spécifiques sont aussi visés dans le modèle d'accord portant sur la création et la gestion des parcs transfrontaliers entre associations de droit privé. Tous ces modèles n'étant qu'indicatifs, il est tout à fait possible d'y inclure le paysage et d'envisager la mise au point de programmes communs de mise en valeur des paysages conformément aux orientations de la Convention européenne du paysage.

Que l'on s'appuie ou non sur la convention-cadre, il existe déjà de nombreux accords de coopération transfrontalière¹⁴³. On peut citer par exemple la Convention Benelux de 1986 sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, l'Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède du 26 mai 1977, la Convention germano-néerlandaise sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Un récent accord pris en application de la Convention-cadre de Madrid a été signé à Bruxelles le 16 septembre 2002 entre la France, la Belgique, la Communauté française, la région Wallonne et le gouvernement flamand sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux.

En dépit de ces progrès importants qui facilitent la coopération transfrontalière, on doit se rendre à l'évidence que les problèmes d'environnement et en particulier du paysage font encore rarement l'objet de ces coopérations. Dans l'inventaire des domaines de coopération, si l'environnement et l'aménagement du territoire apparaissent, et en laissant à part les accords relatifs aux parcs ou réserves transfrontaliers, le paysage n'est concerné par aucun accord particulier en tant qu'objet spécifique de coopération (ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas

143. Voir une liste dans le *Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, coll. «Coopération transfrontalière en Europe», 4, 3^e édition, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000, pp. 75 et suivantes.

du tout¹⁴⁴). Un contrat entre deux entités régionales de Hongrie et de Slovaquie dans le bassin des fleuves Sajo et Rima a été signé le 7 juillet 2000 pour mettre en place une coopération régionale frontalière. Le préambule de ce contrat vise expressément la nécessité de renforcer la protection de la nature et du paysage mais ne précise d'aucune manière comment la coopération peut se développer en matière de paysage partagé.

Il convient également de faire état de l'Initiative sur le développement territorial durable du bassin de la Tisza/Tissa, signée par les ministres responsables de l'aménagement du territoire de la Hongrie, de la République slovaque, de la Roumanie, de Serbie-Monténégro et de l'Ukraine lors de la 13^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), à Ljubljana, le 16 septembre 2003, selon laquelle les Parties s'accordent à prendre tout particulièrement en considération les dispositions contenues dans les Principes directeurs pour le développement territorial du continent européen concernant le territoire spécifique des bassins fluviaux et des vallées alluviales, et notamment la protection des paysages et des écosystèmes fragiles¹⁴⁵.

La Convention européenne du paysage devrait permettre de donner un élan nouveau à la coopération transfrontalière en incitant les Etats et les collectivités locales à partager leurs expériences et en élaborant de nouveaux accords consacrés exclusivement aux programmes communs paysagers comme l'y invite l'article 9 de la convention¹⁴⁶.

Il serait utile d'élaborer ainsi un nouveau modèle d'accord qui pourrait être proposé aux Etats et qui intégrerait les principes et orientations de la politique paysagère telle qu'elle est exprimée dans la Convention européenne du paysage. Un groupe de travail conjoint entre les deux secrétariats de la Conventions de Madrid et de la Convention européenne du paysage permettrait, au sein même du Conseil de l'Europe, de donner ainsi une véritable synergie opérationnelle entre les deux conventions.

144. Voir l'inventaire des accords, *op. cit.*, note 135, p. 26.

145. La protection, la gestion et l'aménagement du paysage sont inscrits dans le cadre du programme de travail et d'action pour la mise en œuvre de l'initiative. Voir également la Déclaration sur la coopération concernant le bassin de la rivière Tisza/Tissa adoptée par les ministres responsables de l'aménagement du territoire de la Hongrie, de la République slovaque, de la Roumanie, de Serbie-Monténégro et de l'Ukraine lors de la 13^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), à Ljubljana, le 16 septembre 2003 (voir *13^e Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Actes, Ljubljana, 16-17 septembre 2003*, coll. «Aménagement du territoire européen et paysage», 71, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003).

146. Dans le même esprit et de façon plus générale, l'UNESCO, dans le cadre de l'Atelier «paysages culturels» pour le 30^e anniversaire de la Convention du patrimoine mondial culturel et naturel, a invité à «établir un cadre juridique solide pour les initiatives transfrontalières et la coopération entre collectivités locales», rapport «Patrimoine mondial 2002», Paris, 2003.

7.2.2. La coopération transfrontalière ponctuelle

La prise en compte des paysages transfrontaliers doit être à l'avenir assurée par le développement des procédures relatives aux études d'impact transfrontalières plutôt que par des coopérations institutionnalisées aux moyens d'accords permanents. Certes, l'étude d'impact ne constitue qu'une intervention ponctuelle et elle ne permet, en aucune mesure, d'assurer le suivi de la gestion et de l'aménagement des paysages que requiert la Convention européenne du paysage. Elle permet tout au plus d'assurer occasionnellement une certaine protection évitant parfois des dégradations irréversibles.

Bien que la convention n'impose malheureusement pas d'études d'impact qui prennent directement en compte les aspects paysagers, l'intention des auteurs de la convention est bien d'inciter les Etats à prendre de telles mesures de mise en œuvre au titre de l'article 6.E. Le rapport explicatif dans son paragraphe 61 mentionne expressément la prise en compte des paysages dans les études d'impact. On peut donc considérer que cette exigence est aussi implicitement présente dans le cadre des paysages transfrontaliers.

L'évolution récente du droit international des études d'impact renforce les études d'impact concernant des projets ayant des effets transfrontaliers. Mais il s'agit toujours d'études d'impact nationales qui rencontrent encore de grandes difficultés de mise en œuvre satisfaisante.

a. L'extension des procédures d'études d'impact transfrontières au niveau européen

Cette extension résulte de l'action conjuguée du droit communautaire et de la Convention d'Espoo complétée par le Protocole de Kiev.

Le droit communautaire

La Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement comporte un article 7 consacré à la procédure applicable lorsqu'un projet a des effets supposés à l'étranger. Un renforcement de ces dispositions est intervenu avec la Directive 97/11 CE du 3 mars 1997¹⁴⁷. Le «considérant» 12 justifie ainsi cette transformation: «considérant qu'il convient de renforcer les dispositions concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans un contexte transfrontalier afin de tenir compte des évolutions au niveau international».

Si l'étude d'impact n'est imposée que pour des projets susceptibles d'avoir des effets importants sur l'environnement, lorsqu'elle doit être réalisée elle doit prendre en considération les effets du projet sur tous les éléments de l'environnement dont le paysage fait expressément partie. Même s'il n'y a pas d'étude d'impact paysagère

147. Notamment en raison de l'adhésion de la Communauté à la Convention d'Espoo le 25 février 1991.

spécifique, on peut être assuré, sous le contrôle du public, de l'administration et du juge, que le paysage sera pris en considération. Il le sera d'autant mieux lorsque par bonheur une coopération aura déjà déterminé, en commun entre les deux Etats concernés, les objectifs de qualité paysagère du site ou aura élaboré un programme commun de mise en valeur.

La procédure applicable se déroule en trois phases: information initiale donnée spontanément par l'Etat d'origine ou réclamé par l'Etat affecté, cela «le plus rapidement possible et au plus tard au moment où il informe son propre public¹⁴⁸»; déclaration expresse de l'Etat affecté de son intention de participer à la procédure dans un délai raisonnable fixé par l'Etat d'origine; consultation entre les Etats concernés qui fixent ensemble le délai de la consultation. Celle-ci a pour objet d'étudier les incidences transfrontières potentielles et les mesures envisagées pour les réduire. Le public et les autorités locales concernées doivent pouvoir participer à ces procédures. Pour cela, ils doivent disposer, dans un délai raisonnable, des informations échangées entre les Etats et pouvoir communiquer leur avis à l'autorité compétente avant que le projet ne soit autorisé.

Une extension notable de cette procédure résulte de la Directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation d'incidences de certains plans et programmes sur l'environnement applicable dans les Etats membres le 21 juillet 2004. Dans la mesure où ces plans ont, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, nécessairement des effets à long terme sur le paysage, ce dernier est directement concerné par ce nouvel instrument de prévention des atteintes à l'environnement.

Les Conventions d'Espoo, d'Helsinki et de Kiev

La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a favorisé l'élaboration de plusieurs conventions internationales en vue de promouvoir la prévention pacifique des conflits internationaux nés des problèmes d'environnement. La Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier du 25 février 1991 est entrée en vigueur le 10 septembre 1997. Elle s'impose à de nombreux Etats dont certains sont par ailleurs parties à la Convention européenne du paysage. Le paysage est encore ici mentionné comme un élément de l'environnement¹⁴⁹. En dehors des activités toujours soumises à une étude d'impact en fonction de la liste de l'appendice I, les Parties peuvent engager des discussions pour d'autres activités susceptibles, selon l'Etat affecté, d'avoir un impact transfrontalier important¹⁵⁰. Les critères aidant à déterminer l'importance de l'impact figurent à l'appendice III. On y trouve les zones particulièrement sensibles et les sites présentant un intérêt scientifique, archéologique, culturel ou historique, donc nécessairement le paysage. Le mécanisme prévu implique pour sa mise en œuvre des mesures nationales précises. Encore faut-il qu'elles soient harmonisées

148. Article 7 de la Directive 85/337 /CEE du 27 juin 1985.

149. Article 1, paragraphe 7.

150. Article 2, paragraphe 5.

dans les deux Etats voisins. L'article 8 prévoit pour ce faire des accords bilatéraux spécifiques entre Etats frontaliers. Le premier bilan tiré lors de la 2^e Conférence des Parties à Sofia en février 2001 fait état d'un seul Accord du 14 mars 1997 entre la Lettonie et l'Estonie sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte frontalier. Dans d'autres régions des accords sont en cours de négociation et d'expérimentation (Estonie-Finlande, Autriche-Hongrie, Pays-Bas-Allemagne et Pays-Bas-Flandre).

Les Conventions d'Helsinki concernent la protection et l'utilisation des cours d'eaux transfrontières et les lacs internationaux (18 mars 1992), et les effets transfrontières des accidents industriels (17 mars 1992). Ces deux conventions prévoient également des études d'impact et leur mise en œuvre exige une coordination avec la Convention d'Espoo, plus générale mais antérieure.

Enfin, le Protocole à la Convention d'Espoo signé à Kiev en mai 2003 par 35 Etats et la Communauté européenne, porte sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques. Il s'inspire de la directive communautaire du 27 juin 2001 et prévoit une procédure voisine de celle d'Espoo. Là encore, le paysage frontalier est directement en cause¹⁵¹ et sa préservation future exigera une attention particulière.

b. Les difficultés de mise en œuvre

Face à cette généralisation des études d'impact transfrontières, les Etats apparaissent quelque peu désarçonnés. Ils doivent à la fois adapter leur droit national des études d'impact en instituant des procédures permettant la participation non seulement des Etats et autorités locales voisines, mais aussi des populations, et également négocier des accords bilatéraux pour harmoniser les procédures nationales.

Il convient d'éviter les discriminations et les inégalités entre les Etats. En effet, il faut que les accords passés traduisent la réciprocité et l'équivalence. Les problèmes rencontrés sont ceux des délais d'information et de consultation, des langues utilisées et des traductions de documents complexes, des circuits de transmission des études d'impact passant ou non par les Affaires étrangères, ceux des coûts supplémentaires à faire supporter par le pétitionnaire. Des différences d'appréciation du contenu de l'étude d'impact peuvent affecter la prise en compte plus ou moins détaillée du paysage selon les Etats.

Les exemples de transposition des directives communautaires font apparaître des solutions variables. Aux Pays-Bas, des mesures pratiques intéressantes ont été insérées dans la loi sur la gestion de l'environnement: à la demande d'un pays voisin, traduction de l'annonce de l'étude d'impact et publication dans un journal; transmission de l'étude par le ministre de l'Environnement; délai de quatre semaines pour faire des commentaires. En Allemagne, le délai de consultation est fixé d'un commun accord et ne peut être supérieur à trois mois. L'autorité compétente peut exiger du pétitionnaire une traduction du résumé de

151. Article 2, paragraphe 7, et annexe III, paragraphe 8.

l'étude sous réserve du respect par l'autre Etat du principe de réciprocité. Dans la région Wallonne de Belgique, le décret du 4 juillet 2002 met en œuvre à la fois la directive et la Convention d'Espoo. Il distingue de façon intéressante les projets wallons ayant des effets à l'extérieur et les projets extérieurs ayant des effets en Wallonie, mais rien n'est organisé pour les traductions des documents et pour la participation du public étranger en Wallonie. Au Portugal, c'est le ministre des Affaires étrangères qui transmet les informations. L'Etat affecté a trente jours pour réagir. En France, depuis le décret du 20 mars 2000, c'est le préfet qui transmet le dossier aux autorités de l'Etat voisin après information préalable du ministre des Affaires étrangères¹⁵².

Une expérience intéressante visant à harmoniser les procédures nationales résulte de la coopération trilatérale entre l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark dans la zone frontalière de la mer des Wadden. Un résumé en anglais de la note préliminaire informant d'un projet est mis sur Internet et adressé aux autorités locales et nationales compétentes. Sur demande, l'étude d'impact est transmise, sa traduction incombant à celui qui demande la communication. Compte tenu des différences qui subsistent entre les trois législations, il est envisagé de renforcer et d'améliorer encore les échanges d'études d'impact transfrontières¹⁵³.

Face à ces difficultés, une mise en harmonie entre le droit des études d'impact transfrontières et la politique transfrontière des paysages paraît indispensable à l'avenir. Il conviendrait d'abord que les Parties à la Convention européenne du paysage élaborent des recommandations relatives aux politiques paysagères transfrontières. Il conviendrait ensuite qu'une coordination s'effectue entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats parties aux conventions transfrontières afin de donner une place véritable au paysage dans les diverses études d'impact transfrontières. Le recours à la formule évoquée ci-dessus de comités «paysage» serait souhaitable. Enfin, les Parties devraient être les moteurs de l'élaboration d'accords bilatéraux sur les études d'impact transfrontières qui seuls permettront une véritable garantie juridique d'information et de participation des populations à la réalisation des études d'impact.

La place donnée par la Convention européenne du paysage à la participation du public en matière de politique paysagère ne peut se limiter aux frontières nationales. Il est évident que la mise en œuvre de l'article 9 sur les paysages transfrontaliers doit également satisfaire à l'obligation générale d'assurer de manière satisfaisante cette participation, d'autant qu'elle est aussi inhérente au droit des études d'impact. Si les études d'impact transfrontières sont en réalité des études d'impact nationales ayant des effets à l'étranger, la participation du public doit être organisée de telle sorte que le public étranger puisse bénéficier des mêmes garanties que le public national. Il lui faut donc, en matière de paysage, une information adéquate.

152. Pour la Grèce, voir Papadimitriou, Georgios et Patronos, Petros, *The implementation of the Espoo Convention, an hellenic approach*, Ant. Sakkoulas, Athènes, et Bruylant, Bruxelles, 2002.

153. Déclaration officielle de la Conférence tripartite de la mer des Wadden, adoptée à Esbjerg en 2001, points 50 à 53.

On doit alors aussi mettre en synergie les mécanismes des études d'impact transfrontières avec les droits reconnus au public par la Convention d'Aarhus. Un lien est établi entre Espoo et Aarhus dans la mesure où cette dernière convention fait référence aux études d'impact, et précisément à l'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement à l'article 6, paragraphe 2, relatif à l'information à laquelle le public a droit au cours du processus de décision. De même, les informations pertinentes minimales exigées à l'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus se recoupent avec les informations prévues par Espoo. Si une même activité transfrontière est soumise aux deux conventions dans deux Etats parties, la Convention d'Aarhus et son article 6 s'appliqueront de préférence à celle d'Espoo parce que les obligations y sont plus détaillées.

Conclusion

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'article 7 de la Convention européenne du paysage, il serait possible:

- d'organiser au sein du Conseil de l'Europe une coordination permettant d'intégrer le paysage dans les actions et programmes de l'Organisation;
- d'élaborer une stratégie générale concernant l'insertion du paysage dans les plans et programmes internationaux;
- de mettre en place des comités «paysage» ad hoc chargés d'élaborer des stratégies particulières concernant l'insertion du paysage dans chacune des conventions universelles et régionales concernées par ce sujet, à un titre ou un autre, auxquelles sont parties plusieurs Etats parties à la Convention européenne du paysage;
- d'inviter les Etats parties à se réunir lors des Conférences des Parties de ces conventions pour se concerter en vue de propositions communes dans l'esprit de la Convention européenne du paysage;
- d'élaborer des stratégies d'insertion du paysage dans les programmes internationaux auxquels participe le Conseil de l'Europe;
- d'inviter les Etats membres de l'Union européenne à se coordonner grâce à un comité «paysage» des membres de l'Union, pour une meilleure intégration du paysage dans les politiques communautaires et dans le droit communautaire relatif à l'agriculture et à l'environnement;
- de préparer l'invitation adressée à la Communauté européenne d'adhérer à la Convention européenne du paysage;
- de préparer la négociation d'un accord de coopération avec l'UNESCO en ce qui concerne le paysage.

Pour faciliter la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne du paysage, il serait possible:

- d'inciter les Etats parties à ratifier la Convention-cadre de Madrid européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales afin de faciliter la mise en place de politiques paysagères transfrontalières;

- de créer un groupe de travail conjoint entre le secrétariat de la Convention de Madrid et celui de la Convention européenne du paysage;
- d’élaborer un nouveau modèle d’accord de coopération transfrontière consacré exclusivement aux problèmes paysagers;
- d’élaborer des recommandations générales sur les politiques paysagères transfrontalières;
- de mettre en place des comités paysages pour les Parties aux Conventions d’Espoo et d’Helsinki et au Protocole de Kiev pour plus de cohérence avec la Convention européenne du paysage;
- d’élaborer des recommandations sur la prise en compte du paysage dans les études d’impact transfrontières;
- d’élaborer des modèles d’accords bilatéraux sur les études d’impact transfrontières;
- d’inciter les Etats parties à élaborer des législations nationales adaptées aux zones transfrontières.

8. Paysage et participation du public

Michel Prieur et Sylvie Durousseau, experts auprès du Conseil de l'Europe

«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.c de la Convention européenne du paysage

«D. Objectifs de qualité paysagère

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.»

Article 6.D de la Convention européenne du paysage

Introduction

La Convention européenne du paysage est le premier et le seul traité international exclusivement consacré à la protection, à la gestion et à la mise en valeur de tous les paysages européens. Signée le 20 octobre 2000 à Florence, elle implique, de la part des Etats concernés, la définition d'une véritable politique du paysage en partenariat avec le public. En particulier, l'article 5.c de la convention prévoit que «chaque Partie s'engage 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». L'article 6.D ajoute que «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».

En cela, la Convention européenne du paysage s'inscrit dans le prolongement de la Convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, qu'elle vise dans son préambule.

Mais plusieurs observations doivent être faites quant à la formulation des articles 5.c et 6.D de la convention, spécifiquement consacrés à la participation du public.

En premier lieu, par public, il convient de retenir la société civile au sens large, en excluant les autorités locales et régionales et les autres acteurs concernés, cités par ailleurs.

En second lieu, il apparaît clairement que la participation du public doit être visible au moment de la conception de la politique du paysage, mais également lors de la réalisation de cette même politique. Il s'agit bien de deux niveaux distincts. De plus, le public doit participer à la formulation des objectifs de qualité paysagère. La notion de consultation retenue dans la formulation de l'article 6.D ne doit pas permettre de conclure à une intervention *a minima*.

A partir de ces précisions liminaires, l'étude de la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage respectera la progression logique suivante:

- l'identification des exigences de participation du public selon la Convention européenne du paysage;
- l'étude, en parallèle, des exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus;
- l'analyse du droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens;

– la formulation de propositions en vue d’améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d’aménagement du paysage.

8.1. Les exigences de participation du public selon la Convention européenne du paysage

La définition du paysage énoncée dans le Convention européenne du paysage, de même que celle retenue par certaines instances internationales insistent sur la relation de l’homme au milieu qui l’entoure.

Selon le Conseil de l’Europe, le paysage désigne «une portion déterminée du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l’action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations¹⁵⁴».

De même pour l’Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), «une interaction harmonieuse entre les êtres humains et la nature vérifiée dans le passé et toujours d’actualité est une caractéristique permettant d’identifier les zones à protéger, en particulier pour leur intérêt paysager¹⁵⁵».

Enfin, en application de la Convention de l’UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972, «le terme paysage culturel couvre une diversité de manifestations d’une interaction entre l’être humain et son environnement naturel¹⁵⁶».

Il apparaît donc logique et indiscutable que l’homme, facteur de l’identification du paysage, soit également acteur de sa protection, de sa gestion et de sa mise en valeur. Dans le préambule de la Convention européenne du paysage, les Etats membres du Conseil de l’Europe énoncent d’ailleurs leur désir de «répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation».

Dans cette optique, les articles 5.c et 6.D de la Convention européenne du paysage insistent sur la nécessité de mettre en place des procédures de participation. Précisément: «si la Convention européenne du paysage insiste tant sur l’approche participative, ce n’est pas tant pour céder à l’air du temps que pour mieux traduire juridiquement la spécificité du “paysage”. Celui-ci n’existe que parce qu’il est vu. Une politique qui n’impliquerait que les experts et les administrateurs, qui sont souvent aussi des experts, produirait un paysage subi par les gens, comme il a pu être dans le passé produit pour et par une élite. La démocratisation du paysage est non seulement liée au nouveau champ d’application introduit par la Convention européenne du paysage, mais elle s’exprime par cette appropriation collective et individuelle de tous les paysages qui nécessitent, pour leur transformation, le suivi

154. Conseil de l’Europe, Convention européenne du paysage, article 1, «Définitions».

155. The World Conservation Union (IUCN), *Management guidelines for IUCN category V protected areas – protected landscapes/seascapes*, septembre 2002.

156. UNESCO, *Cultural Landscapes from Operational Guidelines to the World Heritage Convention*, 1999, paragraphe 37.

de leur évolution et la prévention de leur destruction inconsidérée, une participation directe de tous à toutes les phases de décision¹⁵⁷».

Le rapport explicatif annexé à la Convention européenne du paysage précise les ambitions de cette participation. S'agissant de l'article 5.c, il insiste sur la nécessité de «mettre en place des procédures de participation du public, des collectivités locales et régionales, et des autres acteurs concernés, pour la définition et la mise en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Le paysage est un élément qui touche l'ensemble de la population: l'entretien du paysage appelle un partenariat entre un large éventail d'individus et d'organisations». De plus, concernant l'article 6.D, le rapport explicatif précise que «ce paragraphe engage les Parties à définir pour les paysages identifiés et qualifiés des objectifs de qualité paysagère, ce en consultant la population concernée. Préalablement à l'adoption de toute mesure pour la protection, la gestion et l'aménagement d'un paysage, il est essentiel de donner au public une définition claire des objectifs à atteindre. Ceux-ci doivent être définis, exposés et publiés par l'autorité compétente, après consultation du public et prise en compte de tous les intérêts pertinents. Les objectifs peuvent être fixés dans le cadre plus général d'une politique poursuivie par les collectivités territoriales ou centrales concernées. La définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques des paysages visés par la protection, la gestion ou l'aménagement, et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés».

Une relation claire doit apparaître entre les objectifs, les résultats des analyses d'identification et de qualification et les mesures qui sont jugées nécessaires pour atteindre ces objectifs.

La convention vise donc l'interpellation d'un public le plus large possible dans le cadre de procédures de participation intervenant au moment de la définition des projets et de l'instruction des demandes individuelles pour se poursuivre jusqu'à la décision finale, qu'il doit pouvoir influencer, et jusqu'au suivi de la mise en œuvre d'une véritable politique du paysage. Cette participation du public implique des démarches concomitantes de la part des autorités publiques: une information et une sensibilisation du public à la question paysagère, un inventaire des paysages d'intérêt national, régional, local, voire transfrontalier, une adaptation des procédures de participation lorsqu'elles existent...

Ainsi, «il est évident que l'implication des populations, par leur sensibilisation forte et constante tout d'abord, puis par leur participation active aux décisions publiques liées au paysage, représente l'élément central de la convention européenne. Sans cette implication, le paysage perdrait probablement sa fonction principale

157. Prieur, Michel, «Politiques du paysage: contribution au bien-être des citoyens européens et au développement durable; Approches sociale, économique, culturelle et écologique», 2^e Conférence des Etats contractants et signataires de la Convention européenne du paysage, Strasbourg, 10 octobre 2002, T-FLOR 2 (2002) 20.

et deviendrait soit expression de déchéance et de laideur pour la majorité, soit paradis artificiel pour un cercle restreint de privilégiés¹⁵⁸».

Les exigences de la convention s'agissant de la participation du public à la définition et à la mise en œuvre de la politique du paysage se retrouvent dans d'autres textes. En effet, l'IUCN énonce dix principes que doivent respecter les autorités chargées de la gestion des zones protégées. En particulier, «le public doit être regardé comme un intendant du paysage (*steward of the landscapes*)», «la gestion doit être entreprise avec l'ensemble de la population locale, et surtout dans son intérêt¹⁵⁹».

La participation doit être «effective» comme le soulignait déjà le Conseil de l'Europe dans la Recommandation n° R (95) 9 du Comité des Ministres du 11 septembre 1995: «la démarche d'évaluation paysagère devrait: VIII. Garantir une possibilité effective de participation de la part de la population au processus d'évaluation et de gestion du paysage¹⁶⁰».

De même, la 5^e Conférence européenne des ministres responsables du patrimoine culturel a abouti à plusieurs résolutions¹⁶¹. A titre d'exemple, dans la Résolution n° 1, les ministres concernés appellent les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux à «garantir le droit des communautés, de leurs membres et des organisations non gouvernementales à participer de manière appropriée aux processus de consultation et de décision concernant le patrimoine...»; à «associer le public et les communautés, aux côtés des professionnels, à l'identification et à la protection du patrimoine culturel; mettre en place le cadre juridique, financier et professionnel nécessaire à l'action concertée des experts, des propriétaires de biens fonciers, des investisseurs, des entreprises et de la société civile; développer la notion de partage des responsabilités en intégrant la dimension patrimoniale dans les stratégies économiques, sociales et éducatives, afin de favoriser la gestion durable de l'environnement; encourager, par des mesures et des incitations adéquates étant donné que les fonds publics sont nécessairement limités [...] la société civile à jouer un rôle croissant dans le domaine du patrimoine le plus large tel que perçu aujourd'hui par l'opinion [...]».

Plus récemment, dans le cadre d'une recommandation sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, les ministres du

158. Priore, Riccardo, «Exposé lors de la journée d'étude sur la Convention européenne du paysage du 18 janvier 2001», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, octobre 2003, p. 255.

159. The World Conservation Union (IUCN), *op. cit.*

160. Recommandation n° R (95) 9 relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage.

161. Conférence européenne des ministres responsables du patrimoine culturel, Slovénie, 5-7 avril 2001; Résolution n° 1 sur le rôle du patrimoine culturel face au défi de la mondialisation; Résolution n° 2 sur les activités futures du Conseil de l'Europe en matière de patrimoine culturel, 2002-2005; Déclaration sur le rôle des organisations bénévoles dans le domaine du patrimoine culturel; Résolution finale.

Conseil de l'Europe ont préconisé la mise en place de «mesures d'aménagement pour des territoires caractéristiques de l'Europe¹⁶²».

Sont ainsi concernés les paysages, les zones urbaines, les zones rurales, les montagnes, les régions côtières et insulaires, les eurocorridors, les bassins fluviaux et vallées alluviales, les zones de reconversion, les régions frontalières.

Parmi les principes figure «le renforcement de la coopération entre les Etats membres, les régions, les municipalités et la population», en particulier grâce à «une coopération horizontale et verticale, et à une participation effective de la société au processus d'aménagement du territoire».

La Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) du 7 novembre 1991, dans le Protocole d'application de Chambéry du 20 décembre 1994 intitulé «Protection de la nature et entretien des paysages», mentionne également dans son préambule que «la population locale doit être en mesure de définir son propre projet de développement social, culturel et économique, et de participer à sa mise en œuvre dans le cadre institutionnel existant». De plus, le protocole fait allusion aux contraintes excessives exercées sur la nature et les paysages pour en conclure que «certains problèmes ne peuvent être résolus que dans un cadre transfrontalier et exigent des mesures communes de la part des Etats alpins». A cette fin, l'article 5 du protocole est consacré à la participation des collectivités territoriales «afin de promouvoir une solidarité dans la responsabilité, notamment pour exploiter et développer les synergies dans l'application des politiques de protection de la nature et d'entretien des paysages ainsi que dans la mise en œuvre des mesures qui en découlent». De plus, conformément à l'article 21 relatif à la formation et l'information, «les Parties contractantes favorisent la formation initiale et continue ainsi que l'information du public pour ce qui est des objectifs, des mesures et de la mise en œuvre du présent protocole».

Enfin, dernière illustration, la Conférence paneuropéenne sur l'agriculture et la biodiversité insiste sur la nécessité de «faire participer les parties prenantes concernées, notamment les agriculteurs et les consommateurs, à l'élaboration des politiques» et d'«élaborer des politiques visant à intégrer les préoccupations liées à la diversité biologique et au paysage dans les politiques agricoles, en faisant pleinement participer l'ensemble des parties concernées, y compris les populations locales¹⁶³».

Il convient alors de se demander en quoi consiste cette participation du public et à quel moment elle doit intervenir. Ces éclaircissements peuvent résulter d'une étude en parallèle de la Convention d'Aarhus. En effet, le principe de participation du

162. Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 30 janvier 2002 aux Etats membres sur les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

163. Conférence paneuropéenne à haut niveau sur l'agriculture et la biodiversité, voir *Recueil des rapports de base, Paris, 5-7 juin 2002*, coll. «Sauvegarde de la nature», 133, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, «Déclaration finale sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et paysagère dans le cadre des politiques et pratiques agricoles».

public en matière paysagère rejoint la volonté du Conseil de l'Europe de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie¹⁶⁴. Pour maintenir les sociétés démocratiques, il convient de renforcer le rôle de l'éducation dans la promotion de la participation active de tous les individus. La participation active et effective s'inscrit complètement dans l'esprit de la Convention d'Aarhus visée dans le préambule de la Convention européenne du paysage. Elle est une condition du développement durable et de la bonne gouvernance comme l'a souligné l'Association de droit international dans sa résolution sur les principes du droit international relatifs au développement durable¹⁶⁵.

8.2. Les exigences de participation du public selon la Convention d'Aarhus

La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Les articles 6 à 8 de la convention distinguent trois moments pour la participation:

- la participation aux décisions relatives à des activités particulières;
- la participation en ce qui concerne les plans, programmes et politiques;
- la participation durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires d'application générale.

Dans son préambule, la Convention européenne du paysage mentionne expressément cette convention et, donc, s'en inspire ouvertement. Dès lors, dans la mesure où des Etats parties à la Convention d'Aarhus sont également parties à la Convention européenne du paysage, les ambitions fixées au titre de la première convention, spécifique à la participation, précisent celles exigibles au titre de la seconde. Or la Convention d'Aarhus fournit certaines précisions s'agissant notamment des délais d'information, de l'incidence de la participation. En particulier, la Convention d'Aarhus donne une définition du public selon laquelle «toutes les dispositions de la convention concernent l'ensemble du public sans discrimination quant à la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une organisation non gouvernementale, sans discrimination quant au lieu où son siège est établi». Cette définition du public peut être retenue pour s'appliquer à la Convention européenne du paysage dans un but de clarification. En effet, non seulement la Convention européenne du paysage ne donne pas de définition du public, mais encore la formulation de son article 5.c soulève une interrogation en visant la participation «du public, des autorités locales et régionales, et des autres

164. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2002)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'éducation à la citoyenneté démocratique, adoptée le 16 octobre 2002; Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

165. Résolution de l'Association de droit international, New Delhi, 6 avril 2002.

acteurs concernés». Faut-il considérer que la participation concerne le public au sens large, ou simplement un public «concerné»? Sur ce point, la définition du public telle qu'énoncée dans la Convention d'Aarhus supprime toute hésitation et il est clair que «concernés» vise uniquement les autres acteurs. Comme le droit à l'information, le droit à la participation doit être accessible au public en général, sans avoir à justifier d'un intérêt juridiquement identifié.

De plus, selon la Convention d'Aarhus, les Parties à la convention doivent:

«Répondre à toute demande d'information concernant l'environnement, le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai d'un mois après le dépôt d'une telle demande.

S'assurer que les autorités publiques sont en possession et tiennent à jour les informations concernant l'environnement, et qu'elles sont informées des activités qui peuvent avoir des incidences importantes sur ledit environnement [...].

Mettre progressivement les informations disponibles sur l'environnement dans des bases de données électroniques facilement accessibles au public.

Publier et diffuser un rapport national sur l'état de l'environnement, contenant entre autres des informations sur la qualité de l'environnement et sur les contraintes qui s'exercent sur celui-ci.

Informers le public des prises de décision sur tout type d'activité proposée susceptible de l'affecter.

Permettre la participation du public au début de la procédure de décision, lorsque toutes les options sont encore ouvertes.

Veiller à ce que, lors de la prise de décision finale sur quelque activité proposée que ce soit, les résultats de la procédure de participation du public soient pris en considération par les autorités compétentes.

Promouvoir une participation effective du public durant la phase d'élaboration des projets, des programmes et des dispositions juridiques concernant l'environnement¹⁶⁶[...].»

Ainsi, la Convention d'Aarhus permet d'enrichir la Convention européenne du paysage en précisant:

- la constitution du public;
- la participation à la conception des politiques;
- la participation à la réalisation des politiques du paysage à travers soit les plans de paysages, soit les objectifs de qualités paysagères.

Conformément à l'article 6 de la Convention d'Aarhus, les modalités de participation doivent privilégier:

- l'information du public «de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus»;

166. Schrage, Wiek, «La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement», in *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial «La Convention d'Aarhus», 1999, pp. 5-7.

- la participation du public au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence;
- la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée; et
- la prise en considération des résultats de la procédure de participation au moment de prendre la décision.

Dès lors, s'agissant de la transposition de ces dispositions au niveau de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, «en ce qui concerne du moins la phase d'identification, de qualification et de formulation des objectifs de qualité paysagère, on doit considérer que cette participation sera spécialement organisée de façon détaillée puisque l'objectif poursuivi est de déterminer les «aspirations des populations» (article 1.c) et «les valeurs particulières» attribuées aux paysages par les acteurs et les populations concernés (article 6.C.1.b). Pour ce faire, une consultation ordinaire, sous forme par exemple d'enquête publique, risque d'être insuffisante et de ne pas permettre de recueillir avec précision les demandes et besoins des populations. La désignation d'un expert ou, comme en Suisse, d'un médiateur indépendant chargé de collecter les opinions en prenant le temps nécessaire, serait utile. La Convention d'Aarhus n'impose pas non plus de modalités particulières de participation, mais elle détaille spécialement dans son article 6 toutes les techniques utilisables pour garantir une participation accrue qui permette de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement¹⁶⁷.»

La Convention d'Aarhus a déjà conduit à revoir certains textes de droit communautaire dans le sens d'une meilleure intégration des exigences du public au cours du processus décisionnel. Il en est ainsi de la Directive 2003/4 du 28 février 2003 sur le droit à l'information¹⁶⁸, de la Directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹⁶⁹ et de la Directive 2003/35 du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public¹⁷⁰.

De plus, la Commission a approuvé, le 24 octobre 2003, trois propositions de textes visant à tirer les conséquences de la Convention d'Aarhus:

- une proposition de règlement sur l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus¹⁷¹. Ses buts sont l'effectivité de l'accès aux informations environnementales (état de

167. Prieur, Michel, *op. cit.*

168. *JOCE*, L 41, 14 février 2003.

169. *JOCE*, L 197, 21 juillet 2001.

170. *JOCE*, L 156, 25 juin 2003.

171. Proposition de règlement présentée par la Commission, Com (2003) 622 final.

l'environnement, des milieux naturels et des politiques publiques), la diffusion de ces informations sur Internet, la réponse de l'administration dans les plus brefs délais (un mois, exceptionnellement deux) aux demandes du public et des organisations écologiques, l'accroissement de la participation du public au processus décisionnel (communication par les pouvoirs publics des décisions finales et des résultats du processus participatif), la possibilité pour les organisations non gouvernementales européennes de demander la révision des décisions que les institutions et organes de l'Union européenne ont arrêtées et qu'elles estiment contraires au droit européen de l'environnement (un recours devant la Cour de justice des Communautés européenne est possible en cas de refus);

– un projet de directive relative à l'accès à la justice en matière d'environnement¹⁷² en vue de donner aux personnes intéressées et à leurs organisations représentatives la possibilité de contester des agissements ou manquements des pouvoirs publics nationaux qui violent le droit communautaire;

– une proposition de ratification de la Convention d'Aarhus par l'Union européenne.

Mais «la culture administrative nationale, reflet du droit et des traditions, est fortement ancrée dans les esprits, elle aura du mal à évoluer rapidement dans certains pays et cela constituera un obstacle réel à la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus¹⁷³». Cette mise en garde se vérifie au niveau de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, les procédures de participation n'étant pas définies avec la même intensité dans chaque Etat partie.

8.3. Le droit applicable en matière de participation dans certains Etats européens

Cette question a été traitée en analysant les résultats d'un questionnaire diffusé auprès de juristes universitaires de 12 Etats membres du Conseil de l'Europe¹⁷⁴: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie¹⁷⁵, Pays-Bas, Suède et Turquie¹⁷⁶.

Les intitulés choisis visent à révéler la diversité dans la mise en œuvre des exigences fixées par les articles 5.c et 6.D de la Convention européenne du paysage.

172. Proposition de directive présentée par la Commission, Com (2003) 624 final.

173. Prieur, Michel, «Information et participation du public en matière d'environnement, influence du droit international et communautaire, in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, sous la direction de Michel Pâques et Michaël Faure, actes du colloque des 19 et 20 octobre 2002, université de Liège, Bruylant, Bruxelles, 2003.

174. Voir annexe 1.

175. Bermejo Latre, José Luis, *La pianificazione del Paesaggio*, Université d'études de Bologne, Maggioli Editore, 2002.

176. O Kaboglu, Ibrahim, «Le droit au paysage en droit turc», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3, octobre 2003, p. 321.

8.3.1. Le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage

Ce paragraphe a été rédigé à partir des réponses formulées aux questions II.1, I.1, I.3, III.1 et IV.1.

a. Le principe de participation en matière paysagère

Il y a rarement un principe général de participation à valeur légale.

En Finlande, la Constitution (2000, paragraphe 20) déclare que chacun est responsable de l'environnement, de la diversité biologique et du patrimoine culturel. Un rapport a été élaboré pour le ministère de l'Environnement afin d'évaluer les besoins de réformes législatives liés à la Convention européenne du paysage.

En Italie, un Accord de coopération Etat-régions sur l'exercice des pouvoirs en matière de paysage (étant donné la compétence des régions pour la planification paysagère) a été signé le 19 avril 2001 par le ministère des Biens et Activités culturelles et les régions italiennes, dans le cadre de la Conférence permanente Etat-régions (organisme qui assure la coopération entre les deux échelons principaux de gouvernement en Italie). Il s'agit du premier acte qui assure le «suivi» de la convention. Il prévoit, «dans l'attente de la ratification de la Convention européenne du paysage» (préambule), des lignes d'orientation pour l'exercice des pouvoirs en matière de paysage «en conformité avec la convention». L'accord est publié au journal officiel (*Gazzetta ufficiale*), n° 114 du 18 mai 2001 (il sera cité par la suite comme Accord 2001).

L'article 6 de l'Accord 2001 prévoit que «dans les procédures de planification paysagère il est nécessaire d'assurer la coopération institutionnelle et la plus grande participation du public concerné et des associations qui protègent des intérêts généraux». Il s'agit bien sûr d'une orientation de principe qui devrait inspirer pour le futur toutes les politiques régionales de planification paysagère.

En l'absence d'un principe général, la participation figure dans certaines dispositions ponctuelles.

Il en est ainsi en Autriche où la participation dans le cadre des procédures administratives est prévue par la loi sur les procédures administratives générales, la loi sur l'étude d'impact environnementale et certaines lois régionales concernant la conservation de la nature.

L'article 105.a de la Constitution espagnole (1978) renvoie à la loi le soin de réguler «l'audience des citoyens, directement ou à travers les organisations ou les associations reconnues par la loi, dans la procédure d'élaboration des dispositions administratives qui ont une incidence sur eux». Or, le législateur a introduit des dispositions participatives en rapport avec le paysage dans la loi de protection des espaces naturels du 27 mars 1989 et dans la loi sur le sol du 13 avril 1998.

En France, l'article L.110-1 du Code de l'environnement, modifié par l'article 132 de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002, consacre un principe général de participation selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement.

En Irlande, la loi sur l'urbanisme et le développement (*Planning and Development Act*) de 2000 dans ses sections 9 à 13 et ses sections 34, 37, 50, 51 et 204 prévoit que toute personne peut participer à l'articulation des objectifs pour la protection de paysage et à la désignation des zones de protection de paysage dans le cadre des programmes de développement. La loi sur la faune sauvage de 2000 fait également référence à ce principe.

De même, en Italie, en vertu de l'article 9 de la loi n° 241 de 1990, le principe d'intervention n'est que procédurier («qui que ce soit titulaire d'intérêts publics ou privés, ou titulaire d'intérêts généraux regroupés en associations ou comités, auxquels peut dériver un préjudice de la disposition, a la faculté d'intervention dans le procédé»). Mais dans le droit de l'urbanisme, l'article 9 de la loi n° 1150 de 1942 prévoit que le projet de plan d'occupation des sols (POS) soit déposé à la commune pour trente jours et qu'il soit mis à la disposition du public. La loi n'explique pas s'il y a la possibilité pour les particuliers de présenter des observations, mais la pratique reconnaît cette faculté aux propriétaires d'immeubles. De même, les associations syndicales, les organismes publics et les institutions intéressées peuvent présenter leurs observations sur le projet de plan dans un délai trente jours.

De plus, comme l'a fait remarquer la Belgique, les Etats parties à la Convention d'Aarhus doivent prévoir des mécanismes de participation conformément aux prescriptions de cette convention. Déjà, la Communauté européenne a signé cette convention et, dans sa lignée, a édicté la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'élaboration des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ainsi que la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61 CE.

L'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage, devrait donner lieu à une adaptation des dispositifs de participation vers une prise en compte des préoccupations paysagères.

Sur ce point, la Turquie fait figure d'exception puisqu'elle a ratifié la Convention européenne du paysage mais pas la Convention d'Aarhus. Dès lors, les articles de la Convention européenne du paysage sont désormais d'application directe, obligeant l'administration à élaborer les réglementations de mise en application nécessaires. En particulier, la participation du public au titre de l'article 5.c de la

convention et la consultation dans le cadre de la définition des objectifs de qualité paysagère devront donner lieu à des procédures adaptées.

b. Le public invité à participer

En l'état actuel du droit, la participation du public en matière paysagère s'exerce plus ou moins dans l'ensemble des pays consultés. Néanmoins, la notion de public n'est pas interprétée partout de façon identique. Globalement, il est possible de distinguer deux groupes d'Etats:

Ceux pour lesquels le public s'entend des particuliers: il en est ainsi de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France, de la Finlande, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède.

En Allemagne, lorsqu'une participation formelle n'a pas été prévue, les agriculteurs ou des associations similaires sont consultés.

En Autriche en revanche, les remarques du public sont généralement prises en compte lorsqu'elles s'expriment dans un cadre formel.

En France, de nombreuses procédures prévoient l'intervention des particuliers sans avoir à justifier d'un intérêt, au titre d'habitant de la commune sur laquelle un projet est prévu ou au titre de propriétaire, ou compte tenu de qualifications professionnelles. Les associations sont un relais essentiel puisqu'elles bénéficient de droits supplémentaires tels que la communication de documents administratifs.

En Finlande, la loi sur l'aménagement du territoire est fondée sur l'idée de la participation du public et de l'interaction (paragraphe 1). Ainsi, au niveau des procédures de la planification (paragraphe 62, 63, 65, 66, 67), chacun a le droit d'être informé et de prononcer son avis. L'autorité administrative a un devoir de réplique aux opinions émises. Les membres de la commune de même que les personnes morales concernées peuvent faire appel des décisions prises.

Dans les autres systèmes de législation, par exemple dans la loi relative à la protection de la nature, les règles de la loi relative à la procédure administrative (434/2003) s'appliquent et prévoient la participation du public concerné. Les associations environnementales ont un droit d'appel (paragraphe 61).

En Italie, il est possible de distinguer parmi les particuliers les titulaires d'un droit subjectif (par exemple les propriétaires de terrains ou d'immeuble concernés) et les titulaires d'un intérêt légitime reconnu par l'administration et à caractère procédural. De plus, spécifiquement à la participation du public en matière paysagère, les législations régionales ont prévu différentes formes de participation (possibilité de faire des observations écrites, organisation de «conférences de planification») qui font intervenir un public variable (parfois les seules collectivités locales, parfois les collectivités et les professionnels, parfois le public, sans spécifier s'il s'agit du public concerné).

En Suède, la participation du public est importante, spécialement dans le cadre des administrations locales du conservatoire suédois de conservation de la nature.

Ceux pour lesquels le public concerné désigne les autorités étatiques, régionales et locales, les organisations non gouvernementales et les professionnels: cela se vérifie en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Turquie.

S'agissant de la Belgique, la procédure de participation prévue dans le cadre du contrat de rivière concerne les usagers, les associations et les riverains qui le souhaitent.

En Espagne, la protection du paysage s'exerce à travers les plans d'aménagement des ressources naturelles. L'élaboration de ces plans résulte des régions qui doivent observer un principe d'information publique et de consultation des intérêts sociaux (associations d'entrepreneurs, syndicats de travailleurs), des intérêts institutionnels (ordres professionnels, chambres de commerce), des associations de conservation de l'environnement identifiées devant les autorités régionales.

En Grèce, les particuliers ont simplement le droit d'adresser des pétitions et des demandes aux partis politiques et aux membres du parlement.

S'agissant de l'Irlande, les personnes les plus directement et individuellement affectées peuvent participer à la désignation des zones de patrimoine naturel (*Natural Heritage Area, NHA*). Cela dans la mesure où la désignation d'une telle zone a pour conséquence d'imposer des restrictions immédiates et affecte particulièrement les propriétaires.

Le conseil de patrimoine est très impliqué dans le développement des politiques du paysage. Il exerce des compétences en matière d'expertise scientifique. Il consulte l'ensemble des intéressés.

En Turquie, un décret-loi de 1991 relatif à la création du ministère de l'Environnement encourage la participation des groupes volontaires, c'est-à-dire pour l'essentiel les associations et les fondations dont celles agréées au titre de la protection de l'environnement. Au titre des autorités locales et régionales, le village ou plus précisément la municipalité qui le représente peut participer et motiver la prise en compte des préoccupations paysagères. Les habitants des villages et les agriculteurs peuvent participer dans le cadre de procédures informelles.

De façon globale, il convient de retenir qu'au titre du public concerné les professionnels tels que les urbanistes et les paysagistes sont rarement pris en compte dans les procédures de participation formelles. Seule la Belgique les mentionne au titre des professionnels.

c. L'ouverture au public des structures chargées de la politique paysagère

Cette ouverture devrait concerner indifféremment les autorités locales et régionales, le public et les professionnels. Mais deux situations s'observent.

Soit cette ouverture s'entend sans restriction comme aux Pays-Bas. En Irlande, l'ouverture au public résulte de la pratique. En particulier, l'organisation de la consultation publique est laissée à la discrétion des autorités publiques.

Soit cette ouverture est essentiellement concentrée sur les autorités locales et régionales et les associations. C'est le cas en Allemagne, où il y a une ouverture considérable vers les autorités régionales et locales, moins en direction du public. En ce qui concerne les associations, la plupart des Etats ont installé au niveau central ou régional des conseils consultatifs avec des représentants chargés de défendre la protection de la nature. Ces conseils doivent être consultés sur les mesures concernant les paysages remarquables.

En Belgique, le Conseil wallon de l'environnement et du développement durable (CWEDD) intervient au niveau des projets soumis à des études d'incidences et formule parfois des remarques concernant l'analyse paysagère. Outre des membres de diverses commissions, le CWEDD est composé de représentants de l'Union wallonne des entreprises, d'organisations professionnelles agricoles, d'organisations syndicales, d'organisations représentatives des classes moyennes, d'associations de protection de l'environnement, d'associations représentatives des consommateurs, de l'Union des villes et communes wallonnes et des institutions universitaires francophones.

De même, en Grèce, faute d'un cadre législatif contraignant et en raison de l'absence de déclinaison de ces institutions à un niveau inférieur au niveau national, il existe simplement quelques sections administratives qui avec les agences publiques et les autorités locales sont principalement ouvertes aux professionnels et aux associations.

En France, un Conseil national du paysage a été créé par un arrêté du 8 décembre 2000 afin de renforcer la capacité du gouvernement à énoncer des principes et des orientations pour une politique publique cohérente des paysages. Ses membres ont été nommés par un arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement du 18 mai 2001. Composé de personnalités reconnues pour leur compétence dans le domaine du paysage et chargées de représenter «les collectivités locales, la société civile, les administrations de l'Etat», il se réunit au moins une fois par an et chaque fois que l'un de ses membres en fait la demande au ministre. Il s'agit d'un organe consultatif et de débat devant proposer chaque année au ministre chargé des paysages un rapport sur l'évolution des paysages, procéder à un bilan de la mise en œuvre de la loi paysage et proposer toute mesure susceptible d'améliorer la situation des paysages. Il peut être consulté sur les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence sur les paysages.

En Finlande, l'Etat a la responsabilité de sauvegarder les valeurs spécifiques du paysage. Le Gouvernement décide des objectifs de la planification (paragraphe 22) que doivent respecter les autorités étatiques et communales.

En Italie, l'aménagement du territoire, la valorisation des biens culturels et environnementaux et la promotion de l'organisation des activités culturelles sont l'objet d'un pouvoir concurrent entre l'Etat et les régions, selon un principe de coopération. Ce partage de compétences est issu de la réforme du titre V de la Constitution (loi constitutionnelle n° 3/2001), qui a modifié l'article 117 du texte constitutionnel. Le nouvel article 118 prévoit l'introduction du principe de la subsidiarité, avec une dévolution étendue des fonctions administratives de gestion, surtout à l'avantage des communes, et aussi des provinces et des régions, qui participent donc de plein droit à l'élaboration de la politique paysagère.

En règle générale, il est du ressort de la Direction générale des biens architecturaux de définir les critères généraux en matière de politique du paysage, tandis que la planification paysagère est du ressort des régions. Pour accomplir cette tâche, le ministère a prévu la création d'un Observatoire national pour la qualité du paysage: organisme technique, consultatif et de coordination des correspondants observatoires régionaux. L'institution de l'observatoire national est prévue par l'Accord 2001. Cet accord, pris pour l'application de la Convention européenne du paysage, prévoit à l'article 1, alinéa 2, que «la planification paysagère dont il est fait état à l'article 149 du code de 1999 sera mise en œuvre selon les modalités ici déterminées». Par conséquent, la norme en vigueur doit être adaptée au principe énoncé par la Convention européenne du paysage. Afin de garantir une meilleure coordination, il était prévu l'émanation de «lignes directrices pour la protection du paysage» de la part du Gouvernement national, qui n'ont pas encore été élaborées.

Les collectivités territoriales mineures (provinces, communes, etc.) sont normalement intégrées à l'élaboration des plans paysagers par la législation régionale. La province peut adopter, selon l'article 57 du décret n° 112/1998, un plan provincial de coordination, qui n'a cependant pas de valeur impérative et qui ne constitue pas un plan d'urbanisme.

En Suède, certaines zones sont d'intérêt national pour la conservation de la nature conformément au chapitre 3, section 6, du Code de l'environnement (SFS, 1998, p. 808). Le terme «conservation de la nature» inclut la protection du paysage. Ces zones sont particulièrement bien protégées contre les exploitations à l'origine d'un impact significatif sur la nature. Les zones ne sont pas géographiquement identifiées par la législation. Au lieu de cela, l'Agence suédoise de protection de l'environnement (SEPA), conformément à la section 2 du règlement portant sur la protection des zones terrestres et aquatiques (SFS, 1998, p. 896), évalue et choisit les zones spécifiques d'intérêt national pour la protection de la nature. Les conseils de comté sont informés des décisions de la SEPA. Cette décision n'a pas de portée juridique directe mais elle est prise en compte dans la pratique par les tribunaux et les autorités chargées de la planification lorsque ces zones concernent des projets individuels.

Au niveau de la procédure, avant de soumettre l'information aux conseils de comté, la SEPA consulte le Conseil national de l'habitation, de la construction et de la planification et les conseils de comté concernés. Dans la pratique, les conseils de comté jouent un rôle crucial en fournissant des informations essentielles à la SEPA. Les conseils municipaux consultent régulièrement les communes à ce sujet (bien que la loi ne le demande pas).

De plus, des documents consacrés à la protection du paysage sont parfois élaborés par les conseils régionaux et municipaux sans connexion avec la législation relative à l'environnement ou à l'urbanisme. La procédure n'est pas juridiquement réglée. Plusieurs possibilités existent quant aux procédures de participation et des personnes consultées.

En Turquie, les conseils des villes ont été mis en place dans l'optique de l'Agenda 21. Ces conseils sont composés de nombreux membres dont la plupart sont les représentants de la société civile. Ces conseils des villes peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

Il convient de remarquer ici que les réponses données révèlent l'absence de distinction entre les institutions chargées de la conception des politiques du paysage et celles chargées de la réalisation des politiques du paysage. La participation du public à ces deux stades n'apparaît pas clairement de manière distincte.

8.3.2. Les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère

Les réponses aux questions II.6 et II.7 constituent la matière de ce paragraphe.

Pour deux Etats, les Pays-Bas et la Suède, dans la mesure où la protection du paysage est un élément de la planification, en principe toutes les politiques publiques peuvent être concernées par les procédures de participation en relation avec le paysage. En particulier en Suède, une Commission gouvernementale examine quels changements dans la législation suédoise sont nécessaires consécutivement à la Convention d'Aarhus. Il peut s'agir d'étendre les droits à la participation du public, en incluant les associations environnementales.

En France, le paysage est déjà largement pris en compte tant au niveau législatif et réglementaire que grâce à la jurisprudence administrative. La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages consacre la prise en compte du paysage comme politique publique. Globalement, le paysage fait partie des politiques publiques rattachées à l'environnement. Plus précisément, il fait l'objet de très nombreux textes en droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

En Irlande, des efforts sont faits afin de coordonner toutes les politiques sectorielles, conformément à la loi de 2000 de planification et de développement.

De façon plus générale, les politiques publiques les plus couramment citées concernées par les procédures de participation en matière paysagère sont les politiques de l'environnement et plus spécifiquement de la conservation de la nature, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de la protection du patrimoine.

Les politiques du tourisme, de l'agriculture, des transports et de la culture sont parfois mentionnées comme des politiques peu soucieuses de prévoir des procédures de participation.

Parfois, la prise en compte des intérêts paysagers dans ces politiques est indirecte.

Ainsi, en Allemagne, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les programmes et plans relatifs aux paysages doivent être pris en compte (et non pas respectés) par les autorités compétentes. En conséquence, la prise en compte de la protection des paysages résulte surtout de l'intérêt du public et du poids politique lié à la participation des associations, comme le permet la loi sur l'aménagement du territoire (ouverte à tous) et la loi sur la planification des infrastructures (réservée aux associations).

De même, en Belgique, les politiques de l'agriculture et de la sylviculture sont concernées dans la mesure où des projets agricoles liés à des permis d'environnement ou d'urbanisme sont soumis à une évaluation des incidences.

En Finlande, il n'y pas de législation spéciale pour la protection du paysage mais les valeurs du paysage sont intégrées dans les différentes lois. Il en est ainsi de la loi sur l'aménagement des sols et de la construction (132/1999) dont l'une des finalités est de protéger le paysage et les valeurs de l'environnement (paragraphe 5, 22 et 24 de la loi).

De même, la loi relative à la protection de la nature (1096/1996) vise des zones de paysage; la loi relative à l'extraction des matières du sol (555/1981) contient des règles sur le respect des valeurs du paysage en vertu desquelles l'extraction est interdite si les impacts pour le paysage sont considérables (paragraphe 3); la loi relative à la protection des milieux construits (60/1985) s'applique non seulement aux bâtiments mais aussi aux paysages dont ils font partie. Un tel milieu peut être protégé par une décision individuelle du centre de l'environnement régional. Cet instrument est complémentaire à la planification du territoire.

8.3.3. Les procédures de participation spécifiques à la mise en œuvre des exigences de l'article 5.c

Pour une présentation plus détaillée des réponses données il conviendra de se reporter dans le questionnaire en annexe aux questions II.2, II.3, III.2, III.3, IV.2 et IV.3.

a. L'absence d'instruments spécifiques en matière paysagère

Un premier constat est l'absence d'instruments spécifiques à la politique du paysage. L'Allemagne signale l'existence de plans et programmes relatifs aux paysages mais leur caractère contraignant pour les rendre cohérents avec les autres plans et programmes existants est mesuré.

En Finlande, la loi relative à la protection de la nature (1096/1996) a créé un instrument nouveau, «une zone de paysage». Elle peut être formée compte tenu des qualités paysagères, des caractéristiques historiques, culturelles, etc. (paragraphe 34). Mais les règles de protection qui y sont liées ne peuvent être à l'origine de restrictions excessives pour les propriétaires.

En France, l'article L.110-1-I du Code de l'environnement intègre explicitement les «espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages» au sein du «patrimoine commun de la nation». Quant au II, qui énumère les principes cardinaux du droit de l'environnement, il compte les «paysages» au nombre des éléments dont «leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de «développement durable»».

L'article L.350-1 du Code de l'environnement, unique article d'un titre consacré aux paysages, concerne les directives de protection et de mise en valeur des paysages. Créé par la loi «paysage» de 1993, cet instrument est élaboré par l'Etat, à son initiative ou à celle des collectivités locales. Il ne concerne que les territoires remarquables par leur intérêt paysager et n'est pas encore approuvé. En effet, depuis 1995, quatre directives ont été mises à l'étude. Une a été abandonnée (Côtes de la Meuse et Petite Woëvre (arrêté du 5 mai 1995); les trois autres (Alpilles (arrêté du 23 janvier 1995), Vues sur la Cathédrale de Chartres (arrêté du 26 mai 1997), Mont Salève (arrêté du 3 avril 1998)) sont au stade de la consultation finale.

La mise à l'étude d'une directive, décidée par le ministère de l'Environnement, prévoit les modalités de la concertation devant présider à l'élaboration; au final, la directive de protection et de mise en valeur des paysages est approuvée par décret en Conseil d'Etat, sans enquête publique. Elle sera alors opposable aux documents d'urbanisme et, dans certaines circonstances, aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation et d'utilisation du sol. Malgré l'absence d'enquête publique, l'information et la consultation du public sont néanmoins garanties compte tenu de la présentation formelle de la directive. En effet, elle se compose d'un rapport de présentation qui analyse l'état initial, exprime les objectifs et motive le contenu des orientations et principes fondamentaux de protection et de mise en valeur des «éléments caractéristiques constituant les structures d'un paysage». C'est ce document qui témoigne de la plus nette densité normative. Elle comprend des documents graphiques, exposant le périmètre, les zonages et

différentes indications utiles. En outre, à titre facultatif, elle peut être assortie d'un cahier de recommandations¹⁷⁷.

L'Italie signale également l'existence de plans paysagers depuis 1939. Mais le paysage est protégé dans la mesure où dans les instruments de planification existants et les autorisations, la démarche est faite de prendre en compte la question paysagère.

Globalement, les instruments ne sont donc pas spécifiques.

En France, et en droit de l'environnement en particulier, tous les régimes spéciaux de protection de l'espace et de la nature visent, parmi d'autres objets, à protéger également (directement ou indirectement) le paysage. Il en est ainsi des parcs nationaux, des réserves naturelles, des arrêtés de biotopes, des forêts de protection et des mesures d'inscription ou de classement de la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites. Ainsi, dans les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites classés, l'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques est imposé (articles L.331-5, L.332-15 et L.334-11 du Code de l'environnement).

Au titre du droit de l'urbanisme, de nombreuses dispositions supracommunales veillent à la prise en compte des paysages. Il en est ainsi de l'article L.110 du Code de l'urbanisme qui vise notamment à «assurer la protection des milieux naturels et des paysages». De même, parmi les servitudes d'utilité publique énoncées à l'article L.126-1 du Code de l'urbanisme, certaines visent la conservation du patrimoine naturel et culturel. Le règlement national d'urbanisme prévu par les articles R.111-1 et suivants du Code de l'urbanisme vise également des éléments du paysage (article R.111-3-2: protection des sites et vestiges archéologiques; article R.111-14-2: prévention des conséquences dommageables sur l'environnement; article R.111-21: prévention des atteintes au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales).

Enfin, outre des dispositions spécifiques à la protection de la montagne et du littoral de même qu'aux entrées de villes¹⁷⁸, les directives territoriales d'aménagement (DTA), élaborées à l'initiative de l'Etat ou sur demande d'une région, fixent, entre autres, les «orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires». Ces «orientations fondamentales» appellent la définition des «principaux objectifs de l'Etat en matière [...] de préservation des espaces

177. CIDCE, CRIDEAU (CNRS-INRA), université de Limoges, «Etude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne du paysage», commande du ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Direction de la nature et des paysages, Sous-Direction des sites et paysages, décembre 2002, pp. 90-91.

178. Ces dispositions sont exposées au point 8.3.5, consacré aux procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire.

naturels, des sites et des paysages». Aucune procédure de DTA n'est encore parvenue à son terme.

Le contenu de ces différentes dispositions supracommunales doit être respecté par les collectivités locales lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

En Suède, la politique du paysage est élaborée dans un document de planification prévu au chapitre 4 (section 1) de la loi de planification et de construction (SFS, 1987, p. 10). Le plan indique les mesures prévisionnelles en termes d'usage et de conservation du sol et de l'eau, en incluant les politiques du paysage, sur l'ensemble du territoire de la commune.

En Irlande également, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut désigner, sur son territoire de compétence, n'importe quelle zone à protéger au titre de la conservation du paysage.

b. L'absence de distinction des procédures de participation entre conception et réalisation de la politique du paysage

En l'état actuel du droit, il n'existe pas véritablement de distinction des procédures de participation entre conception et réalisation de la politique du paysage.

Certains Etats (la Belgique, l'Italie) proposent une distinction en considérant que la conception de la politique du paysage s'opère par voie de plans et schémas et que la réalisation de la politique du paysage s'opère par voie de permis et d'autorisations ainsi que par voie de création d'aires protégées.

Dès lors, en matière de conception:

En *Belgique*, une série de mécanismes de participation sont prévus pour l'élaboration et l'évaluation des incidences (le cas échéant) des principaux outils généraux de planification en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, lesquels peuvent inclure des objectifs de protection des paysages.

Outre les documents stratégiques suprarégionaux (Schéma de développement de l'espace communautaire et Deuxième esquisse de structure – Benelux), les principaux outils régionaux de planification sont, d'une part, en aménagement du territoire, le Schéma de développement de l'espace régional – ci-après SDER¹⁷⁹ – et, d'autre part, en environnement, le plan d'environnement pour le développement durable – ci-après PEDD¹⁸⁰ –.

De plus, le territoire wallon fait l'objet de «plans de secteur» (articles 21 à 46 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine – CWATUP), qui sont les principaux plans d'aménagement du territoire en région wallonne. Ces plans se divisent en zones d'affectation des sols telles que la zone agricole et la zone forestière qui contribuent au maintien ou à la formation du paysage (articles 35 et 36 du CWATUP). La zone d'espaces verts contribue, quant

179. Arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 (M.B. du 21 septembre 1995).

180. Arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1995 (M.B. du 21 avril 1995).

à elle, à la formation du paysage ou constitue une transition végétale adéquate entre des zones dont les destinations sont incompatibles (article 37, deuxième alinéa, du CWATUP) tandis que la zone de parc est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère (article 39, premier alinéa). Par ailleurs, les plans de secteur peuvent comporter des périmètres de point de vue remarquable ou d'intérêt paysager (article 40, premier et troisième alinéas, du CWATUP).

Au niveau local, des schémas et plans précisent certains des plans élaborés à un niveau supérieur (SDER au niveau régional, plans de secteur). De plus, quant au paysage et à la gestion de l'environnement, le plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN) est un outil de planification du développement durable de la commune, et le plan communal de développement rural est un outil d'aménagement opérationnel.

En France, les documents d'urbanisme modifiés par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 contiennent des dispositions qui visent explicitement le paysage ou contribuent à le protéger à titre accessoire¹⁸¹.

Il en est ainsi, en particulier, du schéma de cohérence territoriale (article L.122-1 du Code de l'urbanisme). Instrument de planification intercommunale, il vise à la fois la protection des paysages et la mise en valeur des entrées de ville. Son contenu influe très fortement sur le plus grand nombre des autres planifications.

De même, à l'échelle communale, le plan local d'urbanisme doit être notamment constitué d'un «projet d'aménagement et de développement durable» (PADD, article L.123-1 du Code de l'urbanisme) et d'un règlement. Le PADD peut traiter des entrées de villes, et des «paysages» (même article, deuxième alinéa), tandis que le règlement peut s'attacher à la protection des paysages au titre des articles 4 («qualité architecturale» et «insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant»), 5 («motifs d'urbanisme ou d'architecture»), 7 («identifier et localiser les éléments de paysage et déterminer les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, et mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection»).

Au titre de la planification environnementale, le schéma départemental des carrières doit «prendre en compte [...] la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles», et fixer «les objectifs à atteindre en matière de remise en état et de réaménagement des sites» (article L.515-3 du Code de l'environnement).

Les parcs naturels régionaux «constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel (article L.3331.c env.), et leur charte soumise à enquête publique depuis la loi SRU doit obligatoirement être accompagnée d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection

181. Monédiaire, Gérard, «La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3, 2003, pp. 278 et suivantes.

des structures paysagères sur le territoire du parc» (même article). A noter que selon l'article L.333, quatorzième alinéa, du Code de l'environnement, «les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte».

Enfin, dans le cadre des «pays», nouveau territoire de projet en milieu rural, l'article 25, dernier alinéa, de la loi du 25 juin 1999 prévoit que «lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel [...]» alors que les territoires sont soumis à une forte pression d'urbanisation et ne sont pas couverts par un schéma de cohérence territoriale (loi SRU, 2000), les plans locaux d'urbanisme et cartes communales (et documents en tenant lieu) «doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte» de pays. En cas d'élaboration ultérieure d'un schéma de cohérence territoriale, la charte de pays fait partie des éléments portés à la connaissance préfectorale, et le document d'urbanisme généré doit la «prendre en compte».

En *Italie*, le Code des biens culturels et environnementaux de 1999 (en italien *testo unico*, n° 490/1999, un code à droit constant approuvé par décret législatif) a regroupé les différentes dispositions sur les plans paysagers aux articles 149 et 150.

Ces plans sont de deux ordres:

- les plans paysagers au sens strict, qui ne sont pas de véritables plans d'urbanisme, mais qui ont des conséquences importantes sur les plans d'urbanisme car ces plans doivent respecter les plans paysagers;
- les plans territoriaux ayant finalité de protection paysagère, qui sont des véritables plans d'urbanisme (ils ont une étendue régionale, ou infrarégionale).

Certains éléments du paysage peuvent être gérés par des plans sectoriels, tels que:

- les plans des parcs naturels, prévus par la loi n° 394/1991;
- les plans de développement des communautés de montagne, prévus par l'article 6 de la loi n° 1102/1971 (modifié plusieurs fois).

En matière d'urbanisme, les outils de protection des paysages sont, en Belgique, les règlements régionaux d'urbanisme – particulièrement le Règlement général sur les bâtisses en site rural (RGSBR) –, règlements communaux d'urbanisme, permis de bâtir et de lotir, les procédures de classement, parcs naturels et les opérations d'aménagement actif (remembrement légal de biens ruraux, rénovation urbaine, revitalisation des centres de vie, rénovation des sites d'activité économique désaffectés, embellissement des enveloppes extérieures des immeubles d'habitation).

Les études d'incidences sur l'environnement permettent un examen systématique des retombées paysagères de tout projet dans une optique préventive. Toute

demande de permis¹⁸² comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement (article 7 du décret du 11 septembre 1985; voir *infra*).

En France, pour la réalisation de la politique paysagère, les autorisations d'urbanisme qui permettent un contrôle sur des activités susceptibles d'affecter le paysage sont diversifiées: le permis de construire, l'autorisation de lotir, le permis de démolir, les autorisations de camping, caravanes, résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs, ainsi que les autorisations relatives aux remontées mécaniques et aménagements du domaine skiable. De plus, le droit de l'urbanisme comporte un ensemble de contrôles administratifs sous la forme de déclarations préalables, notamment la déclaration de travaux et la déclaration de clôture.

S'agissant du permis de construire, autorisation la plus courante, outre le fait que le demandeur doit présenter un projet architectural (article L.421-2, deuxième et troisième alinéas, du Code de l'urbanisme), la demande d'autorisation comporte un dossier qui contient obligatoirement un volet paysager (article R.421-2 du Code de l'urbanisme): des plans, coupes, vues, un document graphique, une notice paysagère et l'étude d'impact lorsqu'elle est exigée.

Cette prise en considération du paysage est aussi confortée par l'obligation de recours à un architecte (article L.421.2 du Code de l'urbanisme). Toutefois ce dispositif est assorti d'exceptions qui en réduisent la portée (article R.421-2, B et C quant au contenu du dossier, article R.421.1.2 quant au recours à un architecte)¹⁸³.

En matière d'autorisation de lotir, la loi SRU a ajouté un alinéa à l'article L.315-1-1 du Code de l'urbanisme selon lequel «la demande d'autorisation de lotir précise le projet architectural et paysager du futur lotissement ...».

Autre illustration, l'article L.442-2 du Code de l'urbanisme (introduit par la loi «paysages» de 1993) prévoit la nécessité d'obtenir une autorisation au titre des «installations et travaux divers» lorsqu'un projet non soumis à autorisation est susceptible de «détruire un élément de paysage identifié par un plan local d'urbanisme».

Au regard du droit de l'environnement, de nombreuses activités font également l'objet d'un contrôle administratif préalable, notamment: installations classées,

182. Selon l'article 1^{er}, paragraphe 4, du décret du 11 septembre 1985, il faut entendre par permis:

- les permis accordés en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;
- les permis accordés en vertu des articles 84, 89 et 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;
- les permis de valorisation des terroirs délivrés en vertu du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terroirs et les actes administratifs, énumérés par le gouvernement, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou partie.

183. Drobenko, Bernard, «Le volet paysager du permis de construire», in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3, 2003, p. 301.

carrières, activités nucléaires, organismes génétiquement modifiés, eau et publicité. L'une des caractéristiques du droit de l'environnement est de mettre en œuvre le principe de prévention par l'obligation d'une étude préalable (étude d'impact, notice d'impact, étude d'incidence). Le paysage apparaît expressément dans les deux textes fondamentaux qui régissent les études d'impact: le décret du 12 octobre 1977 pour la protection de la nature en général, le décret du 21 septembre 1977 pour les installations classées.

c. Les modalités de la participation

Un troisième constat est l'absence de procédures spécifiques de participation en matière de politique paysagère. Ainsi, les principales modalités de participation signalées se retrouvent dans d'autres politiques, à savoir:

– une consultation du public destinée à définir le contenu de l'étude d'incidence pour les projets soumis à une telle étude: en Belgique, toute demande de permis comporte soit une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, soit une étude d'incidences sur l'environnement (article 7 du décret du 11 septembre 1985).

Pour les projets qui font l'objet d'une étude d'incidences, une phase de consultation du public est réalisée avant l'introduction de la demande de permis. Le but de cette phase est notamment de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences et de présenter des alternatives pouvant raisonnablement être envisagées par l'auteur du projet afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences (article 12 du décret du 11 septembre 1985). Cette consultation préalable du public est organisée conformément au chapitre IV de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la région wallonne. En outre, les demandes de permis qui font l'objet d'une étude d'incidences sont soumises à une enquête publique:

– une étude d'impact obligatoirement communiquée au public. En France en particulier, la procédure d'étude d'impact, qui doit précéder un certain nombre d'ouvrages et de travaux, constitue un instrument important d'information des décideurs et du public sur l'impact paysager d'une activité. Cette étude doit notamment analyser les effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur les sites et paysages;

– une procédure d'enquête publique qui donne la possibilité de commenter par écrit les projets de plans et schémas en rapport avec le paysage: Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède, Turquie.

En Espagne par exemple, dans le cadre de la législation sur les plans d'aménagement des ressources naturelles, une publication de l'acte d'ouverture d'une enquête publique invite toute personne à examiner le projet de plan dans les lieux publics réservés à cet effet et à présenter ses observations dans un délai de vingt jours

au moins. Les associations spécialement consultées reçoivent le projet de plan et doivent fournir des observations dans un délai de dix jours.

En Italie, concernant les parcs naturels, après son adoption, le plan du parc est communiqué aux communes et aux communautés de montagne, ainsi qu'aux régions concernées. Pendant un délai de quarante jours, tout public peut les consulter et en tirer des copies auprès des régions, communes et communautés de montagne; après ces quarante jours, tout public peut présenter des observations écrites, sur lesquelles les autorités du parc doivent obligatoirement exprimer leur avis:

- la possibilité de commenter les projets lors de discussions orales dans des réunions consultatives consacrées à la protection de la nature, au contenu du projet de plan paysager: Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède;
- la consultation des autorités étatiques préalablement à la désignation d'une zone de protection du patrimoine naturel, laquelle peut avoir pour objet la protection du paysage. Cela concerne l'Irlande où, conformément à la loi sur la faune de 2000, avant la publication de la notification d'une nouvelle zone de patrimoine naturel, le Premier ministre consulte le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et du Développement rural, le ministre de l'Environnement et des Collectivités locales, le ministre des Entreprises publiques, le ministre des Ressources maritimes et naturelles, et tout autre ministère dont la consultation est justifiée par les circonstances, de même que toutes autorités compétentes en matière de planification sur le territoire de la zone;
- la consultation des communes concernées sur le contenu du plan paysager élaboré au niveau régional: Italie, Suède;
- la consultation d'instances et de personnes qualifiées sur les mesures en faveur des paysages dans les plans et schémas d'aménagement ou d'urbanisme.

C'est le cas en Belgique avec la consultation de la Commission régionale de l'aménagement du territoire, des commissions communales d'aménagement du territoire, etc.

En France, une Commission nationale du débat public peut être saisie afin d'organiser un débat sur des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées entrant dans les catégories d'opérations et de projets d'investissements visées à l'article 1^{er} du décret du 22 octobre 2002. De même, la saisine de la Commission nationale du débat public peut avoir pour objet l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement en application de l'article L.121-10 du Code de l'environnement¹⁸⁴. La saisine résulte du maître d'ouvrage ou, lorsque celui-ci n'est pas désigné, de la personne publique responsable d'un projet, de certaines autorités publiques, voire de la commission elle-même.

184. Décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public, *JO*, 23 octobre 2002.

Le maître d'ouvrage ou, à défaut, la personne publique responsable du projet, doit alors proposer au président de la commission un dossier en vue du débat et à destination du public. De plus, le compte rendu et le bilan du débat public sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage, et joints au dossier d'enquête publique.

De même, en Irlande, avant de désigner une zone de conservation du paysage dans son plan de développement l'autorité locale compétente doit consulter les autorités étatiques concernées et notifier cette nouvelle désignation aux conseils et autres autorités qui, selon l'opinion de l'autorité de planification, ont un intérêt à une telle notification:

- la consultation d'instances (Commission de gestion de parc naturel) préalablement à certains grands travaux nécessitant un permis d'urbanisme (avis conforme) et pour tous les permis d'urbanisme, de lotir, d'environnement et autres permis uniques (avis simple): Belgique;
- l'organisation de procédures de collaboration entre les autorités décentralisées (régions, communes) chargées d'élaborer des plans paysagers et les bureaux périphériques chargés de la politique du paysage (ministère des Biens culturels et environnementaux): Italie;
- le droit reconnu aux associations de recourir à un expert: Allemagne;
- la saisine populaire ou l'initiative d'un public intéressé par l'enclenchement de certaines procédures.

Ainsi, en Belgique, le gouvernement peut décider qu'il sera procédé à une enquête sur l'utilité du remembrement de l'ensemble des biens qu'il délimite provisoirement. Cette décision est prise soit d'office, soit à la demande d'au moins 20 exploitants ou propriétaires intéressés (article 4 de loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux). De plus, une «saisine populaire» du gouvernement régional peut enclencher la procédure de classement d'un site pour la beauté et la richesse de ses paysages (articles 196 à 204 du CWATUP). Une enquête publique est ensuite organisée:

- des facultés d'action en justice pour les associations agréées qui donnent au public un pouvoir de contrôle sur la réalisation des politiques environnementales et paysagères: Italie;
- l'organisation d'un référendum local. En Turquie, cela est possible pour des sujets liés avec l'aménagement urbain, et donc le paysage. Mais il s'agit d'une procédure totalement informelle. En France, un référendum consultatif peut être organisé par les autorités locales sur les affaires de la compétence de la commune. Surtout, l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003¹⁸⁵ modifie l'article 72 de la Constitution consacré aux collectivités territoriales. Il reconnaît aux collectivités territoriales (région, département, commune)

185. Voir annexe 2: loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, *JO*, 177, 2 août 2003, p. 13218.

la possibilité d'organiser un référendum décisionnel sur des questions de leur compétence. En particulier, dans la mesure où la région est chargée de l'élaboration de l'inventaire régional du paysage, elle pourrait organiser un référendum sur une question de paysage;

– un droit de pétition reconnu aux citoyens. En Turquie, ce droit de pétition est reconnu à l'article 74 de la Constitution pour des questions personnelles ou publiques. Il consiste en une requête ou une plainte par écrit et permet d'obtenir une information ou une réclamation sur un point. La réponse s'obtient dans un délai de quinze jours pour les questions personnelles et sans délai pour les questions publiques. En France, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prévoit que «les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence». Le législateur devra en préciser les modalités.

8.3.4. Les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6.D)

Les réponses aux questions I.2, II.4, II.5, III.4, III.5, III.6 et III.7 ont permis la rédaction de ce paragraphe.

Il n'existe pas véritablement de dispositions internes aux Etats consultés spécifiques à la définition des objectifs de qualité paysagère.

A priori, le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage est le même que celui concerné par la formulation des objectifs de qualité paysagère. De même, les institutions qui ont en charge la formalisation des objectifs de qualité paysagère sont généralement les mêmes que celles qui ont en charge la conception des politiques du paysage.

Lorsque des précisions sont apportées, elles désignent les régions comme titulaires de cette compétence.

Ainsi, en Grèce, il n'y a pas d'institutions spécialement chargées de la formalisation du paysage, principalement en raison d'un manque de moyens. Cependant, le ministre de l'Environnement a pris seulement des initiatives sporadiques mais le gouvernement encourage de plus en plus un transfert de pouvoirs et de responsabilités en direction des autorités locales et régionales.

Pour l'instant, les structures qui ont en charge la formulation des objectifs de qualité paysagère sont celles à l'intérieur du Centre national pour le développement durable et le ministère de l'Environnement, des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire. Il existe quelques indications selon lesquelles ces structures peuvent être ouvertes aux autorités locales et régionales.

De même, en Italie, l'article 2 de l'Accord 2001 qui n'a pas de valeur normative identifie dans les régions les sujets chargés de l'élaboration des objectifs de qualité. L'article 4 prévoit la détermination des objectifs de qualité paysagère «en fonction de la valeur spécifique attribuée à chaque partie du territoire».

De plus, les régions sont en train de créer des «observatoires régionaux du paysage» pour l'élaboration des objectifs de qualité paysagère. Notamment la région Sicile a déjà institué, par décret régional, un *Osservatorio per la qualità del paesaggio* finalisé pour appliquer les termes de l'Accord Etat-régions de 2001, et qui remplace une précédente Commission technique pour le paysage. Le règlement de l'observatoire est en cours de préparation.

En définitive, pour la définition des objectifs de qualité paysagère, il n'y a pas véritablement, en l'état actuel du droit, de distinction entre la conception des politiques du paysage et la formulation des objectifs de qualité paysagère. Les exigences des articles 5.c et 6.D sont généralement perçues comme des exigences liées.

S'agissant de la notion de participation utilisée à l'article 5.c et de la notion de consultation utilisée à l'article 6.D, il n'y a pas de différences juridiques significatives, les modalités des procédures dans les deux cas pouvant être identiques.

Seuls quelques Etats ont avancé sur la question de l'articulation entre les exigences de l'article 5.c et celles de l'article 6.D.

Aux Pays-Bas, en particulier, les objectifs de qualité paysagère sont formulés et définis dans le cadre de la planification, tout comme la conception et la réalisation des politiques du paysage. Les exigences des articles 5.c et 6.D sont donc réunies dans le cadre de la politique de planification. La participation du public au niveau du projet et de l'établissement de ces plans est garantie sur la base de la loi sur la planification.

En Belgique, le Gouvernement wallon a créé, le 7 mai 1998, la Conférence permanente du développement territorial (CPDT). En mettant sur pied un programme de recherche pluriannuel, qui rassemble à la fois la plupart des départements ministériels de la région et les trois grandes universités francophones (UCL, ULB, Ulg), le gouvernement a voulu se doter d'un outil d'aide à la décision. La Conférence permanente du développement territorial est d'abord un lieu de rencontre interdisciplinaire, mais aussi un important réseau de recherche appliquée, dont l'action sera orientée et coordonnée directement par le gouvernement. Il s'agit là d'un comité scientifique, non juridique et non ouvert au public.

Selon les travaux de la Conférence permanente du développement territorial¹⁸⁶, les exigences de l'article 5.c et de l'article 6.D sont perçues comme des exigences autonomes. La région wallonne achève l'identification et la qualification des

186. Ses travaux sont disponibles à l'adresse www.cpkt.wallonie.be.

territoires paysagers au sens de l'article 6.C de la convention. Les objectifs poursuivis sont les suivants:

- constituer un double référentiel spatial du territoire wallon, en vue d'adapter les actes d'aménagement à leur contexte naturel ou paysager;
- réhabiliter et recycler des espaces bâtis, en lieu et place de la consommation de nouveaux espaces en proposant aux acteurs locaux une série de pratiques favorisant une meilleure gestion des espaces construits, patrimoine bâti et espaces publics confondus.

Cinq écorégions ont été de la sorte différenciées.

Ce n'est qu'ensuite et après consultation du public que des objectifs de qualité paysagère seront formulés pour les paysages ainsi identifiés et qualifiés, conformément à l'article 6.D de la convention.

En Italie, la loi n'a pas encore de références aux objectifs de qualité paysagère, ni à l'articulation avec les exigences de l'article 5.c. Néanmoins, l'article 4 de l'Accord Etat-régions de 2001 prévoit que les régions seront responsables de la protection et de la valorisation des valeurs paysagères. Elles doivent identifier les objectifs de qualité par rapport aux différents territoires.

De plus, le plan d'action du paysage du Parc national du Cilento considère de manière unitaire les prévisions de l'article 5.c et 6.D, car il établit les objectifs de qualité paysagère en accord avec la population, définissant les éléments paysagers concernés et les instruments qui doivent être utilisés pour les atteindre¹⁸⁷.

8.3.5. Les procédures de participation particulières à un paysage ou à un territoire

Les éléments rapportés ici résultent des réponses aux questions II.9, II.10, II.11.

Parmi les paysages distingués (paysage urbain, paysage rural, paysage remarquable, paysage banal, paysage dégradé), les procédures de participation du public en matière paysagère font principalement référence au paysage urbain.

Au titre des paysages dégradés et plus particulièrement concernant les sites d'activité économique désaffectés, en Belgique, sur proposition d'un ou plusieurs propriétaires, le Gouvernement wallon arrête provisoirement qu'un site, dont il fixe le périmètre, est désaffecté et doit être assaini ou rénové (article 168, paragraphe 1^{er}, du CWATUP).

Le plan wallon d'environnement pour le développement durable (PEDD) prévoit, en son action 205, une procédure de consultation (Commission régionale

187. Conseil de l'Europe, Observatoire sur l'application de la Convention européenne du paysage aux parcs et aux espaces protégés, «Parc national du Cilento e Vallo di Diano: plan d'action du paysage», 2003.

d'aménagement du territoire – ci-après CRAT – et enquête publique) dans le cadre de l'élaboration des projets de rénovation des sites.

Concernant les pratiques formelles et informelles en rapport avec la politique du paysage particulières à certains territoires, en région wallonne, la gestion des paysages de vallée est envisagée dans le cadre des contrats de rivière, aujourd'hui au nombre de 14 (circulaire du 20 mars 2001).

En France, des dispositions législatives concernent la protection des paysages de montagne (articles L.145-3-II et L.145-7-1 du Code de l'urbanisme) et du littoral (article L.146-6 du Code de l'urbanisme). En particulier, dans les départements d'outre-mer, «les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes» (article L.156.2 du Code de l'urbanisme). S'agissant des zones de montagne, lorsque les parcs naturels régionaux sont situés dans un massif montagneux, les organes du parc national régional sont représentés au sein des Comités de massif, afin de garantir «la spécificité des zones de montagne».

De même, les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager concernent la protection du patrimoine historique et esthétique pour son intérêt paysager (articles 70 à 72 de la loi du 7 janvier 1983). Ces qualifications variables du paysage conduisent à une protection renforcée, sous le contrôle du juge.

Au titre des paysages urbains, l'article L.111-1-4 du Code de l'urbanisme, dit «entrée de ville», instaure un couloir d'inconstructibilité de part et d'autre des voies routières, plus ou moins large selon la classification de la voie au Code de la voirie routière. Dès qu'un plan local d'urbanisme adapté à l'objectif de protection et de mise en valeur esthétique des entrées de ville est adopté, l'interdiction de construire tombe. Les procédures de consultation et de participation propres à la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme permettront au public de s'exprimer sur ces dispositions spécifiques aux entrées de ville. La loi SRU du 13 décembre 2000 a également prévu la suspension du principe d'inconstructibilité dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme, pour les projets assortis d'une étude rendant compte de la prise en compte des intérêts protégés.

S'agissant des paysages ruraux, la création des parcs naturels régionaux constitue un moyen privilégié de préservation des paysages puisque la charte doit être accompagnée d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc (article L.333-1 du Code de l'environnement). De même, la création des parcs offre aux communes la possibilité de préserver et de requalifier leur patrimoine naturel, paysager et culturel par la rédaction d'une charte de pays. Surtout ces deux instruments sont essentiels en ce qu'ils donnent au public une large possibilité de participation (article 22 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 modifié par l'article 1-B-1 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement social urbains).

En Grèce, la promotion des paysages naturels dans les zones de montagne est particulièrement concernée.

En Italie, l'article 6 de la loi n° 494/1993 qui s'applique au littoral prévoit que les régions, au titre de la gestion du littoral, doivent préparer des plans d'utilisation des plages (*Piani di utilizzazione degli arenili – PUA*), qui doivent être rédigés avec la participation des communes intéressées et des associations professionnelles du secteur touristique plus importantes au plan régional. Des politiques informelles de consultations des populations locales sont aussi prévues dans les procédures d'élaboration des plans pour la montagne.

En Suède, des plans locaux doivent indiquer spécialement comment la protection des zones d'intérêt national est mise en œuvre à l'échelle locale. Cela concerne notamment «les zones d'intérêt national pour la conservation de la nature» géographiquement identifiées et protégées directement au titre du chapitre 4 du Code de l'environnement (certaines zones de montagne, des rivières, des zones côtières...).

En Turquie, la loi sur l'aménagement et la protection du Bosphore de 1983 est un exemple de réglementation spécifique aux paysages remarquables. Elle prévoit certaines dispositions pénales pour ceux qui portent atteinte à la beauté naturelle et culturelle du Bosphore, et elle introduit, pour les destructeurs, l'obligation de remise en état.

Concernant la prise en compte des paysages transfrontaliers, très peu de dispositifs sont signalés.

Simplement, par la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages signée à Bruxelles le 8 juin 1982, les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique s'engagent à coopérer dans les domaines suivants:

- l'harmonisation des principes et des instruments des politiques en cause;
- l'organisation de campagnes d'information et d'éducation coordonnées;
- l'exécution coordonnée d'accords conclus dans un cadre international plus large, tel celui du Conseil de l'Europe.

Une étude d'incidences sur l'environnement transfrontalière est organisée lorsque l'aménagement est proposé par:

- le projet de schéma de développement de l'espace régional ou par celui de plan de secteur (article 14, paragraphe 3, et article 43, paragraphe *2bis*, du CWATUP);
- le projet faisant l'objet d'un dossier de demande de permis (décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la région wallonne, article 16) est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre région, d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

En Italie, plusieurs parcs naturels, notamment les parcs situés dans la région alpine, ont prévu dans les plans des parcs des actions spécifiques de gestion des paysages transfrontaliers. Dans l'Accord 2001 il n'y a pas de références spécifiques à l'article 9 de la Convention européenne du paysage sur la coopération transfrontalière.

En France, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, composés d'un rapport-diagnostic, d'une charte (qui énonce un projet de développement durable) et de documents graphiques, valent en tant que plan de la région. Etablis pour dix ans, ils doivent définir notamment un «développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux». Ils prévoient des mesures de réhabilitation des territoires dégradés et de «protection et mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain, en prenant en compte les dimensions interrégionales et transfrontalières».

Plus concrètement, une expérience est menée par le Conseil du Léman et par les villes de Strasbourg et de Kehl. Une commission aménagement du territoire et environnement, mise en place à l'initiative des élus, a initié une réflexion sur le paysage entre les services des cinq entités territoriales concernées (Ain et Haute-Savoie en France; Genève, Vaux et Valais en Suisse). Des journées d'échange avec des universitaires, des élus et des techniciens ont été organisées avec trois jours de visites de terrain consacrées à trois thèmes majeurs pour le paysage: milieu naturel; espace urbain; agriculture et monde rural. Ces journées ont débouché sur la rédaction d'une sorte de code de bonne conduite à l'égard du paysage. Des engagements dans les secteurs clés ont été affirmés. A terme, cela prendra la forme d'une charte du paysage.

Une autre expérience de coopération transfrontalière résulte de l'initiative de deux collectivités locales, Strasbourg et Kehl, autour du Rhin. Elles procèdent à un aménagement urbain paysager commun autour du Rhin pour créer un espace appelé le «Jardin des deux rives» sur 34 hectares en France et 22 hectares en Allemagne, comprenant, selon un plan commun, des espaces de jeux, des jardins paysagers et de loisirs, des jardins familiaux, des scènes aquatiques et un aménagement des rivages. Les deux rives ont été reliées par une passerelle sur le Rhin réservée aux piétons et aux cyclistes. La fin des travaux, intervenue en 2004, a été l'occasion d'un festival de l'art du paysage qui a duré six mois pour un rendez-vous paysager franco-allemand unique autour du Rhin.

Enfin, en Suède, il existe une mesure générale que les conseils de comté doivent respecter (SFS, 2002, p. 824) qui consiste à «informer les autorités concernées dans les pays nordiques frontaliers sur les dispositions prévues par le plan social [...] entrant dans le champ de compétence du conseil régional». Or, le «plan social» est un concept large qui inclut les politiques du paysage. L'information est imposée si les dispositions du plan peuvent avoir de l'importance pour les activités des autorités des Etats frontaliers.

8.3.6. Les dispositifs destinés à favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage

Les réponses aux questions III.8, III.9 et II.8 ont fourni certains éclaircissements en la matière.

Un dispositif de formation et d'information existe ou prend forme dans la plupart des pays pour favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage. Son contenu est varié. Il s'agit souvent de dispositions ponctuelles.

Ainsi, en Allemagne, les acteurs concernés par ce dispositif d'information sont les agences étatiques, les écoles publiques et privées, les associations, les organisations privées.

L'information s'exerce via Internet, l'enseignement, les campagnes publiques, des séminaires et des conférences pour les professionnels du droit, les urbanistes et les architectes aussi bien que pour le public au sens large.

En Belgique, il est signalé à titre d'exemple, que:

- le Centre permanent de formation en environnement pour le développement durable (CePeFEDD) a organisé en 1999 une formation pour les agents communaux du contrat de rivière de la Haute-Meuse, consacrée notamment à des «éléments d'analyse et de la gestion du paysage»;
- le programme 2001-2002 du CPDT a consacré un thème de recherche au patrimoine paysager;
- la région wallonne a organisé un colloque «Biodiversité et paysage» à Liège en 2002.

En France, de nombreuses formations publiques «paysagères» sont proposées par les ministères de l'Agriculture, de l'Education nationale et de la Culture. L'intérêt pour ces formations tend à s'accroître.

En Grèce, pour l'instant, il existe seulement des efforts informels et des initiatives de la part des communautés locales et des associations de protection de l'environnement, principalement à travers l'organisation de réunions publiques ou autres événements, de même que par le biais de campagnes locales qui accroissent la prise de conscience du public et soulignent la nécessité d'une information du public.

De plus, une tendance nationale se profile en faveur d'une collaboration du gouvernement avec des associations pour diffuser l'information en matière environnementale. Les associations sont en train de devenir l'un des partenaires majeurs dans le processus croissant de prise de conscience de la part du public de l'importance de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles.

En Italie, la Direction générale pour les biens architecturaux et le paysage du ministère pour les Biens et les Activités culturelles a inauguré en 1997 une campagne

de sensibilisation du public aux problèmes environnementaux et paysagers qui prévoit des accords et des conventions avec les associations professionnelles et les organisations non gouvernementales. A ce propos, on peut citer une convention signée le 20 mars 2003 avec Italia Nostra, une des organisations non gouvernementales environnementales les plus anciennes en Italie, qui s'inscrit dans le processus d'application de la Convention européenne du paysage. Cette convention prévoit différentes activités indiquées à l'article 2:

- diffuser la connaissance et la conscience des valeurs du paysage;
- identifier les méthodologies de formation originelles en matière de paysage;
- promouvoir et favoriser la participation des citoyens en matière de paysage; et
- identifier les meilleures modalités pour l'application de la Convention européenne du paysage.

On peut citer aussi la Conférence nationale du paysage, organisée par le ministère en 1999, avec la participation des collectivités territoriales, des associations professionnelles et des ONG. La conférence avait démontré la nécessité de former une commission pour l'étude de nouvelles normes juridiques en matière de paysage pour poursuivre le travail amorcé à cette occasion.

Néanmoins, la participation du public n'est généralement pas prévue pour la mise en œuvre d'instruments de droit souples, tels des labels ou des prix... Pour les Pays-Bas, la participation du public dans le cadre d'instruments souples de droit n'est pas à souhaiter dans la mesure où les garanties de procédure pour une participation effective du public sont plus affirmées dans les procédures officielles.

Néanmoins, la Belgique signale trois instruments de concertation: le plan communal de développement rural (PCDR), le plan communal de développement de la nature (PCDN) et le contrat de rivière:

- le PCDR, susceptible de promouvoir le maintien de certains paysages ruraux, fait une large part à la consultation du public conformément au décret wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural et à son arrêté d'exécution du 20 novembre 1991. Dans les six mois de sa décision de principe de mener une opération de développement rural, la commune crée une Commission locale de développement rural (CLDR). C'est un organe consultatif à la disposition de la commune qui répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, de sa propre initiative;
- le PCDN (à ne pas confondre avec le PCEDN évoqué ci-avant) constitue un programme volontaire de conduite de la commune dans un but de préservation et d'amélioration du patrimoine naturel et paysager de son territoire. Tout au long de son élaboration, le plan doit faire l'objet d'une large information vers le citoyen (séances d'information, dépliants «tout-boîte», etc.) afin de susciter sa participation. La commune réunit ainsi un partenariat aussi large que possible de l'espace communal: écoles, associations, entreprises, agriculteurs, chasseurs,

centres culturels, commissions consultatives d'aménagement du territoire ou toutes personnes intéressées¹⁸⁸;

– aux termes de la circulaire ministérielle du 20 mars 2001, le contrat de rivière est un protocole d'accord entre un ensemble aussi large que possible d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin¹⁸⁹.

En France, plusieurs instruments de droit souples existent. S'ils permettent une collaboration étroite entre l'Etat et les collectivités locales, selon des modes d'intervention relevant de politiques incitatives, partenariales et consensuelles, la participation du public dans le cadre de ces instruments est encore timide. Deux instruments peuvent être signalés:

– les plans de paysage¹⁹⁰: il s'agit d'un document de référence élaboré au sein d'un «Comité de pilotage» destiné aux diverses autorités publiques (Etat et collectivités locales). S'amorçant par une phase cognitive qui vise à faire partager aux acteurs une culture commune du paysage, la procédure se poursuit par l'élaboration d'un projet qui doit se traduire dans un programme d'actions partagé, comprenant des mesures réglementaires (par mobilisation du droit utile existant), une dimension opérationnelle et des actions pédagogiques. L'évolution du plan de paysage vers le «contrat pour le paysage» est envisagée;

– le contrat pour le paysage: il est constitué d'un programme d'actions concrètes traduisant un projet pour le paysage, inscrit dans une démarche d'ensemble et durable. Préparé par un large processus de concertation et de démarche participative faisant appel à des professionnels du paysage, le contrat est signé par le préfet au nom de l'Etat et par les collectivités locales intéressées. Les différents services de l'Etat ainsi que les entreprises publiques dont l'activité peut avoir une incidence sur le paysage sont invités à prendre part à la mise en œuvre concrète du plan, lequel suppose un suivi technique réalisé par un comité de pilotage et un chef de projet¹⁹¹.

8.3.7. L'influence du public sur la décision finale

Conformément aux réponses apportées aux questions V.1 et V.2, bien que la décision de l'administration ne soit pas forcément contrainte par les résultats de la participation du public, les procédures de participation permettent au public

188. www.uvcw.be/cadredevie/guideju/pdf/II_1_7.pdf.

189. Pour un exemple d'application, voir Rosillon, Francis, «Gestion des paysages de vallée dans le cadre du contrat de rivière Sémois», in Contributions sur le thème 1: «Intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers», Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2003, T-FLOR 3 (2003) 12.

190. Pour un exemple représentatif, voir une édition du parc naturel régional des Ballons des Vosges, «Réussir un plan paysage», 1998.

191. Circulaire du ministre de l'Environnement, n° 92-24 du 21 mars 1995, *B.O.* du ministère de l'Equipeement, du Transport et du Tourisme, 11, 30 avril 1995.

d'exercer une influence sur la décision finale, dans une certaine mesure liée à la configuration politique. En effet, l'administration devra par exemple motiver sa décision en fonction des observations émises par le public.

En Belgique par exemple, l'enquête publique prévue par la loi est une formalité substantielle qui ne peut être remplacée par la consultation informelle du requérant ou par une enquête qui aurait porté sur un projet antérieur analogue. Les motifs des décisions doivent évoquer au moins globalement les réclamations introduites et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'administration à se déterminer. En effet, comme tous les actes des autorités administratives, ces décisions doivent faire l'objet d'une motivation formelle adéquate (articles 2 et 3 de la loi fédérale du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs).

Une gradation au niveau de l'influence est parfois signalée. Ainsi, en Allemagne, l'influence des autorités publiques et des municipalités concernées de même que des agriculteurs et des organisations similaires est plus forte que celle des associations.

En Espagne, une distinction est à faire entre la consultation et l'information publique. Les personnes admises à la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement des ressources naturelles sont des personnes intéressées. Elles sont informées de son adoption et ont un droit de recours devant la juridiction administrative conformément à l'article 19 de la loi du 13 juillet 1998 sur la juridiction administrative. Les personnes qui ont bénéficié de l'information publique n'ont pas de droit de recours mais ont le droit d'obtenir «une réponse raisonnée» de la part de l'autorité compétente, en vertu de l'article 86 de la loi sur la procédure administrative commune du 26 novembre 1992.

En Suède, en matière de sélection des zones d'intérêt national, la procédure peut être décrite comme un partenariat entre les conseils de comté et le SEPA. De plus, concernant la réalisation de la planification du paysage en relation avec la planification territoriale, le conseil de comté et les autres autorités étatiques peuvent influencer significativement la décision. L'influence des personnes privées et des associations n'est pas significative en pratique.

Dans les pays où la notion de public concerné n'est pas ouverte aux particuliers, la Grèce par exemple, il n'y a pas de procédures qui garantissent une influence que le public puisse exercer, puisque le public est principalement représenté par les autorités locales et le conseil régional. Le public peut exercer une influence indirectement à travers la participation aux conseils locaux ou aux associations locales ou nationales qui sont la plupart du temps invitées aux audiences parlementaires ou à des consultations sur les projets législatifs.

8.3.8. L'effet des procédures de participation au niveau de l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques

Les réponses données à la question V.3 permettent d'avancer que, de façon générale, il est admis que les procédures de participation permettent de renforcer l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les programmes et plans relatifs au paysage qui ont fait participer le public doivent en effet être pris en compte au moment de la préparation et de la mise en route des autres plans et des procédures administratives, et les zones protégées doivent être respectées.

Néanmoins, les réclamations du public de même que les plans et programmes relatifs au paysage élaborés avec eux doivent seulement être pris en considération. Les enjeux socio-économiques (le développement du commerce, de l'industrie, des communications...) sont souvent en conflit avec les intérêts paysagers et peuvent l'emporter.

De plus, il n'existe pas de dispositif d'évaluation proprement dit.

8.4. Propositions en vue d'améliorer la participation du public en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage en 2004, les Etats parties ne peuvent retarder davantage l'édiction de dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette convention. En particulier, s'agissant de la participation du public conforme aux exigences des articles 5.c et 6.D de la convention, plusieurs propositions peuvent être retenues. Bien que présentées successivement, il conviendra de les appliquer de façon concomitante.

8.4.1. La sensibilisation et l'éducation au paysage

En tenant compte des réponses au questionnaire, il est proposé de consacrer un principe général de connaissance et d'information en matière de paysage.

Cette connaissance et cette information doivent être stimulées par les autorités publiques à travers la constitution d'un inventaire des paysages, qu'ils soient remarquables ou ordinaires, d'intérêt national, régional ou local.

Cet inventaire doit aboutir à une classification des paysages. A cet effet, les ministres responsables de l'aménagement du territoire ont proposé des mesures d'aménagement qui visent notamment «l'étude et l'évaluation générale des paysages, l'analyse de leurs propriétés, des écosystèmes paysagers, des influences

auxquelles ils sont soumis et des modifications qui en résultent, la définition et l'application d'objectifs de qualité paysagère¹⁹²».

Dans un but comparatif, et pour faciliter la cohérence des actions transfrontalières, les inventaires devraient être réalisés par chaque Etat partie à partir d'indicateurs communs et selon une présentation uniforme.

L'inventaire détaillé doit alors constituer une base d'information détaillée pour le public et un instrument de référence pour les différents acteurs. En particulier, il sera possible de promouvoir des actions telles que:

- la conservation du paysage en l'état;
- la restauration et la remise en état des paysages dégradés;
- la sanction de dégradations intentionnelles ou accidentelles.

Pour prendre en compte ces différentes actions, un suivi et une actualisation régulière de l'inventaire devront être réalisés.

L'information et la connaissance doivent être stimulées également par une société civile sensibilisée à la question paysagère.

Plusieurs pistes peuvent être signalées pour encourager et approfondir cette sensibilisation:

- introduire la notion de paysage dans les concepts utilisés pour identifier des zones protégées. A titre d'exemple en Suède, une zone de conservation de la nature peut être classée comme telle pour son intérêt paysager. Dans un but d'information et de sensibilisation, ne faut-il pas parler de «zone de conservation de la nature et du paysage»?
- introduire la notion de paysage à tous les niveaux d'éducation.

La satisfaction de cet objectif peut prendre plusieurs formes.

Il peut s'agir de favoriser des sorties avec les enfants pour, tout simplement, leur montrer le paysage. Ces sorties devraient intervenir dans le cadre scolaire, mais également dans le cadre familial grâce à la mise en œuvre d'itinéraires commentés, d'un partenariat avec des agriculteurs, des gardes, des associations...

192. Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, Recommandation aux Etats membres Rec(2002)1 adoptée le 30 janvier 2002. Sur la question de la sensibilisation et de la formation du public voir également, Prieur, Michel, «Participation du public et rôle des organisations non gouvernementales dans le domaine du développement territorial durable», in *Développement territorial durable: renforcement des relations intersectorielles*, actes du séminaire international CEMAT organisé à Budapest les 26 et 27 mars 2003, coll. «Aménagement du territoire européen», 69, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Il peut s'agir également, dans le cadre de certains enseignements (histoire, géographie, sciences naturelles...), de mettre en exergue les rapports entre l'histoire, l'aménagement du territoire... et le paysage¹⁹³.

A titre d'exemple, à Bleijendijk (domaine à proximité de Vught, Pays-Bas), de nombreuses écoles emmènent leurs élèves pour leur donner l'expérience des saisons dans le paysage, un jour par saison.

La Société royale belge de géographie a créé plus de 30 itinéraires d'un jour «Hommes et paysages», décrits dans des brochures d'une quarantaine de pages consacrées à un thème précis (les eaux et forêts de l'Ardenne, les mutations de l'espace rural, l'habitat traditionnel en Famenne...). Accessibles au grand public, ils font comprendre le paysage d'une manière intelligente, sans rapport avec l'exploitation touristique habituelle.

– organiser un relais des informations disponibles en sollicitant les médias. Un site Internet facilement identifiable dans chaque Etat partie devrait recenser les textes officiels, les initiatives originales, les groupes ou individus actifs au sujet du paysage. Ce site devrait introduire de nombreuses images et être diffusé dans des langues différentes. Parallèlement, le site du Conseil de l'Europe devrait renvoyer à ces différents sites. Imposer un relais dans la presse des rapports officiels sur l'état de l'environnement et du paysage en particulier. Etablir un manuel illustré, voire un calendrier du paysage, largement diffusé, à l'initiative du Conseil de l'Europe. Il pourrait être opportun de prévoir dans un même livre, voire un même calendrier, des illustrations des bonnes pratiques et des mauvaises pratiques, en matière paysagère.

– dynamiser les initiatives individuelles ou collectives du secteur privé et encourager la coopération des secteurs public et privé. Il s'agit de réfléchir à des mesures fiscales afin de favoriser le développement du mécénat et des associations à but non lucratif œuvrant dans le domaine du paysage. Il s'agit également de privilégier l'administration consultative, telle que les comités consultatifs, afin d'encourager des échanges plus fréquents... L'aide aux projets et aux initiatives des jeunes pourrait être privilégiée en particulier, afin d'aider les jeunes à développer leur sens des responsabilités et leur autonomie, et à devenir aussi des acteurs sociaux. Les collectivités locales devraient donc permettre leur accompagnement par des professionnels et faciliter l'accès à des aides financières, matérielles et techniques¹⁹⁴.

A titre d'exemple, en Hongrie, le studio Pagony à Budapest créé au début des années 1990 est un studio d'architecture du paysage et des jardins qui invente des

193. Pour d'autres exemples, Conseil de l'Europe, Centre européen de la jeunesse, *Clés pour la participation – Guide à l'usage des praticiens*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 41-48: deux exemples de conseils municipaux d'enfants et de jeunes, appliqués à l'environnement en France.

194. Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, «Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale», 21 mai 2003.

moyens de fusionner la phénoménologie et l'écologie du paysage avec la structure sociale effective du lieu. Ainsi, la création d'un forum de cinq villages dans le bassin du Dörög permet de réunir agriculteurs, autorités locales, environnementalistes, hydrologistes, écologistes, historiens, etc., et de leur faire partager délibérément leurs préférences, leurs objectifs et leurs points de vue.

– créer un prix du paysage afin de récompenser les bonnes pratiques, d'identifier et de condamner les mauvaises, de responsabiliser les différents acteurs. Un équivalent au Diplôme européen des espaces protégés pourrait être institué dans chaque Etat partie.

En Arménie, une circulaire a organisé un concours sur le paysage dans toutes les écoles du pays (primaires et secondaires), dans un but de sensibilisation. Chaque élève devait dessiner un paysage. Un jury a désigné le meilleur dessin par catégorie. Une exposition des meilleurs dessins d'enfants sur le paysage a été présentée à Erevan le 23 octobre 2003 puis à Strasbourg, au siège du Conseil de l'Europe, le 27 novembre 2003.

En France, le ministère de la Culture a lancé une campagne de sensibilisation du public en faveur de la qualité de l'architecture, d'octobre 2002 à juin 2003. Elle comprenait:

- l'attribution d'un prix spécial du public (au niveau régional) à partir d'une sélection d'édifices proposée par le biais des médias régionaux;
- un concours jeunesse avec la participation des architectes des Conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) ou des écoles d'architecture. Les professionnels encadrent des groupes de jeunes dans l'élaboration d'un projet architectural;
- la mise en place de parcours découvertes sous forme d'expositions et de débats publics;
- l'édition de guides régionaux;
- la réalisation d'un site Internet www.aimerlarchi.fr.

Enfin, initiative originale, une association nationale de protection de l'environnement (France nature environnement) a organisé un «prix chardon» destiné à récompenser le plus mauvais protecteur de l'environnement. Ce prix peut concerner un paysage dégradé et a également un but de sensibilisation.

8.4.2. La formation et la recherche en matière de paysage

Un recensement et une diffusion des procédures de formation en matière paysagère apparaissent nécessaires dans tous les Etats. Ils contribueront à la sensibilisation du jeune public, en l'alertant sur ces filières au moment de son orientation.

L'Union européenne a lancé depuis trois ans un réseau thématique sur l'architecture paysagère visant à encourager la coopération entre les universités et les institutions intéressées à l'enseignement et la recherche en matière de planification et de

gestion du paysage, dans le but d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la recherche en la matière¹⁹⁵.

Un moyen de l'alerter est également d'inclure une approche du paysage dans certains programmes d'enseignement unidisciplinaire.

Surtout, le questionnaire a révélé le faible niveau d'identification des professionnels (paysagistes, urbanistes) au titre de «public concerné». Il conviendrait donc de renforcer ces formations.

En parallèle, des formations à l'environnement et plus spécifiques au paysage devraient être proposées aux acteurs et professionnels du tourisme, de l'agriculture ou de l'équipement.

Elles pourraient utiliser comme support des instruments de sensibilisation spécialement ciblés sur ces professions.

A titre d'exemple, en France, dans le Finistère (Bretagne), un observatoire photographique sur une exploitation agricole a été mis en place depuis 1996 dans le cadre de l'expérimentation des plans de développement durable. Dans cette exploitation, le projet prévoit d'améliorer l'autonomie par rapport aux intrants en diminuant la part du maïs dans la rotation, en utilisant mieux et plus longtemps l'herbe grâce à l'entretien des prairies humides et à la replantation de haies pour abriter les animaux. Le bâtiment doit également être amélioré. Treize points de vue photographiés régulièrement depuis 1996 permettent de confronter les évolutions réellement enregistrées par rapport aux prévisions. Les photos permettent également d'analyser l'impact des productions et des pratiques agricoles sur le paysage.

En matière de recherche, il convient d'encourager les recherches interdisciplinaires faisant apparaître les aspects historiques, environnementaux, économiques, etc., du paysage et de favoriser la diffusion de ces recherches lors de colloques ouverts à un large public.

8.4.3. Les modalités de la participation en matière paysagère

Un premier préalable est la réalisation effective, dans chaque Etat, d'une politique ad hoc consacrée au paysage qui insiste sur le triptyque protection, gestion, aménagement. Une fois cette volonté affichée, il convient de renforcer les instruments de participation du public destinés à accompagner la conception et la réalisation de la politique du paysage.

195. Sarlov-Herlin, Ingrid, «Nouveaux défis dans le domaine de l'aménagement du territoire: les paysages», in contributions sur le thème 1: «Intégration du paysage dans les politiques et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers», Conseil de l'Europe, Strasbourg, novembre 2003, T-FLOR 3 (2003) 12.

Les procédures de participation doivent donc permettre de respecter ces deux étapes. En effet, «c'est au moment de la réalisation concrète des projets sur le territoire que sont prises les décisions de construction ou de réalisation d'ouvrages dont le caractère souvent irréversible va affecter l'environnement, que ce soit le paysage, le sol ou la diversité biologique. Or, de façon générale, le public est plus sensible à des opérations visibles qu'à des projets. Il en résulte que les conditions de la participation et ses effets dans le processus de décision publique nécessitent une adaptation des procédures selon que l'on se trouve dans l'une ou l'autre des situations. Bien souvent, les droits nationaux ont d'ailleurs plus développé les procédures de participation concernant des autorisations individuelles ponctuelles que celles concernant les plans généraux et abstraits»¹⁹⁶. Il faut donc corriger ce déséquilibre.

Au niveau de la conception des politiques du paysage, plusieurs propositions peuvent être formulées:

- ouvrir l'initiative de sélection d'une zone d'intérêt paysager aux institutions locales, aux populations locales, etc.;
- généraliser les procédures d'évaluation préalables à tout projet pouvant avoir un impact sur le paysage; rendre l'étude d'impact publique;
- en fonction de l'importance nationale, régionale ou locale, créer une commission représentative des différents intérêts en présence ou désigner une personne indépendante et compétente, destinée à servir d'interlocuteur tout au long de la procédure décisionnelle;
- permettre au public de formuler des observations sur les projets dans le cadre de procédures offrant des garanties de transparence et de représentativité;
- retenir le projet final en tenant compte des observations émises par le public; expliquer au public, lors d'une réunion publique obligatoire, les motifs du choix final;
- diffuser le projet final retenu et les mesures nécessaires à sa réalisation.

Au niveau des mesures nécessaires à la réalisation, plusieurs pistes peuvent être explorées:

- privilégier les mesures de protection, de gestion ou de mise en valeur faisant intervenir la population locale;
- prévoir une périodicité pour un retour d'information sur la mise en œuvre du projet;
- prévoir une périodicité plus longue pour une révision du projet. Les procédures de participation initiales seront alors reprises;
- identifier aux niveaux national et régional un service référence pour accompagner, si besoin, les institutions locales et les initiatives populaires dans la mise en œuvre de leurs actions en faveur du paysage;

196. Prieur, Michel, *op. cit.*

- organiser une procédure ou une institution pour les situations de conflit, les négociations, les arbitrages, etc.;
- encourager les professionnels à améliorer les techniques de consultations populaires;
- favoriser l'échange d'expériences sur les initiatives réussies ou ratées fondées sur la participation et engagées en matière paysagère.

Des mesures peuvent concerner plus spécifiquement certains acteurs. S'agissant des propriétaires ou des agriculteurs, un dispositif d'aides (conseil, subventions, réduction d'impôts ou de taxes...) peut être développé pour les aider à entretenir, voire à améliorer le paysage.

De même, l'abandon du droit de propriété ou la pénétration sur un terrain privatif pourrait être facilité par des dispositions légales, lorsque la protection, la gestion et la mise en valeur du paysage sont en jeu.

On peut citer, à titre d'exemple, en France, l'association Agriculture et paysages (voir l'encadré p. 151).

Au niveau du public concerné, il conviendra de garantir une interprétation de la notion de public au sens large en incluant les particuliers quel que soit leur lieu de résidence.

Précisément, et préalablement à chaque projet, il convient d'identifier le public concerné, c'est-à-dire les propriétaires, les habitants, les associations présentes, les collectivités représentées, les entités situées à l'extérieur de ces zones mais également concernées par ces limites. Dans chaque cas, il faudra analyser l'origine de ces différentes personnes et leurs besoins.

S'agissant des zones frontalières, il convient d'ouvrir la participation aux résidents ou aux non-résidents et de prévoir des adaptations des procédures de participation, notamment du point de vue linguistique dans les zones frontalières¹⁹⁷.

A titre d'exemple, la vallée de Champlain-Richelieu (Québec, Canada; Vermont et New-York) a été façonnée durant deux siècles par l'agriculture, l'activité forestière et le transport par voies d'eau. Les paysages et les sites historiques de cette région frontalière témoignent d'une part importante de l'histoire des Etats-Unis et du Canada, et des liens anciens avec les explorateurs et les colons français et anglais, et constituent un paysage naturel. La vallée est considérée, aux Etats-Unis comme au Canada, comme une zone de patrimoine national. Du côté américain, des réunions professionnelles et des réunions publiques sont organisées dans les différentes régions pour obtenir l'assentiment et les commentaires du public. Il en est de même du côté canadien.

197. Sur ce point, voir également Conseil de l'Europe, *Le rôle des autorités locales et régionales dans la coopération transnationale en matière de développement régional et d'aménagement du territoire*, actes du séminaire international CEMAT organisé à Dresde (Allemagne) les 15 et 16 mai 2002, coll. «Aménagement du territoire européen», 67, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Il existe un obstacle politique et linguistique à la mise en place des projets de développement. Mais la pratique dans les différentes régions de la vallée révèle que la participation du public peut aider à la construction et à la mise en valeur de liens locaux entre les différentes communautés au-delà des barrières politiques. Les communautés et les habitants sont prêts à engager une démarche volontaire pour protéger les ressources naturelles et culturelles, incluant des acteurs privés (agriculteurs) et un partenariat public-privé¹⁹⁸.

8.4.4. L'intégration de la protection des paysages dans diverses politiques sectorielles

L'intégration des politiques paysagères doit concerner l'ensemble des politiques publiques dans un but de coordination entre les différents acteurs et de cohérence des actions engagées.

En particulier, cette intégration doit être visible au niveau des politiques relatives à l'aménagement du territoire¹⁹⁹, à l'économie, à l'agriculture, à la forêt, à la pêche, à l'urbanisme et aux infrastructures, à la culture, à l'environnement, au développement social...

Ce souci d'intégration impose également de percevoir la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage au regard des autres conventions internationales soucieuses de la protection de l'environnement. Il conviendra notamment de prendre en compte les résultats dans la mise en œuvre de ces différentes conventions, les réseaux existants («Natura 2000» constitué en application des Directives «Habitats» et «Oiseaux», «Emeraude» édifié dans le cadre de la Convention de Berne...).

S'agissant de la politique agricole, pour laquelle le lien avec le paysage est particulièrement évident, plusieurs propositions peuvent être formulées en vue d'une intégration du paysage et d'une plus grande implication de l'agriculteur.

Il s'agit d'identifier et d'encourager les bonnes pratiques agricoles, d'abord en recueillant les connaissances des agriculteurs, ensuite en les diffusant par le biais de formations et de conseils, enfin en accompagnant les reconversions par des mesures incitatives si besoin.

Concernant le facteur environnement nécessaire à l'octroi de certaines subventions, il s'agira d'identifier la préservation et la mise en valeur du paysage comme un objectif à part entière et de privilégier les mesures agroenvironnementales favorables à la beauté du paysage (préservation des forêts, plantation de haies, extension des productions végétales, diversification des productions...).

198. The World Conservation Union (IUCN), *op. cit.*

199. Conseil de l'Europe, *Patrimoine paysager, aménagement du territoire et développement durable, actes du séminaire international CEMAT organisé à Lisbonne (Portugal) les 26 et 27 novembre 2001*, coll. «Aménagement du territoire européen», 66, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003.

Un partenariat entre l'agriculteur et les autres acteurs doit être encouragé afin de faire prendre conscience du rôle social de l'agriculteur. Il peut s'agir d'encourager le tourisme à la ferme ou plus largement le tourisme vert, les visites de groupes scolaires.

A titre d'exemple au Royaume-Uni, le Conseil de l'agriculture et de la faune sauvage (Farming and wildlife advisory group, FWAG) est une fondation britannique dont les objectifs sont de fournir un conseil aux agriculteurs, propriétaires et autres acteurs afin de promouvoir une compatibilité entre les pratiques agricoles et la préservation ou la création d'habitats pour la faune sauvage sur leurs surfaces agricoles.

Cette fondation a été créée en 1969 à l'initiative directe d'un groupe d'agriculteurs et de partisans de la défense de l'environnement. Depuis, elle tente de fournir les meilleurs conseils techniques et principes sur la mise en valeur des paysages, du patrimoine et de la faune, sur la gestion des ressources, l'accueil à travers une agriculture durable. Elle opère grâce à un réseau de conseillers professionnels, chacun issu de 65 groupes locaux dirigés par un comité de volontaires.

La fondation opte pour une visite de l'ensemble de la ferme, avec un conseil basé sur une analyse détaillée de la faune et de l'habitat sur la ferme et son environnement, une information sur les conséquences de l'activité sur le plan chimique, des déchets et de la pollution. La visite est généralement gratuite, le niveau des taxes dépend du travail/conseil demandé. L'agriculteur peut espérer un rapport détaillé avec des recommandations de gestion sur le court et le long terme.

La fondation a développé un site Internet (www.fwag.org.uk) pour promouvoir les idées et les meilleures pratiques. Des échanges internationaux sont possibles en utilisant des images pour effacer la barrière du langage²⁰⁰.

200. The World Conservation Union (IUCN), *op. cit.*

ANNEXES

ANNEXE 1

Questionnaire relatif à la mise en œuvre des articles 5.c et 6.D de la convention²⁰¹

Convention européenne du paysage
ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000
(disponible sur le site www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage)

*réalisé par Sylvie Dourousseau
chargée de recherche CRIDEAU, CNRS-INRA*

Article 5.c: «Chaque Partie s'engage 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 6.D: «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.»

I. Définition du public visé aux articles 5.c et 6.D de la Convention européenne du paysage

I.1. De manière générale, quel est le public concerné par la conception et/ou la réalisation des politiques du paysage (article 5.c)?

- au titre des autorités locales et régionales?
- au titre du public (organisations non gouvernementales, représentants des intérêts économiques et sociaux...)?
- au titre des autres acteurs (des professionnels, tels paysagiste, urbaniste, agriculteur...)?

I.2. La formulation des objectifs de qualité paysagère (article 6.D) fait-elle intervenir le même public?

I.3. Existe-t-il des exemples, dans le cadre de pratiques formelles ou informelles, pour lesquels la participation a été élargie à un autre public?

II. Champ d'application des procédures de participation du public en matière paysagère

II.1. Y a-t-il un droit, un principe général de participation? Citez le texte.

²⁰¹. Convention européenne du paysage ouverte à la signature à Florence le 20 octobre 2000 (disponible sur le site www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage).

II.2. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la conception des politiques du paysage? Précisez les textes et les exemples.

II.3. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la réalisation des politiques du paysage?

II.4. Quelles sont les procédures de participation spécifiques à la formulation des objectifs de qualité paysagère?

II.5. Les exigences de l'article 5.c et de l'article 6.C sont-elles perçues comme des exigences autonomes ou liées? Précisez.

II.6. Quelles sont les politiques publiques concernées par les procédures de participation en matière paysagère?

II.7. Quelles politiques publiques potentiellement concernées ne sont pas visées par ces procédures? Des évolutions sont-elles prévues?

II.8. La participation du public est-elle prévue pour la mise en œuvre d'instrument de droit souple (label, prix...)?

II.9. Existe-t-il des procédures de participation spécifiques au paysage urbain? au paysage rural? au paysage remarquable? au paysage banal? au paysage dégradé?

II.10. Existe-il des pratiques formelles et/ou informelles particulières à certaines politiques publiques? à certains territoires (montagne, littoral, spécificités locales...)? à certains paysages (remarquable, dégradé...)?

II.11. Les procédures de participation existantes sont-elles adaptées à la situation des paysages transfrontaliers? Donnez un exemple.

III. Les procédures et les modalités de la participation du public à la conception des politiques du paysage

III.1. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la conception des politiques du paysages sont-elles ouvertes aux autorités locales et régionales? au public? aux professionnels?

III.2. Par quelles procédures la participation s'exerce-t-elle en matière de conception des politiques du paysage?

III.3. Quelles sont les modalités de ces procédures de participation du public (écrites et/ou orales; directes et/ou indirectes)?

III.4. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la formalisation des objectifs de qualité paysagère sont-elles ouvertes aux autorités locales et régionales? au public? aux professionnels?

III.5. Des structures ont-elles été créées afin de formuler les objectifs de qualité paysagère? Ces structures sont-elles ouvertes aux autorités locales et régionales? au public? aux professionnels?

III.6. Par quelles procédures la consultation s'exerce-t-elle en matière de formulation des objectifs de qualité paysagère? Y a-t-il une différence juridique entre consultation et participation?

III.7. Quelles sont les modalités de ces procédures de consultation du public (écrites et/ou orales; directes et/ou indirectes)?

III.8. Existe-t-il un dispositif de formation et d'information pour favoriser l'émergence d'une culture administrative et citoyenne du paysage?

III.9. Comment pouvez-vous le décrire? Quels acteurs (Etat, collectivités locales, écoles, organisations non gouvernementales...)? Quels moyens (formation interne, circulaire interne, réunion publique...)?

IV. Les procédures et les modalités de la participation du public à la réalisation des politiques du paysage

IV.1. Les institutions (fédérales, nationales, locales) qui ont en charge la réalisation des politiques du paysages sont-elles ouvertes aux autorités locales et régionales? au public? aux professionnels?

IV.2. Par quelles procédures la participation s'exerce-t-elle en matière de réalisation des politiques du paysage?

IV.3. Quelles sont les modalités de ces procédures de participation du public (écrites et/ou orales; directes et/ou indirectes)?

V. Les effets des procédures de participation du public en matière paysagère

V.1. Les procédures de participation permettent-elles au public d'exercer une influence sur la décision finale? Dans le cas d'une participation directe à la prise de décision, quel est le public concerné (acteurs publics et/ou privés), quel peut être le niveau d'influence sur la décision?

V.2. Les procédures de consultation permettent-elles au public d'exercer une influence sur le choix des objectifs de qualité paysagère?

V.3. Les procédures de participation contribuent-elles à renforcer l'intégration des préoccupations paysagères dans la mise en œuvre des politiques publiques?

ANNEXE 2

Article 6 de la loi constitutionnelle française n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la république, *Journal officiel de la République française*, 75, 29 mars 2003, p. 5568

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé:

«Article 72-1. La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre

du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.»

ANNEXE 3

Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, prévoyant la participation du public,

JOCE, L 156, 25 juin 2003, annexe II

Participation du public au processus décisionnel

1. A un stade précoce du processus décisionnel, ou au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles:

a. la demande d'autorisation ou, le cas échéant, la proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie conformément à l'article 15, paragraphe 1, y compris les éléments visés à l'article 6, paragraphe 1;

b. le cas échéant, le fait qu'une décision fait l'objet d'une évaluation nationale ou transfrontière des incidences sur l'environnement ou de consultations entre les Etats membres conformément à l'article 17;

c. les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions;

d. la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision;

e. le cas échéant, des précisions concernant une proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie;

f. l'indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront;

g. les modalités précises de la participation et de la consultation du public prévues au titre du point 5.

2. Les Etats membres veillent à ce que soient mis à la disposition du public concerné, dans des délais appropriés:

a. conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné a été informé conformément au point 1;

b. conformément aux dispositions de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale, les informations autres que celles visées au point 1 qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au point 1.

3. Le public concerné est habilité à adresser des observations et des avis à l'autorité compétente avant qu'une décision ne soit prise.

4. Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.

5. Les modalités précises d'information du public (par exemple affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de consultation du public concerné (par exemple par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les Etats membres. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions de la présente annexe.

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
B-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202 Koningslaan
B-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
Email: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA and UNITED STATES/ CANADA et ÉTATS-UNIS

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
OTTAWA, Ontario K1J 9J3, Canada
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: orders@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskiftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FIN-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: prof@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
F-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: francois.wolfermann@librairie-kleber.fr
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
D-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

LIBRAIRIE KAUFFMANN S.A.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Szent István krt. 12.
H-1137 BUDAPEST
Tel.: +36 (06)1 329 2170
Fax: +36 (06)1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria,1/1
I-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publicaties b.v.
M.A. de Ruyterstraat 20 A
NL-7482 BZ HAAKSBERGEN
Tel.: +31 (0)53 5740004
Fax: +31 (0)53 5729296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://www.delindeboom.com>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: +47 22 18 81 00
Fax: +47 22 18 81 03
<http://akademika.no>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
P-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

SPAIN/ESPAGNE

MUNDI-PRENSA LIBROS S.A.
Castelló, 37.
E-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
Email: pedidos@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Van Diermen Editions – ADECO
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: +41 (0)21 943 26 73
Fax: +41 (0)21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org
<http://www.adeco.org>

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON, NY 10520, USA
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>



Adoptée à Florence (Italie) le 20 octobre 2000, la convention du Conseil de l'Europe sur le paysage a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine. Elle est le premier traité international englobant le paysage européen sous tous ses aspects. Elle s'applique à tout le territoire des Parties contractantes et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle concerne donc de la même façon les paysages pouvant être considérés comme remarquables, ordinaires ou dégradés. La convention représente une importante contribution à la mise en œuvre des objectifs du Conseil de l'Europe, qui sont de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit, ainsi que de trouver des solutions communes aux grands problèmes sociétaux de l'Europe. En prenant en compte les richesses paysagères, naturelles et culturelles, le Conseil de l'Europe cherche à préserver la qualité de vie et le bien-être des Européens dans une perspective de développement durable.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int
www.coe.int/conventioneuropennedupaysage

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 46 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-5988-5



9 789287 159885

19 € / 29 \$ US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe