



Strasbourg, 18 février 2015

CEP-CDCPP (2015) 8F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

8^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR

LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

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

MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DU PAYSAGE :

Mise en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
18-20 mars 2015

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

Résumé

La Convention européenne du paysage et la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage indiquent :

Convention européenne du paysage

« E. Mise en œuvre

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

Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

« ... II.3. Moyens d'intervention

... Les moyens tendant à mettre en œuvre les politiques du paysage ou à introduire la dimension paysagère dans les politiques sectorielles peuvent être de nature réglementaire ou volontaire. De nouveaux moyens d'intervention peuvent également être utilisés. Le choix des moyens à utiliser dépend des situations locales, qui peuvent varier dans un même Etat.

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

II.3.1. La mise en œuvre réglementaire

....

II.3.2. La mise en œuvre contractuelle

...

II.3.3. Les outils de politiques paysagères

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

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

Les principales catégories d'outils sont les suivantes :

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

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

... 8. Ressources et financements

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

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

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

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

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

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

Considérant les dispositions de la Convention européenne du paysage et de la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, sur la mise en œuvre des politiques du paysage et en particulier de fonds du pour le paysage, la Conférence est invitée à :

- prendre en particulier connaissance de l'expérience du Fonds Suisse du paysage, présenté à l'occasion de la 15^e Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers sur la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur « *Paysages durables et économie* », Urgup, Turquie, 1-2 octobre 2014 par M. Enrico Buergi, Président de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage (2000-2008) (Annexe au présent document);
- décider de l'opportunité de préparer un projet de texte pouvant être utilisé par les Parties à la Convention qui pourraient souhaiter mettre en place un Fonds national pour le paysage.

Annexe

Le Fonds suisse pour le paysage

*présenté à l'occasion de la 15^e Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers sur
la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur
« Paysages durables et économie »,
Urgup, Turquie, 1-2 octobre 2014*

Enrico BUERGI

*Ancien président de la Commission des projets du Fonds suisse pour le paysage, ancien
président de la Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage*

La création du Fonds suisse pour le paysage

Le Fonds suisse pour le paysage (FSP) a été créé en 1991, à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération suisse, par l'Assemblée fédérale à l'initiative des bureaux des deux Chambres. Il a été limité à dix ans et doté de CHF 50 millions.

En créant le FSP, le Parlement a voulu mettre sur pied un instrument de soutien financier qui trouve son application partout où il y a la volonté de sauvegarder et gérer un paysage et ses valeurs naturelles et culturelles et où cette initiative locale ou régionale a besoin d'une aide financière directe la moins bureaucratique possible.

En considération du fait que les mesures prises pendant les premiers dix ans d'activité du FSP ont fait leurs preuves et que la pression sur l'ensemble des paysages ruraux traditionnels se maintiennent, dans les années 2001 et 2011 sur la base de nouvelles initiatives parlementaires le FSP a été prorogé pour une deuxième et pour une troisième période de dix ans et chaque fois réalimenté avec CHF 50 millions.

La somme totale de CHF 150 millions attribuée au FSP correspond approximativement à EUR 120 millions au cours actuel et a conduit à un apport économique, en grande partie pour l'économie locale et régionale, d'au moins 3 fois la somme totale attribuée.

Pourquoi un Fonds suisse pour le paysage ?

La protection et la gestion de l'environnement naturel et culturel se basent, au niveau national, sur deux piliers. La législation représente le premier pilier qui donne un cadre et règle l'action de l'homme. Ce sont les prescriptions concernant l'aménagement du territoire et du paysage ainsi que la protection des forêts, de l'eau, de la nature et des sites, les ressources naturelles, ainsi que l'intégration de la thématique du paysage, en particulier des paysages ruraux traditionnels, dans toutes les politiques sectorielles.

De plus en plus, on a reconnu qu'un deuxième pilier a tout autant d'importance, à savoir les incitations économiques visant à favoriser une gestion respectueuse des paysages, en soutenant la volonté de tiers d'assumer des responsabilités en ce domaine.

Les bénéficiaires de l'aide financière du FSP sont en premier lieu des personnes physiques ou morales, ainsi que des associations ou collectivités de droit public (communes, corporations) qui sont disposées à prendre en main l'avenir de leur paysage.

Le FSP aide à financer des projets dans toutes les régions du pays, en particulier dans les régions

périphériques où d'ailleurs sa contribution au maintien et à la création de places de travail est particulièrement importante pour l'économie régionale, notamment pour l'utilisation du sol orientée vers une gestion respectueuse des ressources et la qualité du paysage dans l'optique d'une meilleure qualité de vie.

Les particularités et l'efficacité du Fonds suisse pour le paysage

Durant ces 22 années d'activité, le FSP a soutenu 2000 projets pour quelque 110 millions de CHF. Ces apports ont permis de réaliser des nombreux projets qui n'auraient pas été réalisables sans son soutien parce que :

- Le FSP peut octroyer des crédits incitatifs. Les responsables de projets peuvent utiliser ces crédits pour l'activité nécessaire à réunir les fonds nécessaires à la réalisation de leur projet, l'octroi du soutien du FSP à un projet ayant désormais la valeur d'un label ;
- Le FSP peut donner des aides initiales, par exemple pour lancer des projets de marché écologique ;
- Le FSP peut couvrir de 50 à 80% des coûts déterminants qui ne sont pas couverts par les subventions de la main publique, comblant de cette façon les lacunes financières qui sont souvent à l'origine de l'abandon d'un projet ;
- Le FSP peut contribuer à la recherche de solutions alternatives qui ménagent au mieux le paysage, par exemple la mise sous câble de toutes les lignes aériennes projetées dans un paysage particulièrement sensible ;
- Le FSP peut soutenir des solutions qui ne donneraient droit à aucune subvention, comme par exemple la mise en place d'une fromagerie dont les dimensions trop faibles ne donneraient pas droit aux subventions des pouvoirs publics.

Une particularité réside dans le fait que le FSP peut rembourser les frais occasionnés pour l'élaboration de demandes d'aides financières lorsque celles-ci ne sont pas prises en considération.

Le FSP donne beaucoup d'importance au fait que les projets soutenus deviennent économiquement indépendants de tout soutien financier de la main publique, à l'exception des subventions courantes et que par ce fait la gestion du paysage rural à moyen et à long terme est généralement assurée.

La sauvegarde et la revalorisation de paysages ruraux impliquent aussi l'information sur l'importance de cette tâche ainsi que la sensibilisation à tous niveaux. Le FSP participe à ces efforts incluant dans toute décision d'aide financière un volet concernant l'information ciblée, en particulier dans les media de la région concernée. En plus, il participe souvent aussi aux coûts occasionnés par l'information, en particulier pour les conférences de presse de présentation de projets.

Enfin, les procédures administratives au sein du FSP sont particulièrement brèves. Le secrétariat (5 personnes, auxquelles incombent aussi l'information ainsi que l'administration et la gestion des finances) propose les projets à la sous-commission des projets pour évaluation et proposition de décision à la Commission plénière (13 membres, élus par le Gouvernement). Les décisions de cette dernière sont immédiatement effectives.

Les coûts administratifs sont réduits au minimum et financés par les intérêts du capital de dotation du FSP.

Les catégories de projets soutenus par le Fonds suisse du paysage

Le FSP participe au financement de projets prévoyant la revalorisation de paysages ruraux

traditionnels, indépendamment de leur statut de protection juridique, ainsi que d'interventions dans les secteurs de l'utilisation du sol, de cours d'eau, de voies de communication, d'établissement agricoles, d'améliorations foncières, de réseaux écologiques, d'assainissement de villages ruraux, etc. Afin d'avoir des exemples concrets, voir le site www.fls-fsp.ch.

Le FSP a lancé une Campagne pour les allées, dont le succès a dépassé toute attente : le montant d'un million de CHF mis à disposition à l'origine pour 3 ans était déjà épuisé au bout d'une année. C'est pourquoi la Commission du FSP a décidé de mettre de nouvelles ressources à disposition pour cette promotion de nouvelles allées et rangées d'arbres (voir le site www.allee.ch).

Le FSP s'engage aussi dans le domaine des paysages urbains (jardins de poche à Genève, réaménagement de la culture des olives à Lugano-Gandria, Nature en ville à Neuchâtel par exemple).

L'activité du FSP cessera en 2020, à moins que le Parlement ne décide de le prolonger à nouveau. Grands précurseurs du troisième renouvellement seront à nouveau les nombreux responsables de projets qui prennent en charge la tâche d'informer les parlementaires fédéraux sur l'efficacité et la non-bureaucratie du FSP ainsi que, et ceci en premier lieu, sur la haute qualité de projets voués à la récupération et à la gestion appropriée de paysages ruraux traditionnels sur le territoire helvétique.

La cohérence de l'activité du Fonds suisse pour le paysage avec les buts de la Convention européenne du paysage, en ce qui concerne les paysages ruraux

L'activité du FSP est extrêmement cohérente avec les buts de la Convention européenne du paysage pour les paysages ruraux du fait que :

- Le FSP s'engage en faveur du maintien et de l'amélioration de la qualité de vie des populations locales dans ces paysages ruraux, favorisant la réorientation de leurs activités selon les critères du développement durable, et
- Le FSP s'engage et soutient les projets ayant pour but de maintenir, voire améliorer soit la diversité, soit la biodiversité des paysages ruraux. Beaucoup d'espèces végétales et animales figurant aujourd'hui sur les « Listes rouges » sont vouées à disparaître si le paysage rural traditionnel n'est pas géré par l'humain de façon appropriée.

J'aimerais mettre encore une fois en exergue le fait que le FLS a été créé à l'occasion d'un jubilé, du 700^e anniversaire de la Confédération Suisse, avec le but d'instituer quelque chose de durable au profit d'une grande partie de la population et notamment des prochaines générations.

Lien à la présentation :

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/ReunionAteliers/turkey/atelier5/Buergi-ppt_fr.pdf

* * *