



COMITE DIRECTEUR DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DU PAYSAGE (CDCPP)

Strasbourg, 20 décembre 2019

CEP-CDCPP-WG (2020) 2F

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

INTEGRATION DU PAYSAGE DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES

2^e Réunion

Document de travail

Projet de Rapport sur

« L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles »

*Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl,
Experts du Conseil de l'Europe*

Bureau du Conseil de l'Europe, Paris

21 février 2020

*Document du Secrétariat du Conseil de l'Europe
Service de la participation démocratique*

Résumé

L'article 5 de la Convention européenne du paysage indique sur les « Mesures générales » indique :

« *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. »

Le présent Rapport « *L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles* », a été réalisé dans le cadre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, par Mme Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl, en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe.

Mme Lionella Scazzosi est Professeur d'architecture à la Faculté d'Architecture de Politecnico de Milan, Italie.

M. Yves Luginbühl est Directeur de la Recherche émérite du Centre national de la recherche scientifique, France

*

Le rapport a pour objet d'évaluer les capacités du paysage à s'intégrer dans les politiques sectorielles qui ont des effets sur le territoire ou qui concernent l'aménagement du territoire. Il traite aussi d'autres politiques qui, à première vue, n'ont pas de rapport direct avec l'aménagement et la gestion du territoire, comme les politiques de la santé, de l'éducation ou encore de l'emploi. Le rapport analyse les politiques concernant spécifiquement le paysage – naturel, rural, urbain, côtier ou de montagne –, certaines datant du 20^e et 21^e siècles et d'autres étant antérieures au 19^e siècle. Il examine si celles-ci permettent de protéger, gérer ou aménager le paysage de manière efficace et si les politiques sectorielles prennent en compte la dimension du paysage dans un temps historique. Cette intégration n'est pas évidente, tant les forces politiques – et parfois même administratives et techniques – ne considèrent pas toujours que la prise en compte de la qualité du paysage ne donne pas systématiquement lieu à une politique visant essentiellement à une action de « protection » des sites. Cette conception relève en effet d'une vision partielle, tout comme celle qui réduit le paysage à un enjeu de marketing territorial. Aujourd'hui, de nombreux élus politiques ont cependant pris conscience de l'intérêt qu'il y a à appréhender le paysage selon une approche d'aménagement et de gestion à long terme du territoire. Le rapport examine par ailleurs l'efficacité de l'intégration du paysage dans les politiques publiques sectorielles. Les grands enjeux planétaires liés à l'écologie – changement climatique et perte de la biodiversité – ont tendance à s'imposer en minimisant le rôle du paysage, alors que sa prise en considération permet de les comprendre et parfois de les solutionner, en particulier à l'échelle locale. L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ne va toutefois pas de soi, les acteurs politiques poursuivant le plus souvent des objectifs ciblés sans prendre en considération les questions dans leur globalité et leur complexité. Le rapport analyse enfin le pouvoir qu'ont les populations locales de contribuer à la mise en œuvre de politiques qui garantissent la qualité de leur cadre de vie, considéré comme un paysage quotidien.

Le Groupe de travail est invitée à :

- prendre connaissance du Rapport présent Rapport « *L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles* », préparé par Mme Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl, en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe.
- faire part des observations éventuelles en vue de la finalisation du Rapport.

Rapport sur l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles

*réalisé dans le cadre du Programme de travail de
la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe*

Lionella Scazzosi et Yves Luginbühl

en qualité d'Experts du Conseil de l'Europe

Sommaire

Introduction

Les enseignements de l'histoire

La définition de l'intégration

Sensibilisation, formation et éducation

La responsabilité des acteurs

1. Les politiques sectorielles
 - 1.1. Les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme
 - 1.2. Les politiques environnementales et culturelles
 - 1.3. Les politiques agricoles
 - 1.4. Les politiques énergétiques
 - 1.5. Les politiques économiques et sociales
2. L'approche intégrée et trans-sectorielle
 - 2.1. L'intégration aux diverses échelles
 - 2.2. L'interactions entre les politiques
3. Conclusions

*

Introduction

La Convention européenne du paysage note dans son préambule que « les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ».

Depuis plusieurs siècles, les activités sociales comprises comme des activités économiques, culturelles, politiques et écologiques ont modifié considérablement les paysages de l'Europe et même de la planète entière. Les évolutions du paysage européens ont considérablement évolué ces dernières décennies, surtout depuis la Seconde Guerre Mondiale. Les politiques qui en ont découlé ont tenté de maîtriser l'urbanisation, d'inciter les agriculteurs à respecter l'environnement, de développer des mesures en faveur de la biodiversité ou de la nature, de tendre vers un cadre de vie plus amène, mais sans toujours y arriver.

C'est pourquoi la Convention européenne du paysage a pour objet de promouvoir une meilleure intégration du paysage dans les politiques sectorielles, lesquelles ont des effets importants, parfois positifs, parfois négatifs sur la qualité du cadre de vie des populations, c'est-à-dire sur leur paysage quotidien. La Convention prévoit dès lors que chaque Partie s'engage : « 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 ». (Article 5, d.)

Les enseignements de l'histoire

Dès l'époque néolithique, et au cours des périodes suivantes, les populations humaines aménageaient leurs territoires pour la satisfaction de leurs besoins élémentaires, comme le défrichement de terres de savanes, de forêts ou de steppes pour produire des biens alimentaires, construire des abris, se vêtir, avec la chasse notamment, se chauffer, etc. Par exemple, les Romains ont aménagé d'immenses contrées en assainissant les marais, comme les marais Pontins, ceux de l'Ebre ou du Guadalquivir en Espagne, ont installé des établissements humains en colonisant pratiquement toute l'Europe. Les centurions parcouraient les territoires européens et ont pu s'installer partout en Europe, même en Angleterre. Ils ont établi un cadastre romain précis avec le *decumanus maximus* et le *cardo maximus* qui permettaient de fixer les limites des parcelles afin d'établir une propriété romaine et de lever les impôts¹. C'était un moyen de modifier les paysages ; ainsi, la Beauce en France qui fut colonisée par les centurions romains a vu son paysage de steppe transformé en paysage de grandes cultures avec des villas romaines parfois luxueuses régnant sur de vastes territoires ruraux et des villages gaulois (*vici*, pluriel de *vicus*) qui fournissaient la main-d'œuvre aux Romains.

Pendant le Moyen-Âge également, les sociétés ont transformé les paysages en essartant les forêts, les maquis ou les garrigues, partout en Europe, elles ont aussi assaini des marais pour établir des villages, des bastides en particulier, souvent sous la protection des seigneurs et des

¹ Cependant, il existait un cadastre gaulois, comme l'ont montré les recherches archéologiques récentes grâce à la sécheresse de 1976. Voir notamment : Gérard Chouquer, 1996 et 1997, les formes des paysages, Editions Errance, tome 1 à 3, Paris.

abbayes qui leur apportaient des subsides et en tiraient des taxes ou se faisaient rémunérer en nature, en prélevant une partie des récoltes. Dans une grande partie du monde méditerranéen, le paysage a été transformé grâce à l'action des sociétés médiévales qui construisaient des villages perchés sur des collines, à l'abri du château seigneurial, comme en Italie, en Espagne ou en Grèce, notamment, avec la vue sur les cultures et pour surveiller l'arrivée d'éventuels ennemis. En Europe du nord, comme dans les frises flamandes, les paysans édifièrent sur le littoral des terpènes, sortes de buttes qui leur permettaient d'échapper aux grandes marées de la mer du nord et à la pression des seigneurs. En effet, l'on sait que dès le Moyen Âge, certaines mesures avaient pour objectif de contrôler l'évolution des campagnes ou des villes, sans doute pas dans une perspective strictement paysagère, mais d'aménagement du territoire.

Mais en réalité, la grande transformation des paysages européens eut lieu lors de la révolution industrielle, au 18^e siècle, avec l'invention de la machine à vapeur qui décupla la force humaine. Les premières transformations se produisirent en Angleterre, avec d'une part, dans le domaine agricole, la privatisation du sol et surtout des terres collectives avec la mise en place des enclosures et l'établissement de grands domaines agraires aristocratiques d'élevage bovin et ovin, conduisant de nombreux paysans à devenir ouvriers des grandes cités industrielles. C'est l'époque des usines sidérurgiques, de l'exploitation du charbon qui permet de comprendre pourquoi le pays a vu ses surfaces forestières diminuer fortement en raison des besoins en bois pour les étais des mines et plus tard pour les traverses des voies ferrées. C'est également le temps de la construction des lotissements destinés à abriter les populations ouvrières². L'Angleterre a constitué un modèle économique pour les autres pays d'Europe, en particulier la France qui a importé à la fois le système des enclosures et le modèle industriel. C'est ainsi que le bocage s'est répandu dans la majeure partie de l'ouest de la France ou dans le Morvan, que les villes se sont étendues sur l'espace rural ; il faut dire que la Révolution française de 1789 a permis d'instaurer la propriété individuelle du sol permettant d'enclôser les champs et de marquer son bien pour ceux qui pouvaient acheter de la terre ; les premières industries sont apparues dans les périphéries des villes. Dans le même temps, dans la plus grande partie des pays d'Europe, l'exode rural a entraîné l'abandon de nombreuses terres qui se sont transformées en friches puis en forêts. D'ailleurs, dans la plupart des pays, les pouvoirs publics ont encouragé la plantation d'arbres pour reconstituer les forêts mises à mal par les prélèvements intempestifs du bois par les populations rurales et urbaines pour le chauffage.

Le 19^e siècle a sans doute vu de grandes transformations des paysages européens avec l'avènement des chemins de fer et le développement des voies de communications, routes, canaux en particulier ; ce développement des voies a accéléré l'exode rural car les paysans étaient souvent employés sur les chantiers de construction qui se déplaçaient au fur et à mesure que la voie progressait : en arrivant dans une ville, les paysans se fixaient, trouvaient un emploi industriel ou commercial, se mariaient et restaient en ville. Ces voies de communication ont permis en outre d'apporter dans les campagnes les premiers engrais ou les amendements améliorant les rendements agricoles, contribuant au développement du productivisme et à accélérer les évolutions des paysages par l'agrandissement des parcelles. Dès le début du 20^e siècle, les premières voitures ont entraîné l'élargissement des routes et la disparition des arbres qui les bordaient depuis le 17^e siècle. On peut dire que l'apparition de la voiture individuelle a été une vraie révolution paysagère car elle a permis aux populations d'aller vivre dans les banlieues qui se sont étendues massivement avec des pavillons individuels puis les immeubles.

² Hoskins, W.G., 1955, *The making of the English landscape*, Hodder and Stoughton, Londres.

C'est en effet le 20^e siècle qui a été sans doute le moment des plus grandes transformations des paysages européens : extension des paysages périurbains, des forêts, abandon des terres dans les montagnes, apparition des bases de loisirs sur les littoraux et en montagne, émergence des grandes industries et des firmes internationales, construction des premières centrales nucléaires, etc. Le paysage européen est profondément marqué par toutes ces évolutions qui, souvent, ont dégradé la qualité de vie des populations. C'est pourquoi, à partir des années 1970 sont apparues les premières préoccupations à l'égard des questions d'environnement. Celles-ci ont fortement influencé le sens donné au terme paysage et en même temps, peu à peu, les populations ont modifié leur regard sur les paysages. Alors qu'avant les années 1990, pour la grande majorité des habitants de l'Europe, le paysage signifiait la campagne, à partir de ces années le paysage s'est mis à renvoyer à la nature, sauf pour les agriculteurs pour lesquels le paysage était toujours la campagne. Les raisons de ce changement sont multiples, mais surtout dues à la crise écologique, au manque de confiance des citoyens dans une agriculture productiviste qui utilise des pesticides et ne cherche que le rendement. D'où le succès de la production « bio », les circuits courts qui ont des conséquences sur les paysages : une agriculture qui se maintient dans les périphéries urbaines, le développement du maraîchage proche des centres urbains ou des bourgs.

La définition de l'intégration

La Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage mentionne parmi les enjeux des principes généraux qui ont pour objet de donner des indications sur certains des articles fondamentaux de la Convention européenne du paysage :

« E. Intégrer le paysage dans les politiques territoriales

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

F. Intégrer le paysage dans les politiques sectorielles

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

Dans le cadre de ce rapport, il sera question de la prise en compte de la dimension paysagère dans les instruments de politiques sectorielles qui ont une influence sur la qualité des lieux. Toute action engagée sur le territoire doit avoir pour objectif l'amélioration de la qualité des lieux et de la qualité de vie des populations, c'est-à-dire des paysages. L'intégration constitue par ailleurs un moyen d'intervention pour les divers organismes et services administratifs de même échelle, et d'échelles différentes.

Considérant que l'intégration est définie comme l'« action d'incorporer un ou plusieurs éléments étrangers à un ensemble constitué, d'assembler des éléments divers afin d'en

constituer un tout organique »³, l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles implique que des mesures en faveur de la qualité du paysage soient introduites dans diverses politiques de manière à mettre en place des actions opérationnelles pour parvenir à une conception globale du paysage.

Sensibilisation, formation et éducation

La Convention européenne du paysage prévoit que 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 » d'une part, ainsi qu'à promouvoir d'autre part : « la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages » ; 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 » ; et « des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement ».

Les politiques de formation, de sensibilisation et d'éducation constituent des politiques sectorielles fondamentales qui ont fait l'objet de recommandations adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, d'échanges d'expérience et autres développements dans le cadre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage. La question de la participation des populations est également essentielle et a également fait l'objet de nombreux travaux.

Il est essentiel dans ce contexte de souligner l'importance qu'occupe la recherche scientifique, celle-ci pouvant apporter de nombreux enseignements utiles à l'action politique. Les programmes de recherche spécifiquement dédiés au paysage ou évaluant l'état des politiques du paysage sont malgré tout encore peu nombreux ou sont conduits dans des programmes plus vastes touchant à l'écologie ou à l'urbanisme. Des recherches portant sur les aspects liés à la connaissance du paysage, aux modalités et outils d'intervention sur le paysage, ainsi que sur les questions de sensibilisation, de formation, d'éducation au paysage, et de participation devraient ainsi être développées.

Responsabilité des acteurs

L'exercice politique de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage exige tout d'abord une prise de conscience des acteurs de l'aménagement du territoire. En effet, ceux-ci ne sentent pas à l'heure actuelle pas toujours responsables de leurs actions en faveur du bien-être des populations et de la qualité du paysage. Chaque institution, qu'elle soit nationale, régionale ou locale doit ainsi se rendre responsable des actions qu'elle engage à l'égard de la qualité du cadre de vie des populations, c'est-à-dire du paysage qu'elles vivent au quotidien.

Dans cet objectif, les acteurs impliqués dans ces institutions assument leur responsabilité en prenant en compte le paysage comme un facteur de bien-être de leurs concitoyens. Il s'agit donc pour eux de penser et de mettre en œuvre des politiques sectorielles en intégrant le paysage en leur sein, de manière à favoriser sa qualité et à imaginer des outils et mesures en capacité d'améliorer les situations paysagères souvent dégradées.

³ Trésor de la Langue Française, Centre national de la recherche scientifique.

La Recommandation CM/Rec(2017)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la contribution de la Convention européenne du paysage à l'exercice des droits de l'homme et de la démocratie dans une perspective de développement durable, adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017, recommande aux gouvernements des États parties à la Convention européenne du paysage : « d'inscrire le 'paysage', tel que défini par la Convention, dans les indicateurs du développement durable ayant trait aux questions environnementales, sociales, culturelles et économiques »⁴.

La 10e Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, tenue à Strasbourg les 6-7 mai 2019⁵ a par ailleurs examiné un Rapport sur « Paysage et responsabilité »⁶ établi dans le cadre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage et réalisé par Yves Luginbühl en qualité d'expert du Conseil de l'Europe⁷, et a décidé de poursuivre le travail, conformément à la décision du CDCPP portant sur la constitution d'un Groupe de travail avec l'élaboration d'un projet de recommandation du Comité des Ministres sur « Paysage et responsabilité » sur une charte éthique relative au paysage et des indicateurs de bien-être par le paysage.

1. Les politiques sectorielles

Les politiques sectorielles concernent l'aménagement du territoire ainsi que les politiques qui ont une influence sur les paysages. Celles-ci sont nombreuses et concernent notamment la planification et les documents d'urbanisme qui régissent les droits à construire, à modifier les constructions, etc. Ce sont également les politiques de transport avec les infrastructures, les politiques industrielles et artisanales qui interviennent sur les zones d'activités, celles de la culture qui traitent du patrimoine historique et artistique, celles de l'environnement, qui protègent les écosystèmes, tentent de résoudre les problèmes du réchauffement climatique ou de l'érosion de la biodiversité, ou encore celles de l'agriculture. Ces politiques ont des effets importants sur les paysages, directement et même plus que les politiques qui leurs sont consacrées. Certaines d'entre elles seront présentées ci-après.

1.1. Les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme

La qualité du territoire et du paysage contemporains est actuellement très souvent insuffisante. Nous sommes aujourd'hui dans une période historique de transformation territoriale et paysagère profonde et très rapide, liée aux transformations de l'économie, de la production, de la culture et de la société. Les disciplines consacrées à l'analyse territoriale (histoire, géographie, ethnographie, philosophie, économie, sociologie, écologie, agronomie, etc.) – et non seulement celles de l'architecture et l'urbanisme/planification du territoire –, n'ont pas encore étudié ni compris tous les aspects et toutes les conséquences de ces changements.

La formation des aires métropolitaines – ou mégapoles, polycentriques ou concentriques, a complètement changé le rapport de la ville à la campagne.

⁴ Ouvrage *Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage : contribution aux droits humains, à la démocratie et au développement durable*, Editions du Conseil de l'Europe, 2018.

⁵ Conseil de l'Europe, document CEP-CDCPP (2019) 20F.

⁶ Conseil de l'Europe, document CEP-CDCPP (2019) 8F.

⁷ Rapport sur le paysage et la responsabilité 2018, élaboré pour le Conseil de l'Europe, Document CEP-CDCPP (2019) 8F.

Dans les aires métropolitaines en particulier, on assiste à la formation de nouveaux espaces de la contemporanéité, notamment dans les espaces dits « périurbains », ou dans les zones d'expansion de la ville ancienne ou compacte, dans les entrées des villes et le long des grandes infrastructures. Il s'agit de grands espaces urbanisés dont la construction répond surtout à une logique interne du lot à construire ou à aménager : des objets divers (maisons et lotissement de pavillons, édifices commerciaux ou de production, de logistique, etc.) sont insérés, juxtaposés, voire superposés sur le territoire, source de dissonance et même, de manière générale, à l'origine de situations chaotiques et sans ordre. Il apparaît également très souvent que ces éléments ne sont pas reliés entre eux et qu'ils sont en outre décontextualisés. Cela est le cas par exemple, de certaines réalisations architecturales « signées » par des architectes renommés mais mal insérés au lieu. Le territoire est utilisé à des fins purement « instrumentales » en tant que simple support, dénué de toute spécificité. Les paysages contemporains sont en général perçus, comme étant de mauvaise qualité, en particulier les lieux fragmentés, dispersés, périphériques, etc.

En plus, dans les territoires urbanisés, apparaissent de plus en plus des phénomènes d'abandon et de dégradation de lieux même récents (pas seulement les bâtiments industriels abandonnés, mais aussi des bâtiments commerciaux et utilisés à ces fins logistiques, qui ne sont plus considérés comme appropriés/fonctionnels par rapport aux changements contemporains des activités et de la demande du marché).

Dans cette situation et dans certains Etats ou parties de territoires, le manque de possibilités, de capacité ou de volonté de la part des pouvoirs publics ou collectifs de relier et de construire un nouveau paysage collectif est évident : en particulier, les espaces collectifs (routes, espaces de connections, etc.) sont traités comme des lieux uniquement fonctionnels, peu pensés, conçus et aménagés pour la vie collective.

Les parties les plus anciennes et/ou compactes et consolidées des villes (comme les centres historiques) vivent une situation différente, positive surtout si elles sont utilisées et habitées. Mais il existe aussi des situations d'abandon surtout dans les cas de petites villes ou habitats quand la population s'est déplacée ailleurs (par exemple dans la montagne ou dans des zones rurales marginales de collines ou de plaine, etc.). Elles représentent une ressource économique, sociale, territoriale, etc., pas uniquement culturelle et historique.

Le territoire rural est souvent fragmenté, s'il est proche des zones métropolitaines. Il peut y avoir des problèmes de qualité environnementale dans les zones fortement industrialisées où celle-ci fait défaut en raison d'une qualité insuffisante, tant du point de vue de l'écologie (biodiversité, etc.), que des structures spatiales (allées et arbres, haies, canaux, bâtiments, etc.).

Politiques et outils de gestion et d'aménagement territoriale et paysage

Les disciplines de l'urbanisme et de la planification territoriale ont, au cours de leur histoire, permis d'acquérir une solide pratique expérimentale et théorique en faveur de la construction et de la réglementation des villes. Les mesures consacrées aux territoires péri-urbains sont cependant nettement plus récentes et encore déficientes. Des différences existent au sein des Etats européens, puisque chacun d'entre eux agit en fonction de ses propres traditions, de sa législation et de ses instruments de planification du territoire. En cette période de

changements territoriaux, les disciplines de la planification du territoire nécessitent la mise en place d'instruments adaptés, eu égard aux questions d'orientation et/ou de contrôle des transformations territoriales, qu'à celles de la qualité des lieux.

Il convient de différencier la planification urbaine-territoriale de la planification paysagère. La tradition conceptuelle ainsi que les outils de la planification du territoire ont comme finalité prioritaire, et davantage consolidées, la réglementation des transformations des fonctions des parties du territoire (zones de résidence, industrielles, commerciales, logistiques, agricoles, infrastructures, naturelles, etc.), et non pas leur qualité paysagère au sens holistique de la Convention européenne du paysage (qualité de l'environnement ; qualité formelle des lieux dans leurs trois dimensions spatiales, en considérant les questions de forme, de couleurs et les matériaux ; culture et spécificités des lieux et des populations).

Les outils de la planification/aménagement urbaine (pour les bâtiments et les constructions en général) et territoriale (pour tout le territoire administratif, y compris les zones rurales) peuvent être nombreux et différents. Dans certains Etats, il existe une tradition de planification, territoriale ou urbaine. Dans d'autres Etats la tradition de planification ne concerne que les espaces urbanisés, mais non les autres parties du territoire. Dans d'autres Etats encore, il n'existe aucune forme de planification urbaine et/ou territoriale dans de vastes parties du territoire. Dans plusieurs Etats, des outils de protection des zones considérées extraordinaires au point de vue paysager ou naturel sont cependant en place.

Le lien entre les plans paysagers et les plans d'aménagement urbains-territoriaux autonomes est crucial et il existe en Europe de nombreuses expériences de planification paysagère et de planification/aménagement/gestion territoriale, à toutes les échelles. La question qui se pose est celle du rapport et des liens entre ces deux types d'instrument et de l'ordre dans lequel seront prises les décisions.

En plus, l'expérience révèle que lorsque la planification (paysagère et/ou territoriale) s'effectue à différentes échelles (régionale et locale, par exemple), l'activité réalisée à l'échelle locale peut déterminer l'efficacité de la mise en œuvre des décisions prises au niveau supérieur, régional. Cela peut être le cas lorsqu'un Plan paysager régional ou un Plan territorial régional comportent une dimension paysagère. Les municipalités agissent plus en détail et, travaillant au niveau local, sont en étroite collaboration avec les acteurs responsables des transformations, grandes ou petites, du paysage au quotidien. Le lien entre les deux échelles (régionale et locale) nécessite un processus de mise en conformité de la planification locale aux plans des échelles supérieures. Elle est en tout cas une occasion précieuse de connaissance et d'action, et non pas une question bureaucratique ou de contrainte.

Dans ce cadre, il faut rappeler la complexité des stratégies et des actions paysagères que la planification urbaine-territoriale devrait considérer, en cohérence avec la conception de paysage de la Convention européenne du paysage, qui prend en compte la qualité de *tout* le territoire. En conséquence, les stratégies et les actions pour le paysage prévoient soit la protection, soit l'innovation, soit la requalification, sur le même territoire, comme le souligne la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage. Ce texte met par ailleurs en évidence le rôle actif que doit avoir la populations avec la participation.

Les politiques et les outils de la « protection » des lieux exceptionnels constituent un outil très utilisé dans les Etats et il faut considérer le rapport entre ceux-ci et la planification générale du paysage et du territoire concernant tous les lieux gérés par les administrations.

Parfois, les problèmes de qualité du territoire renforcent la demande d'une politique de protection en faveur des parties et des éléments reconnus « de qualité » par plusieurs secteurs politiques, culturels et de la population, et particulièrement à risque : une politique de protection est souvent perçue comme barrière contre le chaos et contre la perte de lieux exceptionnels et de qualité diffuse. Ce type de politique est très ancienne et date de la fin du 11^e siècle, dans la législation de plusieurs Etats européens. Elle a été consolidée dans les outils pratiques de réglementation de l'usage du sol et connue par les citoyens et les techniciens. Elle est pratiquée pour les lieux qui sont reconnus de qualité exceptionnelle, soit au point de vue historique et culturel (par exemple les centres historiques ou les panoramas) soit au point de vue naturels (parcs et réserves naturels), et reste très importante.

Les politiques de protection de la qualité se sont cependant révélées inadéquates et insuffisantes dans leur ensemble pour obtenir la qualité de *tous* les espaces de vie des populations, objectif de la Convention européenne du paysage. Celle-ci implique que tous les intervenants et toutes les populations soient impliqués afin de prendre soin des paysages du quotidien et dégradés. Elle prévoit également le passage d'une politique fondée sur la seule protection des éléments et des parties du territoire reconnues comme remarquables, à une politique attentive à la qualité de tous les lieux, qu'ils soient remarquables, du quotidien ou dégradés.

Propositions

Il est essentiel de mettre en place des instruments de d'aménagement du territoire ou d'aménagement usuel concernant de tout le territoire des Etats, et de préconiser une insertion des thématiques paysagères dans tous ces outils et à toutes les échelles.

Selon les Etats et leurs différentes traditions et organisations administratives et normatives, le rapport entre planification/aménagement/gestion du territoire (urbaine et péri-urbaine) et paysage peut prévoir :

1. Une intégration du paysage dans la planification usuelle du territoire

Il convient d'intégrer la dimension paysagère dans les phases cognitives et opérationnelles, ayant trait aux contenus de l'analyse paysagère. Il convient également de disposer d'instruments permettant de prendre en considération le paysage dans les outils de planification/aménagement du territoire et dans les autres outils d'action et de gestion.

2. Elaboration de plans de paysage et de plans de planification territoriale usuels, autonomes l'un de l'autre

Il est important établir une relation entre les plans de paysage et de planification territoriale. La question pourrait en effet se poser de savoir lequel est prépondérant, et dans quelle mesure. La planification/aménagement urbain et territoriale doit se conformer à la planification paysagère, parce qu'elle a des contenus plus larges et à plusieurs dimensions. Le plan du paysage est donc prioritaire sur les autres outils.

3. Il est opportun de faciliter les modalités avec lesquelles le niveau local se conforme au niveau

régional, d'une manière non formelle, mais substantielle, avec des actions spécifiques qui définissent le moment et la méthode pour les réaliser

- il conviendrait d'éviter, autant que possible, qu'il y ait une première phase, interne au niveau régional, et une seconde, en aval, où le mécanisme de mise en conformité à ce qui a été étudié et décidé au niveau central est activé. Il y a ainsi lieu d'élaborer les contenus et les décisions paysagères régionaux avec des formes de collaborations avec les niveaux inférieurs, jusqu'au commencement du processus d'élaboration régionale ;
- il y a lieu de promouvoir : une forte implication des activités des professionnels et des autorités locales dans les activités au niveau régional ; des formes de coopération ; des activités de sensibilisation, de mise à jour technique des intéressés à la connaissance et à la planification du paysage ; et, une activité interdisciplinaire et multidisciplinaire.
- il convient d'attacher une attention particulière à la communication facile des contenus (analyses et décisions), soit dans la phase d'élaboration, soit dans le produit final (stratégie et outils de communication à définir jusqu'au commencement des élaborations expertes).

4. Stratégie et actions paysagères sur tout le territoire constituent un assemblage de protection (des éléments reconnus pour leurs valeurs singulières), de requalification (des éléments ou parties dégradés), d'innovation ou d'aménagement (si on a la nécessité de transformer volontairement). Usuellement tous ces types d'actions sont nécessaires dans un même territoire.

5. En tout cas la gestion des processus de transformation dans le temps reste essentielle (pas seulement pour des interventions ponctuelles), parce que le paysage change continuellement, impliquant des centaines d'acteurs en même temps.

6. Il est essentiel que les politiques et les outils de « protection » des lieux remarquables soient mises en connexion avec la politique de planification urbaine-territoriale et paysagère générale, qui concerne tout le territoire.

Cela n'exige pas de les éliminer et d'éliminer leurs outils, ou leurs organismes administratifs, mais de le mettre en relation avec les stratégies paysagères de tout le reste du territoire, dans les outils de plans et dans les outils de gestion des transformations.

Les problèmes de la gestion quotidienne de la qualité des transformations

Les transformations étant de plus en plus rapides, une action claire et efficace de la gestion des transformations apparaît nécessaire. Il en est ainsi des grandes transformations liées à des projets et réalisations exceptionnelles (grands lotissements, infrastructures, requalifications, etc.) proposées par le public ou les grandes entreprises privées, mais aussi des petites transformations proposées et réalisées par les habitants des zones urbaines et rurales. Une clôture végétale ou en pierre, un arbre, un toit, une nouvelle couleur pour la façade, une fenêtre, un petit volume, etc... peuvent changer fortement la qualité d'un lieu, surtout si l'on considère qu'ils s'ajoutent tous ensemble et que les lieux évoluent dans le temps.

Ce thème est aujourd'hui plus évident que dans le passé parce-que les transformations sont toujours plus rapides, se diffusent par capillarité et sont réalisées par une multitude d'acteurs qui vivent et/ ou agissent sur le territoire (citadins, agriculteurs, touristes, acteurs économiques, techniciens, politiciens, etc.).

Aujourd'hui, la définition de modalités de gestion de ces petites, nombreuses et très importantes transformations est de plus en plus importante, pour qu'elles soient de qualité, ou améliorent la qualité des lieux quand ils sont dégradés ou ordinaire.

La question de l'évaluation de la qualité des nouvelles interventions est encore très ouverte, dans une situation dans laquelle les problèmes de transformations de mauvaise qualité sont davantage perçus et reconnus au regard de certains paysages contemporains fragmentés, dispersés, périphériques, etc.

La Convention européenne du paysage ainsi que la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage stipulent que la connaissance des lieux (article 6.C « Identification et qualification ») est la première activité pour des actions paysagères de qualité : tout le monde s'accorde à dire que la connaissance des caractéristiques spécifiques des lieux a un rôle fondamental. Il reste cependant le problème de la manière dont la connaissance détaillée et attentive des lieux conduit à une forme de respect pour les spécificités des lieux et produit des modalités d'intervention appropriées (« Chaque intervention ou projet d'aménagement devrait être non seulement compatible mais aussi appropriée aux caractères des lieux » comme l'énonce le Principe X de la Recommandation précitée).

Propositions

Une pratique quotidienne de gestion des transformations ordinaires du territoire et du paysage soit dans les zones extraordinaires, soit dans les zones ordinaires est stratégique pour aboutir à des lieux de qualité paysagère.

Qu'il s'agisse de projet et de paysage, de projet dans le paysage ou encore de projet de paysage, chaque intervention (au sens large de protection, d'innovation ou de requalification) doit être non seulement compatible, mais aussi appropriée aux caractères des lieux, qui doivent être respectés dans leur spécificité et non pas utilisés simplement.

Il est nécessaire de sensibiliser et parfois éduquer à une connaissance paysagère et à une modalité de projet et de réalisation des transformations qui considèrent les spécificités paysagères des lieux et visent à s'insérer dans le contexte existant en les articulant avec ces spécificités.

Les instruments peuvent être :

– *Promouvoir des formulaires administratifs spécifiques* à utiliser par les techniciens pour les guider dans les analyses, dans les évaluations, dans la présentation des projets, pour démontrer clairement comment le projet considère le paysage et se rapporte au paysage.

– *Promouvoir un rôle proactif des experts en paysage*, dans le processus d'autorisation publique pour la réalisation d'un projet. Ceci signifie qu'il faut supporter les techniciens et tous les autres acteurs concernés non spécialisés dans les disciplines du paysage, depuis le début du processus d'élaboration du projet.

– *Promouvoir des lignes d'orientation*, par exemple sous la forme de Lignes Guides, par les administrations publiques, pour les techniciens, les administrations, les populations, les entrepreneurs et les propriétaires pour les sensibiliser et donner des pratiques adaptées au contexte sur les thématiques paysagères (énergie, infrastructures, édifications, bâtiments, agricoles, agriculture, centres historiques, friches, etc.).

– *Promouvoir des cours, des ateliers, des rencontres* thématiques ou générales, sur les différentes

dimensions paysagères (de l'analyse aux projets, etc...) pour les techniciens mais aussi pour les responsables politiques, etc.

– *Promouvoir la création d'Observatoires du paysage*, institutionnalisés ou créés par volonté de groupes de populations locales.

Le problème de la gestion quotidienne de la qualité des projets et réalisations est commun à de nombreux Etats d'Europe, qui ont créé plusieurs outils et ont mûri de nombreuses expériences.

Il existe une large production de orientations et lignes guides par les administrations publiques, pour la sensibilisation des techniciens, administrateurs publiques, population, entrepreneurs, sur plusieurs thématiques paysagères avec la finalité d'améliorer la qualité des projets de transformation : des éoliennes aux énergies renouvelables, aux infrastructures de la mobilité, aux réseaux des nouvelles technologies, aux projets d'édification résidentielle, commerciales, industrielles, aux carrières et décharges, aux modifications des bâtiments agricoles par rapport aux exigences de la modernisation agricole et du tourisme dans le paysage rural, aux entrées des villes, aux lisières entre bâti et campagne, à la conservation des centres et édifices historiques ; etc. Il y a aussi des lignes directrices sur l'insertion des aspects écologiques.

Les administrations locales, à différents niveaux, réalisent des formes de sensibilisation des techniciens (publiques et privés) sur la qualité paysagère avec des cours, des ateliers, des rencontres qui sont la preuve d'initiatives intéressantes. Dans certains cas (par exemple la Province autonome de Trento, en Italie) il y aussi une partie de l'activité dédié aux paysages dans les écoles qui supportent la formation et la mise à jour des fonctionnaires publiques.

Dans certains Etats, il existe des initiatives créées par des administrations ou des groupes de populations locales qui réalisent des Observatoires du paysage : dans certains cas ils viennent en aide aux administrations publiques locales ; dans d'autres cas, ils travaillent en faveur de la connaissance et du suivi des transformations du paysage, et pour la sensibilisation des populations et des techniciens.

Dans certains Etats, il y a aussi des formulaires spécifiques à utiliser pour que le maître d'ouvrage du projet puisse être guidé dans les analyses paysagères et puisse démontrer clairement si et comment le projet à considérer le paysage.

Infrastructures et paysage

La question des infrastructures est cruciale pour la qualité des paysages. En effet, lorsqu'un Etat-Partie ou une collectivité territoriale souhaite engager des travaux pour tracer une autoroute, une ligne de chemin de fer, un canal ou une ligne à haute tension, il est nécessaire de faire appel à des spécialistes du paysage pour un double rôle : trouver des solutions soit de tracé, soit de caractéristiques techniques qui soient appropriées aux caractères des paysages et pour analyser les conséquences des tels travaux sur les paysages traversés.

Les infrastructures sont, in général, projetées avec une approche où les finalités fonctionnelles, techniques, d'ingénierie et économique sont prioritaires. Mais les paysagistes en général et l'écologie du paysage ont depuis longtemps mis au clair que ce type d'approche à des effets parfois dégradants sur les paysages qui sont traversés. Les solutions ne tiennent

pas en compte les conséquences écologiques, économiques, culturelles et des significations pour les populations, environnementales, touristiques, économiques et productives et sociales des lieux qui sont traversés.

Par exemple, dans un territoire agricole de plaine, peut être fragmenté et détruit le réseau des canaux d'eau d'irrigation, qui peut avoir des centaines d'années d'existence et être essentiel pour la production du riz, dont les champs sont construits, notamment, avec des techniques de mouvement de terre et de contrôle d'eaux techniquement très complexes : on fragmente l'unité des champs et de l'eau avec des effets à plusieurs kilomètres de distance. On met en péril les entreprises productives des agriculteurs de ce territoire et la production. On a des effets aussi sur le réseau écologique, où les espèces animales et végétales utilisent les bords des champs, les alignements des arbres et des haies, les champs même, avec des effets en cascade sur les territoires.

Des cas existent dans plusieurs Etats, réalisés soit dans le passé, soit récemment, de création de grandes infrastructures en tenant compte des caractéristiques du paysage, comme par exemple certaines routes de haute vitesse qui ont été réalisées partiellement en galerie et partiellement à ciel ouvert, en tenant compte du panorama de la route vers l'extérieur et de la vision de la route par les différentes parties du paysage. C'est le cas de certaines routes le long de lacs en Italie, dans le paysage agricole en France, dans les montagnes des Etats Alpains. Dans d'autres cas on peut plutôt utiliser et moderniser les routes existantes, sans causer de nouveaux dommages.

Les grandes infrastructures peuvent dégrader le paysage, mais également empêcher les espèces animales de circuler selon leurs besoins. Par ailleurs, on sait que de nombreux animaux peuvent entrer en collision avec les véhicules qui empruntent de telles voies. Par exemple, dans le Jura, les lynx présentent un taux de mortalité à cause des collisions avec les voitures. Le même problème est connu avec les batraciens, et les spécialistes établissent des conduits passant sous les routes pour permettre aux grenouilles et crapauds ou salamandres d'éviter la route.

Il existe une mesure spécifique pour les infrastructures – et pas seulement pour elles : la compensation, qui consiste à créer un autre paysage proche qui donne des effets environnementaux de qualité. Il y a plusieurs modalités pour réaliser la compensation (position, caractéristiques, matériaux, effets, etc.) et il y a beaucoup de Lignes Guides et des exemples de pratiques appropriées comme référence, dans plusieurs Etats. Cette mesure peut être efficace, mais on sait parfaitement que ce nouvel espace n'aura pas du tout les mêmes caractéristiques que le paysage traversé par l'autoroute ou la ligne de train. C'est, d'une certaine manière l'effet pervers de la compensation. C'est pourquoi cette mesure doit être prise avec les plus grandes précautions.

Il faut ajouter les mesures destinées à préserver les plantations routières qui existent depuis le 17^e siècle⁸. Ces plantations ont existé partout en Europe, grâce à des ingénieurs forestiers qui les recommandaient aux pouvoirs publics et à des raisons politiques, de production de bois ou symboliques. Ces plantations ont l'avantage de constituer un cadre paysager agréable pour les voyageurs et de les protéger des fortes chaleurs ou de les guider dans les conditions météorologiques difficiles ; or, ces plantations routières ont fortement souffert de l'avènement

⁸ En France, au 18^e siècle, on créa des pépinières royales pour alimenter les plantations aux bords des routes. C'était le domaine exclusif du pouvoir royal.

de la voiture, car les autorités ont souvent fait abattre les arbres pour éviter les accidents ; cependant, désormais, on sait aménager les routes et les plantations en posant les glissières de sécurité au bord des voies et avant les lignes d'arbres. Des programmes de plantation de nouveaux arbres ont vu le jour. Il est nécessaire de veiller à bien maintenir les vieilles plantations, qui constituent un élément paysager caractéristique et des documents historiques et culturels, car certaines espèces d'arbres sont atteintes par des pathologies (comme le platane qui souffre du chancre coloré, qui cause la mort de l'arbre). Quelques fois il est indispensable de trouver de nouvelles espèces arborées plus résistantes, mais en même temps appropriées du point de vue botanique, écologique, historique. C'est notamment le cas aux bords du Canal du midi en France où les platanes malades sont abattus et remplacés.

Propositions

Une grande infrastructure doit s'insérer dans le paysage sans le fragmenter ou le détruire, en considérant son contexte soit proche soit loin et tous les effets paysagers.

Il serait préférable d'utiliser et d'améliorer les tracés existants, sans avoir à réaliser des nouvelles infrastructures.

Les plantations routières constituent un patrimoine historique et caractéristique des paysages ; sont une ressource environnementale même au point de vue écologique. Il faut les maintenir et en créer de nouvelles.

Dans le projet et l'évaluation des grandes infrastructures il faut un groupe de travail interdisciplinaire, et chaque discipline doit apporter son point de vue depuis les premières étapes du processus de projet.

Les paysagistes et les spécialistes de l'écologie doivent être présents dans le groupe de projet et d'évaluation pour analyser les conditions dans lesquelles l'infrastructure peut être réalisée sans causer de dommages au paysage dans tous ses aspects et, au même temps pour trouver des solutions paysagères appropriées. Leur apport doit être pris en considération sur un pied d'égalité avec les autres disciplines et compétences, du début de l'élaboration, et non pour « embellir » à la fin les solutions techniques malvenues.

Les compensations peuvent être utiles, mais elles ne substituent pas ce que l'on perd et ne substituent pas un bon projet attentif et approprié; il faut donc les utiliser avec précaution.

1.2. Les politiques environnementale et culturelles

Au cours du 20^e siècle on a pu assister à la formation et au développement d'une vision environnementale de l'espace qui s'est articulée avec la formation de disciplines spécifiques (écologie, écologie du paysage, biologie, sciences naturelles, etc.). Elles ont produit des politiques, des conventions internationales, des outils normatifs, des organismes et des pratiques administratives puissantes et précises, des financements et des interventions.

Il convient de rappeler l'engagement du Conseil de l'Europe en faveur du développement durable, exprimé par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe à leur Troisième Sommet (Varsovie, le 17 mai 2005), et notamment l'engagement de la Conférence européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT-CdE) concernant l'objectif spécifique du développement territorial durable, réaffirmé dans les Principes directeurs pour le développement durable du

continent européen, adoptés à la 12^e Session de la CEMAT en 2000 et recommandés aux Etats membres par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans la Recommandation (2002) 1, ainsi que dans la Déclaration de Ljubljana sur la dimension territoriale du développement durable. Au niveau de l'Union européenne, le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), adopté au Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire des Etats membres de l'Union européenne à Potsdam en mai 1999, a fourni un cadre d'orientations politiques communes pour l'espace européen et ses grandes transformations territoriales vers un développement socio-économique équilibré et durable, basé sur une gestion prudente des ressources naturelles et historiques et culturelles.

Mais la politique du patrimoine naturel – même dans les Documents internationaux européens suivants – se développe avec la protection ciblée du territoire par des zones protégées et la création de réseaux écologiques reliant des sites naturels protégés d'intérêt régional et national, transnational et communautaire. Il s'agit d'une politique sélective, qui crée des « îles », importantes pour la construction d'une structure territoriale qui respecte les ressources naturelles, mais auxquelles doivent être intégrées d'autres stratégies, visant à préserver la diversité biologique, en protégeant l'ensemble du sol du point de vue de la biodiversité, dans une vision quantitative et qualitative ; à prévenir les risques de catastrophes naturelles ; à réduire la pollution de l'air ; à gérer prudemment les ressources en eau ; à mettre en œuvre les autres politiques sectorielles (agriculture, transports, etc.) respectant l'environnement. Un concept de politique environnementale, non plus par « îles » mais par « systèmes » se développe progressivement, jusqu'à une plus récente idée de considérer les aspects environnementaux dans tout le territoire.

L'approche environnementale et écologique à la qualité des lieux de vie se fonde sur les disciplines du vivant et est concentrée surtout sur les aspects physiques qui permettent la vie physique de la terre et, – sur la terre – de l'homme : qualité de l'air, de l'eau, du sol, faune et flore. Dans cette approche, le point de vue principal, ainsi que les objectifs et les actions connexes, sont centrés sur les systèmes environnementaux, à savoir la dimension environnementale ou les dimensions du vivant et du non vivant. Dans cette approche l'homme et sa culture sont un des éléments du vivant, comme les autres êtres vivants. On ne développe pas les connaissances relatives au bien-être de l'homme, dans les aspects non physiques.

L'action et les outils qui ont été développés pendant les décennies ont parfois mis en évidence une forte tension entre « nature » et « culture », certains soutenant l'importance de la protection de la nature contre l'action de l'homme ou, au contraire, la protection de la culture contre l'action de la nature.

L'approche environnementale reste sectorielle et sélective par rapport aux autres caractéristiques du paysage, telles que la perception sensorielle, les caractéristiques historico-culturelles et le bien-être dans un sens plus complet, comme souligné dans la Convention européenne du paysage. Il faut être bien conscient qu'il y a souvent une contradiction importante dans l'aménagement et la gestion du paysage : la séparation nature – culture a des effets soit du point de vue conceptuel soit au sujet des instruments opérationnels. Cela à toutes les échelles.

La séparation entre la nature et la culture est apparue à la fin du 19^e siècle, chez le géographe allemand Schmitthüsen qui a proposé de distinguer le *Naturlandschaft* du *Kulturlandschaft*, mais a des racines encore plus anciennes dans les siècles précédents. Cette dichotomie entre

nature et culture est parfois restée dans les pratiques des institutions internationales. Cette vision commence à être remise en question par la communauté scientifique et politique, qui tente d'appréhender de manière concomitante ces deux positions, en mettant en évidence la nécessité qu'il y a d'intégrer les deux approches et de considérer les deux notions comme des ressources pour un avenir soutenable et durable, ceci conformément aux dispositions de la Recommandation N° R (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen et les préconisations des Nations Unies⁹. Il est par ailleurs possible de noter que certaines cultures ont, de par le monde, des difficultés à comprendre et à pratiquer la division nature/culture¹⁰.

Dans la pratique, les outils que l'approche environnementale et de protection de la nature a développés pour gérer les problèmes de la qualité environnementale des lieux sont nombreux et bien consolidés tant dans des instruments de l'Union européenne qu'au niveau international. Les parcs et les réserves naturelles et les autres zones protégées sont les plus anciennes ; les réseaux écologiques sont plus récents ; l'idée de services écosystémiques veut affirmer l'importance de considérer les aspects environnementaux dans tout le territoire.

Propositions

Il est nécessaire d'intégrer une dimension paysagère dans tous les plans et projets qui agissent sur le territoire, dépassant la division nature-culture : c'est-à-dire, en utilisant l'intégration nature-culture que le concept de « paysage » de la Convention européenne du paysage assure.

En particulier :

- tous les plans et les projets de paysage, à tous les échelles, devraient tenir compte des problèmes de la qualité environnementale des lieux et devraient comprendre des analyses et des actions environnementales ;
- toute la planification urbaine et territoriale et tous les projets de transformation, de n'importe quel type, à tous les échelles, devraient tenir compte des problèmes de la qualité environnementale des lieux et devraient comprendre des analyses et des actions environnementales, comme des autres aspects du paysage ;
- tous les plans et actions environnementales devraient comprendre des analyses et des actions liées à tous les autres aspects du paysage qui regardent le bien être des hommes (aspects culturels, historiques, psychologiques, etc.) ;
- les analyses et les actions environnementales doivent s'intégrer réellement avec les décisions des projets et plans du paysage, donnant une contribution en termes d'actions et réalisations ;
- un changement dans le contenu de ces procédures s'avère indispensable, en faveur d'une lecture globale et intégrée des lieux à travers les différents points de vue (nature-culture) ;
- la question des objectifs de qualité paysagère (produits par les études et plans du paysage) doit être introduite dans les instruments de planification/aménagement/gestion urbaine-territoriale, ainsi que dans les outils environnementaux (zones protégées, réseaux écologiques, services écosystémiques, etc.), afin d'aboutir à des projets les plus cohérents possible avec ces objectifs.

L'interaction entre des facteurs humaines et naturels

⁹ Rapport Notre avenir à tous, Gro Harlem Brundtland, 20 mars 1987, Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁰ En Chine notamment, culture et nature sont intégrées ensemble dans la conception paysagère du Feng shui, qui repose sur les énergies venant des montagnes et qui permet de respecter les terres agricoles en fond de vallée, en construisant les habitations sur leur pourtour, en bas des versants.

Le paysage est le produit de l'interaction entre des facteurs humaines et naturels, d'histoire et des civilisations.

Il faut se rappeler toujours que chaque paysage est le produit de son histoire, soit humaine, soit naturelle, qui s'est déroulée pendant les siècles et les millénaires. Cette histoire a laissé des traces physiques sur le territoire et des traces immatérielles dans la culture des humaines jusqu'à maintenant.

On peut dire qu'il existe une structure profonde, de longue durée, physique, basée sur des règles humaines non écrites mais permanentes dans le temps, qui ont fixé des solutions efficaces pour vivre en se rapportant aux caractères spécifiques de l'environnement de chaque lieu et utilisant ces caractéristiques comme ressource. Ces solutions ont été créées, expérimentées, modifiées, transmises de génération en génération. Ce sont par exemples, les terrassements, les grands systèmes de contrôle des eaux, la structure des champs, etc. Puis, il y a une partie plus variable, telle que les types de cultures, la végétation, les espèces botaniques, les animaux, etc.

De grandes et exceptionnelles réalisations sont le résultat d'une seule volonté (pouvoir politique, économique, religieux, etc.) comme le cadastre des Romains qui a structuré de nombreuses campagnes et a créé des grandes routes de connections dans toutes l'Europe, ou certains établissements religieux qui ont bonifié et mis en culture des grands territoires agricoles, ou les palais avec des jardins et de grandes fermes des rois et des nobles qui ont structuré le territoire, etc. Il y a aussi – et elles sont nombreuses et se sont diffusées par capillarité – les interventions ordinaires et modestes, cohérentes, des hommes qui ont travaillé jour après jour pendant des années au long des siècles, pour maintenir et prendre soin des lieux et de leurs communautés.

C'est une longue stratification de mélange d'interventions qui a laissé ses traces dans le paysage et la culture contemporains des populations, locales et non locales. Dans certains cas certaines traces physiques sont plus évidentes et compréhensible par la majorité des acteurs, dans d'autres cas elles sont perceptibles surtout par des experts. Dans certains cas elles sont plus complètes, dans des autres cas il reste seulement des parties ou même uniquement quelques fragments. En tout cas tous les territoires contiennent des traces physiques de leur histoire.

Ces traces constituent ce que on appelle « patrimoine » culturel ou historique. Dans certaines langues et traditions culturelles et même normatives, on fait une distinction entre patrimoine et petit patrimoine, selon leur diffusion par capillarité et l'importance qui leur est donnée (par exemple en France, mais pas en Italie ou en Espagne).

Toutes ces traces ont un potentiel de valeur culturelle et/ou de document, que les populations, les experts et les pouvoirs publics peuvent lui attribuer.

Ces valeurs peuvent changer pendant les décennies et nouveaux patrimoines peuvent être pris en considération (par exemple, les architectures du Mouvement Moderne, ou les lignes du télégraphe qui aujourd'hui sont des documents, ou certaines maisons rurales, ou les vieux ports, ou les réseaux de petits canaux, ou les revêtements des sols des habitats ou des rues), comme a été dans certaines Etats européens.

Le même phénomène existe pour les traces immatérielles : techniques de cultures et de construction, mémoire orale des connaissances environnementales et naturelles ; traditions culturelles, chants et danses, costumes, lieux liés à des pratiques d'utilisation populaire, à des pratiques religieuses, lieux symboliques, lieux célébrés par des représentations picturales, par la littérature, la photo, le cinéma, etc. Même les panoramas et les points de vue sont des valeurs culturelles qui ont été attribuées à des lieux car liées à l'histoire de l'esthétique portée sur la nature (beautés naturelles).

L'analyse du paysage au point de vue du patrimoine culturel utilise les instruments de l'histoire et de la géographie et même de l'archéologie, dans quelque cas.

Chaque pays a une législation spécifique sur le patrimoine et des outils dédiés, qui sont un point de référence indispensable.

Propositions

Rappeler toujours que chaque paysage a été produit par l'interaction entre l'homme et la nature au long des siècles et que ce processus a laissé des traces, plus ou moins complètes, intègres, conservées, importantes ou modestes.

L'analyse du paysage comme résultat d'un long processus historique est nécessaire pour comprendre les raisons de sa structure, pour identifier les traces de cette histoire et pour les utiliser comme ressource soit de connaissances, soit d'éléments matériels à utiliser, soit de culture et singularité des populations. Elles sont aussi à utiliser comme contexte à tenir en compte pour faire les – nécessaires- transformations dans une modalité appropriée.

L'analyse du paysage pour les aspects du patrimoine culturel et historique doit prendre en compte les traces de longue durée et les plus récentes, celles considérées de très haute valeur et celles mineures et diffusées. Il n'est pas suffisant de faire une liste et une carte des éléments et des lieux protégés par les lois ou les normes. Il faut prendre en compte tout le territoire ; comprendre les relations entre les éléments historiques (qu'on peut considérer des systèmes) et les motivations de leur présence.

Reconnaitre les valeurs de la stratification historique et culturelle et de la diversité comme éléments qui construisent les spécificités des paysages et des populations.

Concevoir les aspects et les traces culturels et historiques matérielles et immatérielles comme une ressource et une potentialité pour la construction et la gestion de paysages de qualité ; pas seulement comme un poids lourd et contraignant qu'on a hérité du passé.

Connecter les thèmes de la qualité écologique-environnementale avec les traces et les valeurs culturelles, historiques, symbolique et perceptives.

Faire des actions de communications et sensibilisation des populations, des acteurs, des techniciens sur le patrimoine comme valeur culturelle et comme ressource pour le futur (valorisation).

Les études d'impact environnementales (EIE) et évaluations stratégiques environnementales (ESE), et le paysage

Les procédures d'études d'impact – étude d'impact environnementale (EIE) et évaluation stratégique environnementale (ESE) – sont prévues par l'Union européenne pour évaluer les

conséquences des projets d'aménagement sur l'environnement. Ils constituent des instruments très utiles pour étudier les effets directs et indirects des projets sur les lieux et pour préciser les mesures envisagées afin d'éviter ou de réduire ces effets, si nécessaire. Ces procédures sont très diffusées et peuvent être utilisées également dans des Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Elles sont utilisées, en particulier, pour les grandes infrastructures, les énergies renouvelables, les grandes interventions hydrogéologiques, etc. (EIE), ou les grands politiques, plans, programmes, etc. (ESE)

Ces outils et leurs usages présentent cependant certains risques par rapport au paysage, mis en évidence par les expériences.

– Dans la pratique, surtout le EIE, ceux-ci sont souvent élaborés à la fin d'un processus de projet ou planification : les parties prenantes ont déjà pris des décisions sur les solutions de projet et des intérêts particuliers se sont déjà mis en place. Il est donc difficile de procéder à un changement significatif de solutions suggérées par les organismes publiques d'évaluation qui donnent leur avis surtout à la fin. D'autre part, la législation internationale ne supporte pas clairement qu'il faut commencer en amont.

– Les modalités d'analyse – et d'évaluation – de certains aspects de la dimension paysagère, sont souvent insuffisantes, en ce qui concerne en particulier les aspects historiques et culturels, la qualité formelle des nouvelles réalisations et celle de l'impact sur la qualité des lieux. Ces aspects sont en général considérés comme une thématique sectorielle s'ajoutant aux composantes environnementales (air, eau, terre, flore et faune) qui, au contraire, sont très développés. Dans certains cas les analyses environnementales sont très détaillées mais des problèmes apparaissent dans leur utilisation à l'occasion de la mise en œuvre d'un projet.

– Des indicateurs quantitatifs pour l'environnement ou pour d'autres aspects du paysage prédominent de manière exclusive, alors qu'une véritable étude – et évaluation – qualitative des effets des projets d'aménagement sur le paysage est nécessaire.

– La multidisciplinarité dans le groupe de travail est insuffisante et l'approche d'une approche d'ingénierie qui impose la recherche de la meilleure solution technique et économique comme principal critère de décision prédomine.

– Les effets « cumulatifs » des interventions sont difficiles à vérifier, soit en phase de projet, soit en phase d'évaluation, avec ce qui a été déjà réalisé ou en est cours (en particulier en cas de grandes œuvres, comme : éoliennes, gazoducs, réseaux routiers, etc.). Cette difficulté apparaît aussi dans les cas de projets et réalisations qui prévoient plusieurs stades et/ou une longue période de temps de réalisation.

La Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation stratégique environnementale stipule par ailleurs qu'elle ne s'applique pas aux plans et programmes financiers ou budgétaires (article 3, 8). Une telle évaluation n'a par ailleurs de véritable sens pour l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles que si elle positionne le paysage comme un vecteur de décloisonnement des politiques publiques, en l'abordant sous l'angle de la complexité du concept de paysage, qui comprend les diversités d'usages et de fonctionnalités, les racines historiques, la qualité d'une triple dimension de l'espace en ajoutant à l'angle esthétique ou visuel, qui est lié à l'histoire plus ancienne des motivations de protection des parties de territoires reconnues comme exceptionnelles et faisant l'objet de protections juridiques.

Propositions

Il conviendrait d'appliquer les principes directeurs de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) afin d'estimer et de vérifier les plans et les programmes d'aménagement du territoire : être attentifs que les aspects environnementaux soient présents et intégrés aussi que les autres aspects du paysage. En effet, cette évaluation implique une prise en compte globale de tout le paysage et surtout de sa capacité de tolérance aux transformations envisagées.

Il est en tout état de cause indispensable de prévoir des interventions d'atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue du paysage et de l'environnement (intégration des deux points de vue).

Il apparaît par ailleurs nécessaire de procéder aux modifications qui suivent.

En ce qui concerne les études d'impact environnementales, en vue de l'élaboration de propositions et de l'évaluation, il est indispensable de procéder à :

– un changement du processus d'évaluation, surtout pour EIE, renforcement d'une approche en amont sur celui à la fin. Ça veut dire renforcement de la phase de prévention initiale au cours de laquelle l'administration publique joue un rôle actif dans la définition des études et des solutions appropriées en travaillant ensemble avec les concepteurs (attitude proactive).

– un changement dans les modalités d'analyse du paysage et des effets du projet ou plan, en faveur d'une lecture globale et intégrée des aspects environnementaux et des autres aspects paysagers (culturels, historiques, formelles et de qualité des lieux, etc.) ; d'une utilisation d'indicateurs soit quantitatives soit qualitatives. Les analyses doivent prendre en compte tout le paysage impliqué directement et indirectement par les grands œuvres : soit les lieux protégés et exceptionnels, soit les paysages ordinaires.

– la définition commune d'indicateurs et de méthodologies d'analyse, définis par des normes décidées par les administrations publiques. Elles doivent prendre en compte aussi les effets cumulatifs des interventions. Elaboration de lignes guide d'expériences et de pratiques appropriées.

– la sensibilisation de certaines catégories de spécialistes de l'environnement sur les thématiques du paysage en général (ingénieurs, géologues, agronomes, etc.) pour qu'ils puissent appeler toutes les autres compétences nécessaires à traiter les autres aspects du paysage (géographes et historiens, paysagistes, etc.) dans le groupe de travail des concepteurs des interventions et des évaluateurs. Cela regarde soit les professionnels soit les fonctionnaires publiques.

– la réalisation de connexions intersectorielles entre les secteurs administratifs qui s'occupent de l'environnement et du paysage (s'ils sont divisés), au niveau national, régional ou local.

– la conception de stratégies et planifications générales publiques pour la localisation des grandes interventions (éoliennes, panneaux photovoltaïques, transports, gazoducs, etc.) dans lesquelles devrait s'inscrire la proposition des opérateurs privés (aux différentes échelles, national, régional, local, et même international, interrégional, etc.).

– l'application des principes directeurs de l'Evaluation stratégique environnementale (ESE) afin d'estimer et de vérifier – en amont – les plans et les programmes d'aménagement du territoire, puisque cette évaluation implique une prise en compte globale de tout le paysage et de sa capacité de tolérance aux transformations envisagées.

– au suivi des cas après les phases d'évaluation et approbation d'un projet, dans sa réalisation et dans

les effets réels.

– une prévision des interventions d’atténuation et de compensation des éventuels effets négatifs des projets de transformation sur les lieux, du point de vue soit du paysage soit de l’environnement (intégration des deux points de vue).

1.3. Les politiques agricoles

Les activités des agriculteurs transforment fortement le paysage rural, continuellement, soit avec des grands interventions soit avec les petites interventions et activités de maintenance habituelles. Les agriculteurs prennent leurs décisions surtout par rapport aux exigences économiques qu’il s’agisse d’un simple exploitant, ou d’une grande entreprise agricole.

En Europe, la plupart des transformations du paysage rural ont été et sont fortement influencées par la politique agricole de l’Union européenne, qui a commencé en 1960 (Traité de Rome). Son objectif fondamental a été, jusqu’aux récentes années, la maximisation de la production pour une forte autonomie alimentaire de l’Europe. Elle a eu pour conséquences la simplification et la spécialisation des cultures, l’extension de la monoculture et des élevages spécialisés, comme l’élevage hors-sol, la mécanisation agricole et la diminution du nombre des agriculteurs. Celle-ci a provoqué l’agrandissement du parcellaire et la disparition des haies, surtout dans les pays de bocage, comme au Royaume-Uni, en France, en Espagne, au Portugal. Dans les Etats de l’Europe centrale, le modèle soviétique des kolkhozes a entraîné une forte augmentation de la dimension des parcelles : le paysage s’en est vu souvent fortement transformé. Depuis, la privatisation du sol dans ces pays n’a pas toujours renoué avec la qualité paysagère. Certes, dans plusieurs Etats européens, les autorités politiques ont tenté de mettre en œuvre des programmes de replantation de haies, mais leur disparition est encore plus importante que les plantations. Par ailleurs, de nombreuses cultures ont diminué dans leur extension, comme les vignes, les vergers et les prairies qui pouvaient apporter des avantages pour la biodiversité.

Ce processus a entraîné une forte déstructuration des campagnes en termes d’éléments paysagers comme les arbres, les arbustes, les structures du régime des eaux et tout ce qui pouvait diminuer l’efficacité productive des produits principaux. Il a également causé une perte de spécificités, en termes soit de biodiversité, soit de diversité culturelle, formelle et identitaire des lieux. Un processus d’homologation a été mis en place.

Ce phénomène de simplification du paysage et de perte de biodiversité est commun aussi aux Etats méditerranéens, même si ses caractéristiques sont différentes. La perte de diversité est relative aussi aux nombreuses variétés de produits agricoles anciens (fruits, légumes, céréales, etc.).

Mais des changements ont été décidés, même en relation avec une croissance de la progressive sensibilisation des populations européennes sur les thèmes de la soutenabilité : les trois piliers du concept de développement durable (économie-environnement-société 1987¹¹) sont passés au nombre de quatre (économie-environnement- société-culture, conformément aux Recommandation N° R (2002) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe sur les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen et

¹¹ Rapport Brundtland, op. cit.

formulées par l'UNESCO en 2010) jusqu'aux nouveautés relatives au rôle des services écosystémiques (2007 Potsdam Ministres de l'Environnement des principales économies mondiales ; et l'étude (*The Economics of Ecosystem and Biodiversity* - TEEB 2008, par la Commission européenne).

En 1992 est apparue une réduction des subventions monétaires aux produits agricoles et l'introduction du concept de multifonctionnalité (activités didactiques, culturelle, environnementales et paysagères, en connexion avec la production agricole).

Le problème de la soutenabilité environnementale et paysagère et de la protection des ressources naturelles est pris en considération récemment dans la politique agricole de l'Union européenne à partir de 2005 et surtout à partir de 2013.

Economie, environnement, dynamisme social sont les objectifs 2013 (Règlement UE 1306/2013). Le paysage – conçu dans sa complexité, tel que la Convention européenne du paysage le définit – n'est pas pris en considération et les caractéristiques du paysage rural sont un effet indirect des objectifs des politiques pour l'agriculture.

En réalité, la Politique agricole commune de l'Union européenne est articulée par chaque Etat au niveau national et aux échelles locales, et des différenciations ont été faites par les Etats, selon les caractéristiques de leur territoire agricole et forestier, des agriculteurs, de la sensibilité des populations, des potentialités du marché des produits de chaque Etat, du rôle du tourisme et de la connexion entre qualité du paysage agricole et qualité des produits alimentaires.

Il est en tout cas évident que le paysage rural en Europe est un effet fortement influencé par la Politique agricole européenne.

Il faut ajouter à ces évolutions l'usage des pesticides qui a fortement fait diminuer les populations d'insectes et en particulier les pollinisateurs comme les abeilles dont la mortalité a atteint plus de 40%. La Commission européenne a cependant décidé d'interdire certains produits phytosanitaires. Les lobbies de firmes agrochimiques sont cependant particulièrement actifs, comme le montre le cas du glyphosate, dont l'interdiction a été reportée à 2023. Des associations de protection de la nature et du paysage tentent d'inverser la tendance. Certains progrès ont certes été réalisés, mais les enjeux de la qualité des paysages, liés à ceux du réchauffement climatique et de la biodiversité restent fortement présents.

Certains Etats qui ne sont pas touchés par la politique agricole de l'Union européenne sont en train de mettre en œuvre des actions paysagères qui mêlent les finalités de préservation de la nature et de l'environnement avec la préservation des aspects culturels, symboliques, historiques et esthétiques du paysage rural. Ils utilisent des financements qui supportent les agriculteurs s'ils réalisent des interventions paysagères dans le sens holistique de la Convention européenne du paysage, définies par le gouvernement central et les niveaux inférieurs.

Il faut souligner l'importance de la progressive sensibilisation des populations européenne –et pas seulement européennes – regardant la qualité de l'environnement rural, la protection de la biodiversité, la demande de nourriture de qualité biologique, comme de production et vente avec la formule « circuits courts », l'organisation spontanée de citoyens en groupes d'achats, la diffusion de jardins potagers gérés par citoyens, la perception que la campagne peut être un lieu de récréation, de santé et de tourisme culturel, œnologique et gastronomique. Ça produit

des effets aussi sur certains paysages ruraux, dont la qualité devienne importante comme image et garantie liées aux produits agricoles. L'activité des agriculteurs, dans certaines parties du territoire, acquies des nouveaux aspects, culturel, touristiques, la qualité du paysage est cherchée, parce qu'elle a des effets économiques, les modèles productives changent.

Il faut souligner aussi qu'il y a, au moins, trois contextes d'activité agricole – et de paysage connexes – selon la position géographique et la relation avec les villes : les grandes ou petites entreprises industrielles qui travaillent seules pour le marché (agriculture conventionnelle) surtout dans les grandes plaines ; les agriculteurs qui travaillent dans les vastes zones métropolitaines, soit pour la production, soit pour la multifonctionnalité (agritourisme, activités récréatives, culturelles, sociales, etc.) ; les agriculteurs qui travaillent pour une innovation productrice en utilisant le paysage de qualité comme produit de marketing.

Il y a aussi les agriculteurs des zones marginales, surtout de colline et de montagne, où le territoire agricole est en diminution et il existe une croissance des forêts, parfois importante en superficie. Le phénomène de l'expansion des zones forestières est en relation avec la gestion des phénomènes hydrogéologiques et aux effets du réchauffement climatique.

Propositions

L'action paysagère pour les paysages ruraux doit comprendre soit les zones strictement agricoles, soit les zones forestières et tenir en compte la relation entre eux et avec les zones urbaines : c'est-à-dire considérer toutes les relations internes au système. L'action paysagère en relation à l'agriculture doit être différenciée selon les caractéristiques des lieux : il faut une politique pour le paysage et l'agriculture dans les aires métropolitaines (agriculture urbaine), une dans les zones agricoles conventionnelles industrialisées, une encore dans les zones fragiles de colline et montagne.

L'action paysagère pour les zones forestières doit comprendre soit la gestion du bois, soit la mise en relation avec le paysage agricole, soit les politiques relatives à la tendance croissante à une forme de reforestation urbaine, due au changement climatique et à la pollution et à l'action de certains écologistes, comme les plantations sur les toits ou les terrasses.

L'action paysagère pour les territoires ruraux doit s'intégrer avec les politiques environnementales, hydrogéologiques et du réchauffement climatique.

Les actions pour la qualité paysagères dans le cas des territoires ruraux ne doivent pas se limiter aux territoires qui ont déjà une qualité, mais doivent s'appliquer à tous les paysages ruraux, soit exceptionnels, soit ordinaires, soit dégradés.

Dans le cadre des instruments de gestion du paysage, il est nécessaire d'engager une étude approfondie spécifique pour le paysage rural. Cela implique un processus cohérent de connaissance des caractéristiques des paysages et la définition de politiques spécifiques.

Il est important d'engager plusieurs types d'actions : apport financier aux agriculteurs pour les activités ayant pour objectif la qualité environnementale ; reconnaissance des agriculteurs comme la catégorie qui a en charge la qualité environnementale et culturelle des lieux de vie (maintenance et gestion) ; reconnaissance du rôle social des agriculteurs et prédisposition de services publics sur le territoire (école, infrastructures, etc.) ; activité didactique et de sensibilisation des citoyens pour qu'ils comprennent mieux la logique des agriculteurs et vice versa ; importance du marketing territorial comme label des produits de qualité, sans que ce dispositif soit uniquement de la publicité politique ; politique pour les jeunes agriculteurs qui doivent être soutenus lors de leur installation, etc.

Il faut souligner les réalisations et la perspective – toujours plus importante – de la multifonctionnalité de l'agriculture, c'est-à-dire les activités intégratives que les agriculteurs peuvent développer outre la production agricole : agritourisme, didactique, vente directe des produits et petits marchés, fêtes et événements culturels, etc. La multifonctionnalité est fondamentale pour l'agriculture et le paysage qu'elle produit comme opportunité de tourisme récréatif et culturel, fondés à la fois sur la connaissance des espaces agricoles et sur leur contexte, sur le point de vue historique et culturel, que sur la compréhension des modalités, les perspectives et les problèmes de l'activité agricole elle-même, dans ses caractères contemporains.

Certains éléments naturels et/ou historiques dans le territoire agricole devraient être l'objet d'une attention particulière pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales ou autres, telles que les haies, les plantations d'alignement, les murets de pierres sèches ou de terre, les terrasses, les arbres isolés monumentaux, les sources ou les réseaux de canaux historiques. Ils sont importants aussi comme ressource de connaissance qui, dans les siècles, ont accumulé, étudié et expérimenté des modalités du rapport homme-environnement qui peuvent être utiles dans les défis environnementaux du monde contemporain.

Les instruments pour l'action peuvent aller des formes de protection juridique aux financements attribués aux propriétaires et aux agriculteurs pour l'entretien, la replantation ou l'intégration. Il est également important de développer, en même temps, des formes de valorisation accompagnées de supports didactiques qui orientent et transmettent les valeurs culturelles et historiques du paysage rural. Une spécificité importante est la transmission des techniques anciennes d'entretien du paysage.

1.4. Les politiques énergétiques

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 précise que « la dimension paysagère devra concerner les programmes de gestion de l'énergie ». Dans cette rubrique de l'énergie, il faut comprendre de nombreuses politiques, celles de la production d'électricité avec les centrales nucléaires ou encore thermiques (charbon et fuel), les barrages et centrales hydroélectriques, les lignes de transport de l'énergie électrique, les éoliennes, les panneaux photovoltaïques, c'est-à-dire les ressources renouvelables, les gazoducs et oléoducs, les moyens de transport, le biogaz issu de l'agriculture, les incinérateurs de déchets et les décharges et extractions illégales, carrières et mines...

Tous ces équipements ont des effets notoires sur les paysages soit directs, soit indirects en termes de transformations des paysages comme les cultures utiles pour le biogaz par exemple. Pour l'implantation des équipements de production d'énergie renouvelable, de nombreux conflits sont apparus ces dernières années ; en effet, certains habitants ne tolèrent pas la présence d'éoliennes dans leur champ de vision. C'est également le cas pour les panneaux photovoltaïques qui gênent le regard des populations locales. Dans d'autres cas, ce sont les populations non locales qui ont des problèmes avec ces types de structure, comme les touristes. Certaines autres populations locales, à l'inverse, les perçoivent comme une occasion d'activité économique, due au travail de maintenance des éoliennes ou photovoltaïques. Ces équipements modifient le sens symbolique des lieux ; il est alors essentiel de leur trouver la localisation appropriée.

D'autres politiques internationales, comme par exemple les politiques du commerce du pétrole, interviennent dans la production de l'énergie, dans celle de la construction des voitures et autres véhicules de transport. La construction des centrales nucléaires en dépend,

la pollution atmosphérique des villes également¹², ou encore les infrastructures de transport, autoroutes et lignes ferroviaires à grande vitesse. Ces constructions modifient fortement les paysages européens, comme les mines de charbon qui font partie aussi des politiques énergétiques et contribuent au réchauffement climatique. Le réchauffement climatique ne fera qu'accélérer l'érosion de la biodiversité et les périodes d'épisodes climatiques violents, pouvant conduire à des inondations ou au contraire à des périodes d'intense sécheresse, comme on peut le constater aujourd'hui. Ces événements ne sont pas en faveur de la qualité des paysages et du cadre de vie des populations. Le réchauffement climatique produira des migrations humaines en raison de l'élévation du niveau des océans, provoquant la submersion de régions à l'altitude peu élevée. Il s'agit d'une situation d'une extrême gravité dénoncée par les experts du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui ne trouvent que peu de soutien de la part des responsables politiques. C'est là où la question de la responsabilité politique est invoquée avec beaucoup de force¹³.

Les lignes de transport d'énergie électrique et les gazoducs et oléoducs, modifient les paysages, sauf quand ils sont enterrés ; une évaluation de leurs effets sur les paysages est indispensable, mais en tenant compte aussi des effets relatifs aux phases de construction qui peuvent être dégradantes du paysage. Il est nécessaire d'élaborer une stratégie nationale, régionale ou européenne pour que les acteurs s'accordent sur les moyens à mettre en œuvre : il s'agit de localiser les trajets en tenant en compte tous les paramètres et les effets spécifiques et cumulatifs sur les paysages. De même, il est important de résoudre le problème des incinérateurs de déchets et les décharges et extractions illégales en cherchant d'autres solutions d'élimination des déchets, d'éviter les décharges sauvages et de diminuer l'usage des plastiques. Des politiques connexes doivent intervenir notamment dans l'alimentation.

Les lignes et les grandes et petites infrastructures de télécommunications (pour la téléphonie, pour la transmission radio-télévisée, etc.) sont des éléments technologiques qui sont conçues parfois avec une logique et avec des caractéristiques formelles qui répondent seulement aux nécessités d'efficacité technique et ont des effets négatifs sur les paysages, en introduisant des formes en contradictions avec les caractéristiques de significations et de symboliques du paysage (par exemple une grande antenne de communication sur le toit d'une petite église en position dominante dans le panorama).

Propositions

Il conviendrait en premier lieu d'élaborer une stratégie au niveau européen, national, régional et local, prenant en compte tous les aspects de la question de l'énergie, soit pour tous les types de source énergétique, soit en évaluant les interactions entre les sources diverses.

Les plans sectoriels relatifs à l'énergie devraient prendre en compte explicitement de tous les facteurs paysagers et non seulement les facteurs environnementaux.

Il conviendrait en tout cas de faire référence et d'utiliser l'instrument des études d'impact environnementales pour les interventions les plus vastes et de grande dimension, présentant un impact potentiel sur le paysage.

¹² On sait que la pollution atmosphérique est responsable de plusieurs milliers de morts à l'échelle européenne.

¹³ Voir à cet égard le rapport sur la responsabilité et le paysage réalisé pour le Conseil de l'Europe. Voir également : Jouzel Jean, Larroutou Pierre, décembre 2017, Pour éviter le chaos climatique et financier, Préface de Nicolas Hulot, Editions Odile Jacob, Paris, 424 pages, ISBN 978-2-7381-4116-3.

Même les transformations de petite ampleur et diffuses devraient être bien insérées dans le paysage, avec des solutions appropriées aux caractères et valeurs des paysages.

L'insertion appropriée dans le paysage devrait être soutenue et promue au moyen de guides spécifiques qui montrent pratiques adaptées et problématisées. De nombreux Etats ont d'ores et déjà développé des Lignes guides sur ces thèmes.

1.5. Les politiques économiques et sociales

Le paysage peut être considéré comme un produit de l'économie. Les activités à caractère économique modifient en effet le paysage et, en retour, l'évolution du paysage modifie les tendances économiques. C'est pourquoi il est essentiel d'agir sur les politiques économiques en y introduisant la dimension paysagère.

Les élus politiques prennent conscience de l'intérêt qu'il y a à prendre en considération la dimension du paysage dans les politiques d'aménagement de leur territoire. Cependant, certains d'entre eux continuent à concevoir le paysage comme un outil de protection ou de marketing territorial, ce qui n'est pas forcément en faveur d'une maîtrise de la qualité paysagère et de celle de la vie quotidienne des populations.

Le tourisme constitue une activité économique qui utilise les paysages comme objet d'attractivité mais qui peut également les dégrader à cause d'une fréquentation trop intense. Des changements interviennent sur le paysage pour en modifier l'image touristique d'un territoire afin de la rendre semblable à certains clichés qui ont eu un grand succès dans l'imaginaire collectif et même à l'échelle mondiale.

Les politiques de l'emploi interviennent dans l'évolution des paysages en favorisant l'implantation de nouveaux habitants dans des communes ou des régions qui voient l'urbanisation progresser. L'augmentation du nombre d'emplois n'a pas toujours d'effet sur la construction de nouveaux habitats, mais c'est la politique du transport, plus efficace qui permet aux employés de ne pas quitter leur maison et de se rendre à leur travail sans coût supplémentaire. Ces politiques sont articulées avec celles de l'industrie et de l'artisanat : en effet, le développement de ces activités influence l'évolution des paysages par la construction de bâtiments industriels ou artisanaux qui s'effectue à la périphérie des villes ou près des échangeurs d'autoroutes, ce qui nuit fortement à la qualité des paysages, d'autant plus que certains de ces bâtiments sont abandonnés et laissent voir un spectacle de désolation avec des engins rouillés, des friches industrielles et des sols pollués. Ces installations industrielles auraient tout avantage à être réutilisées et le contexte environnant requalifié. On peut dire la même chose pour les grands bâtiments de la logistique et les centres commerciaux, du moment qu'ils sont abandonnés parce qu'ils ne sont plus adaptés et efficaces pour leurs fonctions par rapport à les nouvelles exigences du marché (organisation de l'espace, qualité architecturale, position, etc.).

La politique économique concerne également le commerce : il ne s'agit pas uniquement des petits commerces alimentaires qui, souvent, désertent les centres villes ou les villages ruraux, mais surtout les centres commerciaux, qui forment d'énormes complexes programmés pour la consommation de masse, avec d'immenses parkings, des galeries commerciales et leurs nombreux magasins, et même parfois des garderies d'enfants pour que leurs parents fassent leurs courses et consomment en toute tranquillité. Pendant ce temps, les centres-villes sont

désertés par les petits commerces et remplacés par des boutiques de vêtements, des agences bancaires ou des magasins d'opérateurs de téléphonie.

C'est ce qui conduit la réflexion vers la question du numérique : l'effet de cette activité sur les paysages n'est pas a priori évidente, mais on peut penser d'emblée aux relais qui ornent les collines ; les conséquences du numérique sur les paysages est davantage indirecte en favorisant par exemple le télétravail et permettant à des familles d'habiter la campagne tout en travaillant pour des entreprises urbaines ; il s'agit également d'un moyen pour les chercheurs de travailler loin de leurs laboratoires, de converser avec des collègues par téléconférences ; bien évidemment, le numérique est aussi un puissant moyen de commercer à travers le monde.

Propositions

Les autorités auront tout intérêt à engager des actions en faveur du développement des maisons de santé dans les espaces ruraux, soutenir les services d'urgence dans les hôpitaux, contrôler efficacement la production alimentaire saine et indemne de pesticides, encourager la recherche de production de médicaments à l'aide de plantes.

Un tourisme durable doit être développé, de manière à valoriser les singularités des lieux et éviter une trop forte fréquentation concentrée seulement sur certains sites touristiques.

La revalorisation des bâtiments industriels et artisanaux abandonnés sera mise en œuvre de manière à éviter une image trop dégradée de ces paysages. De même pour les bâtiments de la logistique et les centres commerciaux qui ne sont plus efficaces et ne sont plus utilisés.

En matière d'emploi, les autorités veilleront à limiter ceux qui entraînent l'arrivée de nouveaux habitants dans une commune et qui a pour effet de nouvelles constructions d'habitation. Sauf à avoir une politique d'amélioration de la construction en favorisant les maisons passives qui ne consomment pas d'énergie. Ou alors, à développer les transports pour éviter que les habitants ne soient contraints à se rapprocher de leur lieu de travail en faisant construire une nouvelle maison. Ne consommer pas nouveau sol pour l'urbanisation reste une règle fondamentale.

Le développement du numérique doit être accompagné par une politique qui permettent à toutes les personnes n'ayant pas de connaissance de l'informatique comme les personnes âgées d'être assistées dans leurs démarches ; les autorités peuvent également développer le télétravail de manière à permettre à certaines familles de rester à la campagne au lieu de venir résider dans des villes.

2. L'approche intégrée et trans-sectorielle

2.1. L'intégration aux diverses échelles

L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles peut s'effectuer à plusieurs échelles, nationale, locale et même internationale lorsqu'il s'agit de conventions ou de traités internationaux, comme les traités commerciaux ou les directives sur l'applications de instruments techniques communes, comme par exemple l'évaluation d'impact environnementale.

A l'échelle nationale, l'intégration peut se faire dans chaque politique qui a un effet direct ou indirect sur les paysages. Comme les politiques qui ont été examinées ci-dessus, celle de

l'urbanisme, de l'agriculture, de l'emploi, du tourisme, de l'environnement, du patrimoine, de l'énergie, etc. Cette intégration revient aux autorités politiques compétentes. Par exemple, un ministère de l'agriculture peut intégrer le paysage dans sa politique agricole en particulier, et à propos notamment de la replantation de haies, des bandes enherbées, du réseau écologique et service écosystémiques, ou des bâtiments agricoles, de la préservation des spécificités historiques comme la structure des champs ou des canaux, les techniques traditionnelles, la richesse et la variété végétale, etc. On devrait aussi prendre en compte les problèmes de la sûreté hydrogéologique et du réchauffement climatique.

De même, un ministère chargé de l'urbanisme peut inscrire dans les lois en vigueur des dispositions à même d'intégrer le paysage, de manière à améliorer le cadre de vie des populations et la qualité formelle et perceptive, culturelle et environnementale des lieux ; par exemple, en exigeant d'utiliser les espaces urbains déjà bâtis, en particulier ceux dégradés ou abandonnés, de manière à épargner le sol pas bâti et les terres agricoles autour des villes. D'autres exemples pourraient être proposés pour les politiques de l'environnement ou de l'énergie.

Néanmoins, ces intégrations du paysage dans les politiques sectorielles qui s'effectuent à l'échelle nationale peuvent également se faire à l'échelle locale ; une commune, par exemple, pourrait intégrer le paysage dans ses décisions d'aménagement du territoire en plaçant une zone artisanale peu favorable à la qualité du paysage et en traçant une voie d'accès à cette emprise de manière à éviter la destruction d'un milieu écologique comprenant des espèces endémiques, ou la fragmentation d'un réseau hydrogéologique ou de la structure des systèmes agricoles en compromettant l'économie productive des exploitations agricoles. Les disciplines et les outils de l'aménagement du territoire et du paysage cherchent de développer l'intégration intersectorielle.

Dans la majeure partie des Etats européens, des projets souvent participatifs permettent à la population de se mobiliser pour élaborer un projet de paysage avec des équipes interdisciplinaires de paysagistes, de scientifiques, de planificateurs, d'écologue, d'historiens, etc. ou des représentants d'associations locales de protection du paysage.

La participation des populations à l'aménagement de leur cadre de vie répond aux objectifs de la Convention européenne du paysage. Celle-ci prévoit en effet que chaque Partie s'engage à « mettre en place des procédures de du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage » (article 5, c). Elle prévoit également que chaque Partie s'engage à : identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ; analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient, et à en suivre les transformations ; et à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés, « en mobilisant les acteurs concernés ... en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages ». Chaque Partie s'engage par ailleurs à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, « après consultation du public ... » (article 6, C et D).

La Convention européenne du paysage se réfère par ailleurs 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) et anticipe la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 27 octobre 2005). Cependant, comme le précisent les rapports intitulés « Paysage et démocratie » et « Paysage

et participation », réalisés pour le Conseil de l'Europe, la participation n'est pas une procédure aisée, même s'il existe de multiples expériences en Europe. Tout dépend de l'initiateur, s'il est un élu, une association d'habitants, des professionnels du paysage ou des scientifiques. La procédure de participation exige du temps pour le débat, et souvent, les élus souhaitent prendre des décisions rapidement, afin de montrer à leurs administrés les effets de leur action politique. L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles représente ainsi un enjeu important pour la participation des populations à la décision publique.

A l'échelle locale, l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles peut s'effectuer en agissant sur les documents d'urbanisme. Par exemple, en introduisant dans un plan d'urbanisme des mesures destinées à instaurer des circuits verts et réseaux écologiques dans la commune, ou à édifier un parc urbain dans le circuit, ou à intégrer avec des parcours et service récréatives le réseau des champs agricoles autour de la ville (avec la collaboration des agriculteurs). Il existe des exemples de ce type, dans plusieurs Etats européens. Un projet de paysage peut également se faire en établissant un parcours paysager, de manière à sensibiliser les habitants et les visiteurs aux éléments naturels et culturels.

Un projet communal peut consister, dans certains Etats, à édifier une maison de santé réunissant plusieurs médecins et des infirmiers, pour contrebalancer les déserts médicaux dans les campagnes ; ce sont des exemples désormais fréquents en Europe qui modifient les paysages des communes où ces maisons médicales s'installent. Il serait possible également d'évoquer les établissements d'enseignement qui peuvent être des atouts pour une commune afin de préserver la population de départs vers d'autres communes mieux équipées ; une école, qui s'inscrit dans le paysage communal, permet de garder des familles et leurs enfants ; il s'agit d'un enjeu important pour les municipalités, car c'est un atout pour leur développement. Ceci n'implique pas la construction de nouveaux édifices, car ces fonctions peuvent être réalisées en réutilisant – avec une modalité « appropriée » – des bâtiments déjà existants qui ne sont plus utilisés et les adapter eux-mêmes, ou le contexte paysager.

Il faut considérer aussi la coopération transfrontalière dans les politiques intersectorielles : avec le terme « transfrontalière », on se réfère à une coopération entre Etats différents, mais aussi entre administrations publiques territoriales différentes, à toutes les échelles, nationale, sous-nationale, régionale, municipale, locale. La nécessité de cette coopération est évidente, par exemple, dans le thème de l'énergie, lorsque des éoliennes qui peuvent être visibles au-delà des limites administratives.

2.2. L'interactions entre les politiques

L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ne peut pas s'effectuer simplement à l'échelle nationale ou locale. Parce qu'entre toutes ces politiques existent des interactions qui rendent leur mise en œuvre complexe. Par exemple, entre la politique du logement et celle de l'environnement, il existe des interactions évidentes : si la politique du logement va dans le sens d'un développement des habitations, elle peut mettre en péril des écosystèmes ; ce signifie qu'il existe une interaction entre la politique du logement et la politique de l'environnement, et entraîner des modifications des paysages à la périphérie des villes et conduisant à la disparition de terres agricoles. Il existe donc bien une interaction entre la politique du logement et celle de l'agriculture. Et, en effet, il existe des interactions entre les trois politiques.

Les diverses politiques s'exposent à des contradictions ; elles apparaissent dans les interactions entre les échelles nationales, mais aussi entre les différentes échelles, nationale et locale. Une politique agricole nationale peut se trouver en contradiction avec des traités internationaux, comme l'Accord économique et commercial global (AECG) (*Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA*), conclus entre l'Europe et le Canada qui est en défaveur des agriculteurs européens, en raison des capacités du Canada d'exporter vers l'Europe de la viande bovine. Une politique agricole peut également se trouver confrontée à un autre traité international, le Mercosur avec les Etats d'Amérique du sud qui pourront ainsi exporter leurs produits agricoles, comme le soja transgénique ou la viande bovine, les poulets, etc., aux dépens des agriculteurs européens. Les contradictions les plus importantes entre les politiques à diverses échelles sont entre les échelles internationales et locales ; par exemple, un élu local qui souhaite interdire l'usage des pesticides dans sa commune peut se trouver en contradiction avec la politique agricole européenne qui permet d'utiliser le désherbant round-up.

Des contradictions entre des politiques de défense de l'environnement appliquées à l'échelle locale et les politiques internationales conduisent à des situations qui permettent par exemple de développer les infrastructures de transport à l'échelle européenne (trains à grande vitesse ou autoroutes notamment). Une ligne de train à grande vitesse, qui coupe en deux parties un site réputé pour sa flore ou sa faune, va de toute évidence dégrader les milieux écologiques.

De même, il existe des interactions entre les politiques nationales de l'éducation et celles qui sont mises en œuvre à l'échelle locale ; un ministère de l'éducation peut décider de fermer une école parce qu'elle n'a pas suffisamment d'élèves, mais le maire de la commune ne sera pas du tout favorable, car une école, c'est pour lui de jeunes ménages qui s'installent, un meilleur développement économique et culturel dans la commune ; une école se voit dans le paysage et elle est le symbole de la jeunesse de la population. Il serait possible de multiplier les exemples avec les collèges, les lycées ou les universités avec des programmes d'échanges scolaires ou universitaires.

En tout état de cause, il existe toujours des interactions entre les diverses politiques sectorielles concernant l'aménagement des territoires, et donc des contradictions entre les échelles auxquelles s'appliquent ces politiques.

Propositions

Il s'agit de bien mesurer les échelles auxquelles sont mises en œuvre les politiques sectorielles.

La deuxième recommandation c'est que on ne peut pas gérer le paysage uniquement dans les limites administratives, à toutes les échelles.

Evaluer les contradictions qui peuvent apparaître entre des politiques appliquées à l'échelle internationale ou nationale et à l'échelle locale. C'est là sans doute l'une des difficultés majeures de l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles.

Vérifier les effets « transfrontaliers » des politiques sectorielles, c'est-à-dire les interconnexions entre des zones administratives différentes. Agir en conséquence pour définir les analyses, les outils et la collaboration entre les administrations.

Evaluer les effets d'une politique sectorielle avec les autres politiques sectorielles et tous les aspects du paysage. Et agir en conséquence.

Il est certain qu'une stratégie nationale du paysage facilite fortement cette intégration, comme c'est déjà le cas dans certains des Etats Parties du Conseil de l'Europe. Une stratégie nationale du paysage constitue en effet un cadre dans lequel les politiques sectorielles s'inscrivent et peuvent évoluer. Mais il peut être utile une politique régionale, quand les états prévoient cette organisation administrative.

Il est important que les Etats Parties à la Convention européenne du paysage renseignent le Système d'information du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (https://elcl6.coe.int/WebForms/Public_List.aspx), qui permet d'observer les mesures que chaque Etat met en œuvre pour améliorer le paysage et la qualité de vie des populations.

Conclusions

Il s'agira ici de souligner des questions générales et transversales : elles concernent la connaissance, l'action, les mesures et les outils.

L'insertion du paysage dans les politiques sectorielles ou le projet de paysage qui intègre des politiques sectorielles, devrait se dérouler selon un processus d'élaboration selon le schéma suivant :

- identification des paysages et de leurs caractéristiques ;
- évaluation de l'état des paysages, analyses des évolutions paysagères, diagnostic ;
- analyse prospective pour évaluer l'avenir des paysages, c'est-à-dire scénarios ;
- évaluation des enjeux par rapport à des processus écologiques, économiques, culturels, sociaux (selon le moderne concept de soutenabilité ou durabilité, CEMAT 2003, UNESCO 2010) ;
- dispositifs pour recueillir et analyser les représentations et les valeurs du paysage auprès des populations et les acteurs ;
- ateliers à l'échelle locale ou dispositifs de lecture collective du paysage et d'engagement actif ;
- détermination des objectifs de qualité paysagère et des mesures à prendre en intégrant le paysage dans les politiques sectorielles ;
- suivi du projet ou plan, de sa réalisation et révision éventuelle.

Ce schéma reprend soit les contenus de la Convention européenne du paysage (article 6.C, D, E) soit les nombreux approfondissements qui sont dans les Orientations 2008

Il conviendrait également que les Etats Parties à la Convention européenne du paysage élaborent une stratégie nationale du paysage, accompagnée d'un plan d'action, ainsi que certains d'entre eux l'ont déjà fait. L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles sera ainsi facilitée.

Les autres niveaux administratifs – régional et local – peuvent également élaborer des stratégies générales du paysage accompagnées de plans d'action, soient cohérentes et en accord avec le niveau national.

Une stratégie n'est pas un plan de paysage, mais une technique et instrument complexe d'identification des objectifs, d'élaboration des lignes d'action, prédisposition des moyens pour les faire aboutir à un projet reconnu par l'ensemble des acteurs.

Il convient par ailleurs de veiller à l'articulation entre les diverses politiques sectorielles, certaines d'entre elles pouvant entrer en contradiction. Il est important de maintenir une cohérence rigoureuse entre ces diverses politiques.

L'ensemble des projets et plans doivent avoir la finalité d'améliorer la qualité du paysage, qu'il soit exceptionnel, ordinaire ou dégradé. Chaque projet ou plan doit considérer le contexte paysager et s'y insérer avec des modalités « appropriées », et pas seulement compatibles.

Afin que l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles soit efficace, il convient d'établir une collaboration intersectorielle, verticale et/ou horizontale, entre les administrations concernées (ou leurs secteurs) et les acteurs, à toutes les échelles. La question du paysage doit avoir la même importance et la même possibilité de décision que les politiques sectorielles. Il sera peut-être nécessaire de former un groupe intersectoriel entre les différentes institutions et acteurs ; le dialogue pourra s'engager entre ces divers acteurs et aboutir à de meilleures solutions d'aménagement des paysages avec une intégration du paysage dans les mesures à mettre en œuvre plus importante.

La Convention européenne du paysage stipule dans les mesures générales (article 5, et article 6C, mesures particulières) que la participation des citoyens – et le rôle des acteurs – à la prise de décision est non seulement indispensable, mais également utile pour éviter les conflits et contestations d'un équipement ou d'une opération d'aménagement qui ne satisfait pas les populations ; en outre, de nombreux Etats-Parties ont ratifié la convention d'Aarhus sur la participation des populations dans le domaine de l'environnement. Il est donc indispensable que les Etats Parties et leurs collectivités territoriales mettent en œuvre des dispositifs de participation des citoyens aux projets de paysage. Ces dispositifs existent déjà dans de nombreux Etats et les expériences sont multiples, selon des méthodes diverses. Cependant, il est important de veiller à ce que les élus admettent le débat public et laissent du temps pour aboutir à un projet de paysage concerté. Il est également nécessaire de surveiller l'animation de la procédure de participation : l'animateur doit être rigoureux et ne pas prendre parti, il doit respecter les choix des groupes de participation ; par ailleurs, il est nécessaire de constituer une équipe interdisciplinaire avec des paysagistes, des écologues et des scientifiques qui apporteront de nouvelles connaissances pour le projet ; un paysage est toujours en évolution, c'est pourquoi le projet de paysage n'est jamais terminé et doit être suivi dans le temps long ; la question de la continuité est essentielle ; il existe trop de projets qui s'arrêtent avant d'être évalués dans leurs effets. L'évaluation des conséquences d'un projet de paysage doit se faire au fur et à mesure que le projet avance et se modifie par de nouvelles opérations et mesures. Certains spécialistes ont proposé que le projet soit adaptatif, c'est-à-dire qu'il se modifie avec les nouvelles connaissances qu'il produit lui-même. Ce qui signifie que l'évaluation s'effectue à chaque étape du projet.

La préparation d'une charte d'éthique sur le paysage devrait être poursuivie dans le cadre du Programme de travail de la Convention européenne du paysage, celle-ci pouvant permettre aux acteurs d'assumer leurs responsabilités à l'égard des politiques qu'ils élaborent et mettent en œuvre. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de morale, mais bien de responsabilité individuelle et collective, qui garantit le bien commun et l'intérêt général et non les intérêts particuliers.

Une amélioration de la connaissance partagée entre les Etats est essentielle. Le Conseil de l'Europe a mis en place un observatoire des politiques de paysage à l'échelle de l'Europe qui comprend un Système d'information ainsi qu'une Plateforme d'information sur la Convention européenne du paysage. Il s'agit d'un outil indispensable pour la connaissance des mesures que les Etats Parties ont mis en œuvre pour le paysage.