



*Facettes du paysage*  
*Réflexions et propositions pour la mise en œuvre*  
*de la Convention européenne du paysage*

Publishing  
Editions



# Facettes du paysage

Réflexions et propositions pour la mise en œuvre  
de la Convention européenne du paysage



**Edition anglaise :**

*Landscape facets – Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention*

ISBN 978-92-871-7080-4

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

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

Couverture : Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe  
Photo de couverture : Cathy Bernot

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7079-8

© Conseil de l'Europe, janvier 2012

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# Sommaire

<b>Préface</b> .....	7
----------------------	---

<b>I. Paysage, villes et espaces périurbains et suburbains</b> .....	9
--	---

*Dietrich Bruns, expert auprès du Conseil de l'Europe*

Résumé .....	11
Introduction.....	13
1. Concepts liés aux paysages périurbains et suburbains.....	13
2. Exemples de paysages périurbains et suburbains .....	15
3. Le paysage dans les politiques d'urbanisme .....	20
4. Le « paysage urbain » dans les politiques d'aménagement du territoire sélectionnées .....	29
5. Coopération et communication dans le cadre de l'aménagement du territoire et du processus de décision .....	40
Conclusions .....	45
Références .....	51

<b>II. Paysage et infrastructures de transport : les routes</b> .....	55
---	----

*Ignacio Español Echániz, expert auprès du Conseil de l'Europe*

Résumé .....	57
Introduction.....	58
1. Route et paysage, quelles relations ? .....	61
2. Perception du paysage depuis la route .....	65
3. La route comme paysage .....	71
4. Intégration dans le paysage .....	86
Conclusions .....	94
Annexes .....	97
Références .....	114

<b>III. Infrastructures routières : les allées d'arbres dans le paysage</b> .....	117
---	-----

*Chantal Pradines, experte auprès du Conseil de l'Europe*

*Avec la contribution de l'Association « Arbres et Routes »*

Résumé .....	119
Introduction.....	120
1. Histoire.....	120
2. Un patrimoine aux multiples facettes .....	136
3. Que faire ? .....	153
4. La protection réglementaire, clé de la réussite .....	168
5. Quels moyens ?.....	170

Conclusions et recommandations .....	177
Annexes .....	181
Références .....	189

#### **IV. L'étude du paysage local européen : la méthode des cercles**

<b>de paysage.....</b>	<b>197</b>
------------------------	------------

*Terry O'Regan, expert auprès du Conseil de l'Europe*

Résumé .....	199
Introduction.....	202
1. Les objectifs de la méthode des cercles de paysage .....	203
2. Les étapes .....	204
Annexes .....	215
Remerciements.....	222

#### **V. L'éducation au paysage à l'école.....**

*Benedetta Castiglioni, experte auprès du Conseil de l'Europe*

Résumé .....	225
1. Education au paysage et éducation en vue du développement durable .....	226
2. A la découverte de l'éducation au paysage .....	234
Conclusions et recommandations : promotion de l'éducation au paysage .....	269

#### **VI. Paysage et formation des architectes paysagistes .....**

*Ingrid Sarlöv-Herlin, experte auprès du Conseil de l'Europe*

*Avec la collaboration du Conseil européen des écoles d'architecture paysagère (ECLAS)*

Résumé .....	275
Introduction.....	277
1. Qu'est-ce que l'architecture paysagère ? .....	278
2. Importance de l'architecture paysagère et de son enseignement pour la Convention européenne du paysage .....	279
3. Evolution de l'enseignement de l'architecture paysagère en Europe .....	281
4. Etat actuel de l'enseignement de l'architecture paysagère en Europe .....	283
5. Analyse et discussion .....	286
Conclusions et recommandations .....	289
Remerciements.....	292

**VII. Paysage et éthique** ..... 293

*Marina Kuleshova et Tamara Semenova, expertes auprès du Conseil de l'Europe*

Résumé .....	295
Introduction.....	297
1. Législation, droit coutumier et croyances .....	298
2. Ethique et préservation du paysage .....	300
3. Politiques internationales et éthique .....	301
4. La Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe .....	302
5. La Convention sur la diversité biologique des Nations Unies .....	303
6. Une éthique professionnelle au secours des territoires .....	304
Conclusions : un développement harmonieux .....	306
Références .....	308



## Préface

La Convention européenne du paysage (STE n° 176) du Conseil de l'Europe constitue un traité international novateur qui permet de définir une approche du territoire tenant compte de la dimension du paysage, c'est-à-dire de la qualité du cadre de vie des individus et des sociétés. Elle inscrit également cette dimension dans les préoccupations du Conseil de l'Europe concernant les droits de l'homme et la démocratie, en invitant à associer étroitement les populations à toutes les étapes des politiques du paysage.

Le Conseil de l'Europe a poursuivi le travail entrepris dès l'adoption de la convention par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à Strasbourg et son ouverture à la signature à Florence en 2000, afin d'examiner et d'illustrer certaines thématiques liées au texte de la convention, certaines « facettes du paysage »<sup>1</sup> :

- paysage, villes et espaces périurbains et suburbains ;
- paysage et infrastructures de transport : les routes ;
- infrastructures routières : les allées d'arbres dans le paysage ;
- l'étude du paysage local européen : la méthode des aires circulaires ;
- paysage et éducation des enfants ;
- la formation des architectes paysagistes ;
- paysage et éthique.

Cet ouvrage rassemble les rapports réalisés sur ces thématiques par des experts du Conseil de l'Europe en tenant compte des résultats des réunions des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage<sup>2</sup>. Ces rapports ont également été présentés à l'occasion des conférences du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage, organisées au Palais de l'Europe à Strasbourg

---

1. Voir l'ouvrage précédent, *Paysage et développement durable : les enjeux de la Convention européenne du paysage*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006.

2. Les actes des réunions des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sont publiés aux Editions du Conseil de l'Europe, coll. « Aménagement du territoire et paysage », et disponibles sur le site internet de la Convention européenne du paysage : [www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage](http://www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage).

les 22 et 23 mars 2007, et 30 et 31 mars 2009. Les représentants des gouvernements et des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ayant participé à ces réunions ont pu débattre des questions traitées afin de progresser vers une mise en œuvre optimale de la convention<sup>3</sup>.

En suivant l'ordre de présentation de ces rapports, il convient de remercier bien vivement les experts pour la qualité de leur réflexion et leur apport majeur : M. Dietrich Bruns, M. Ignacio Español Echániz, M<sup>me</sup> Chantal Pradines, M. Terry O'Regan, M<sup>me</sup> Benedetta Castiglioni, M<sup>me</sup> Ingrid Sarlöv-Herlin, M<sup>me</sup> Marina Kuleshova et M<sup>me</sup> Tamara Semenova.

Maguelonne Déjeant-Pons  
*Secrétaire de la Convention européenne  
du paysage  
Chef de la Division du patrimoine  
culturel, du paysage  
et de l'aménagement du territoire,  
Conseil de l'Europe*

Jean-François Seguin  
*Président de la Conférence  
du Conseil de l'Europe sur la Convention  
européenne du paysage  
Chef du bureau des paysages  
et de la publicité, ministère français  
de l'Ecologie, du Développement durable,  
des Transports et du Logement*

---

3. Rapports des conférences : documents T-FLOR (2007) 14 et CEP-CDPATEP (2009) 19.

# I. Paysage, villes et espaces périurbains et suburbains

Dietrich Bruns, expert auprès du Conseil de l'Europe



© Dietrich Bruns



## Résumé

*Le but du présent rapport est de formuler des propositions concernant l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme et d'élaborer des recommandations destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe contenant des propositions sur l'élaboration de politiques visant les zones périurbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage.*

*Sur la base de neuf exemples d'urbanisme empruntés à différents pays d'Europe, nous avons examiné les pratiques actuelles en matière de protection, de gestion et d'aménagement du paysage dans les zones urbaines. Les politiques d'urbanisme pertinentes sont analysées et comparées. L'expression « paysage urbain » est utilisée ici au sens le plus large pour décrire et interpréter les paysages changeants des villes. Les exemples sélectionnés incluent des paysages urbains à l'échelle d'un quartier, d'une ville et d'une région. Le concept de paysage urbain suppose en effet la prise en considération desdits paysages non pas comme des éléments séparés, mais comme un tout.*

*C'est à l'issue d'associations culturelles et historiques complexes et inhérentes à la vie d'un lieu que le « terrain » cède la place à un « paysage ». Les collectivités locales et leur culture influent de manière déterminante sur l'identité et le caractère d'un lieu. Cela est particulièrement vrai des paysages urbains où une bonne partie des perceptions sur le terrain découle de symboles, icônes et autres mythes imprégnant les bâtiments, les espaces ouverts et la mémoire des habitants. Tout comme les anciennes collectivités ont contribué à façonner le paysage dont nous avons hérité, la participation des habitants actuels influe sur l'évolution du paysage contemporain. De sorte que les politiques touchant à l'environnement urbain doivent se fonder sur des processus participatifs.*

*Notre manière de penser l'espace devrait reposer sur une vision de la ville comme un paysage entier. L'aménagement local du territoire devrait donc être replacé dans le contexte de stratégies régionales et subrégionales, tandis que les responsables de l'aménagement stratégique gagneraient à être informés dans le détail des initiatives et projets lancés par des localités individuelles. On perçoit apparemment le besoin d'une meilleure intégration, à la fois verticale et horizontale, entre toutes les parties prenantes et les entités responsables. L'aménagement du paysage devrait englober le paysage à tous les niveaux de décision ayant des effets territoriaux et établir une correspondance entre eux. Il devrait prendre en compte les préoccupations sociales ainsi que les programmes*

et projets urbains. A l'échelle régionale, les buts pourraient être repris dans des textes légaux ; au niveau local, ils pourraient inspirer des mesures effectivement appliquées. Pour mieux apprécier le paysage urbain comme un tout indivisible, l'aménagement du territoire pourrait être lié aux formes urbaines.

Des réseaux de villes et d'organismes de recherche européens pourraient être établis afin de rassembler le savoir et l'expérience des autorités et de l'administration municipales, d'une part, et de différentes institutions universitaires spécialisées dans l'étude du paysage, d'autre part. Il est recommandé de trouver des solutions innovantes en matière d'aménagement et de décoration, ainsi que de consacrer des recherches aux paysages urbains.

L'urbanisme en Europe puise dans des traditions et des cultures extrêmement variées. Intégrer le paysage dans les politiques d'urbanisme offre aux villes et aux régions une chance unique de bénéficier des atouts de leurs homologues. Faciliter les échanges d'expériences aiderait les décideurs et les utilisateurs des politiques d'aménagement à cerner les capacités potentielles des Européens en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages urbains. Les politiques paysagères gagneraient apparemment à bénéficier d'une plus grande attention, d'une meilleure articulation et d'exemples pertinents de « bonnes pratiques ».

Il pourrait se révéler opportun de mettre en œuvre la Convention européenne du paysage non seulement en l'intégrant aux politiques ou plans nationaux et régionaux, mais aussi en transmettant directement son message à des quartiers, voire à des individus. Pareille entreprise requerrait notamment la participation des collectivités chargées de gérer les modifications du paysage. L'apprentissage et l'éducation en matière de paysage semblent mériter une plus grande attention. Les politiques paysagères devraient être traduites en mesures spécifiques qu'il conviendrait d'adopter à un niveau aussi proche que possible du citoyen. Par le biais de processus de consultation locaux, les gens devraient décider du paysage dans lequel ils entendent vivre et aussi débattre entre eux des valeurs paysagères.

## Introduction

La présente étude a pour objectifs :

- de formuler des propositions en vue de mettre en œuvre l'article 5 de la Convention européenne du paysage relatif à l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme visant les zones périurbaines et suburbaines, et
- de rédiger, à l'intention des Etats membres du Conseil de l'Europe, des recommandations contenant des propositions d'élaboration de politiques visant les zones périurbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage.

### **Encadré 1 – Convention européenne du paysage, article 1 – Définitions**

*« Aux fins de la présente Convention :*

- a. "Paysage" désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;*
- b. "Politique du paysage" désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage. »*

### **Encadré 2 – Convention européenne du paysage, article 5 – Mesures générales**

*« 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 met l'accent sur les politiques d'urbanisme menées dans le cadre de l'aménagement régional et local, ainsi que dans celui du processus de prise de décision. Les pratiques courantes en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages dans les zones suburbaines, périurbaines et autres espaces urbains sont examinées sur la base d'une sélection d'exemples en provenance de diverses villes d'Europe.

## 1. Concepts liés aux paysages périurbains et suburbains

En juin 2005, la 3<sup>e</sup> réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage s'est tenue à Cork (Irlande), sur le thème « Paysages pour les zones urbaines, suburbaines et périurbaines »<sup>1</sup>.

---

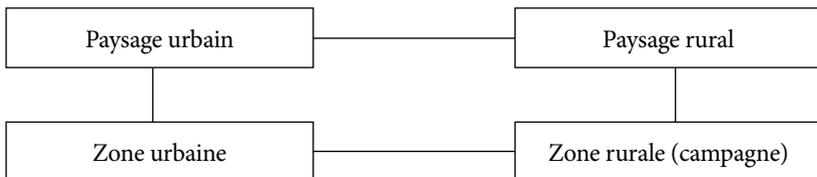
1. Actes de la 3<sup>e</sup> réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Editions du Conseil de l'Europe, série « Aménagement du territoire européen et paysage », n° 82, Strasbourg, 2007.

Les participants ont souligné que les phénomènes actuels d'urbanisation compliquent énormément l'identification précise du paysage sur le terrain. Ces phénomènes affectent en effet les anciennes zones commerciales et industrielles, à la périphérie de la ville ou dans ce qui constituait jadis la ceinture de la ville, ainsi que hors de ce qui constituait autrefois la ville (territoire anciennement urbain) : tous les territoires affectés par des transformations dynamiques. Les types d'établissements humains traditionnels ont été remodelés, parfois de manière radicale, pour donner naissance à des formes nouvelles et leur nature a évolué au point qu'il est difficile de les reconnaître. Les tendances démographiques actuelles laissent présager une poursuite de ces changements dramatiques qui gagneront bientôt prochainement les zones résidentielles.

La nature des futurs développements divergera nettement. Les zones urbaines peuvent grandir ou rétrécir (par exemple villes « en régression », anciens terrains industriels), et les archétypes rural et urbain s'estomper, ce qui générera de nouveaux types d'établissements humains comme les « nouvelles enclaves urbaines » à faible densité (Martin et Bibby, 2005) ou la « ville décentrée » (Venturi, 2004). Les géomètres arpenteurs étudiant l'utilisation moderne des sols découvrent des catégories telles que la « périphérie marginale » voire la « périphérie urbaine » (Coleman, 2000). L'artiste parvient à distinguer parfois des paysages « entre deux mondes » (Janisset, 2005). Quant aux statisticiens, ils utilisent parfois simplement la notion de zones « semi-urbaines » (Eurostat, 1992).

Les adjectifs « périurbain » et « suburbain » sont utilisés par la Convention européenne du paysage pour désigner des « catégories intermédiaires », à savoir des catégories situées entre monde urbain et monde rural, sous l'angle à la fois conceptuel et spatial. Pendant l'atelier organisé à Cork sur le thème « Paysages pour les zones urbaines, suburbaines et périurbaines », d'aucuns ont suggéré qu'il faudrait peut-être créer des concepts innovants et former de nouveaux partenariats interdisciplinaires pour définir et appliquer lesdits concepts.

**Mise en relation du paysage urbain et du paysage rural,  
ainsi que de la zone urbaine et de la zone rurale**



Des questions ont été posées concernant les qualités spécifiques précises de ces « zones intermédiaires » et autres « paysages médians » : sont-ils essentiellement

« urbains » avec une touche « rurale » ? Devraient-ils être considérés comme de nouveaux types de paysages à part entière ? Parmi les exemples d'approches innovantes tentant de réinterpréter les zones « urbanisées » et « semi-urbaines », il convient notamment de citer la *Zwischenstadt* (Sieverts, 1997), la *Neue Urbanität* (Oswald et Schüller, 2003) et les *Metropolitan Landscapes* (Tress et Tress, 2004). Pendant l'atelier tenu à Cork, l'expression « paysage urbain » a servi à désigner tous les phénomènes analysés dans le cadre desdites approches. Il a été suggéré d'utiliser le paysage urbain comme concept de recherche, ainsi que comme approche d'urbanisme et d'élaboration d'une politique. Ces deux questions sont interdépendantes et complémentaires (encadré 3), de sorte qu'elles devraient se renforcer mutuellement (Antrop, 2004).

### **Encadré 3 – Questions complémentaires posées à propos des concepts de recherche et d'urbanisme liés au paysage urbain**

#### *Concept de recherche*

- Quels sont les éléments constitutifs d'un paysage urbain ?
- Comment fonctionne un paysage urbain ?

#### *Concept d'urbanisme*

- Quels sont les problèmes et les perspectives propres au paysage urbain ?
- Comment réagir ? Que changer ?

L'expression « paysage urbain » est utilisée ici au sens large pour décrire et interpréter les paysages changeants des villes. Les exemples présentés incluent des paysages urbains à l'échelle d'un quartier, d'une ville et d'une région. Le concept de paysage urbain suppose que ces niveaux soient considérés non pas séparément mais ensemble et simultanément.

## **2. Exemples de paysages périurbains et suburbains**

### **2.1. Critères de sélection des exemples**

Pour sélectionner des exemples de politiques d'urbanisme utiles dans le cadre de cette étude, des experts ainsi que des ouvrages parus récemment ont été consultés. Les exemples devaient porter sur la pratique urbanistique actuelle et remplir les conditions structurelles suivantes : premièrement, ils devaient inclure une variété de types et de formes de paysages urbains ; deuxièmement, tous les principaux types d'affectation des sols devaient être couverts, y compris les usages résidentiels, commerciaux, industriels et récréatifs ; troisièmement, les exemples devaient

occuper diverses positions au sein du registre plus large du paysage. Les critères d'emplacement tiennent compte de l'histoire du paysage, surtout lorsque l'expansion ou la régression urbaine a généré des zones suburbaines ou périurbaines. Parmi les autres emplacements possibles figurent les zones urbanisées qui se trouvaient jadis à la périphérie, voire au-delà de la périphérie de la ville.

Il a été possible de constituer une collection d'exemples divers sous l'angle structurel et de procéder à une sélection reflétant les lignes d'orientation politique pertinentes de la Convention européenne du paysage, ainsi que les qualités distinctives des différentes traditions européennes en matière d'aménagement du territoire.

Concernant l'urbanisme, on peut distinguer cinq « familles » administratives et juridiques en Europe : britannique, française, germanique, scandinave et autres. Très souvent, ces « familles » et leurs caractéristiques sont le reflet d'un type spécifique de gouvernement, d'organisation et de système juridique (Newman et Thornley, 1996 ; Balchin et Sýkora, 1999). Parmi ces composants, on peut notamment citer les structures hiérarchiques de l'administration et de l'ordre politique (par exemple en Suisse et en Allemagne), les structures inhérentes à un édifice juridique s'étant essentiellement développé sur la base des coutumes et de la jurisprudence (par exemple au Royaume-Uni et en Irlande), les systèmes unitaires dotés d'un pouvoir central relativement fort en matière d'aménagement du territoire (par exemple en France) et des systèmes au sein desquels de larges pouvoirs en matière d'aménagement du territoire sont conférés aux municipalités (par exemple dans les pays scandinaves).

L'autonomie locale et la capacité de trouver collectivement des solutions constituent la clé de voûte traditionnelle de l'aménagement du territoire en Scandinavie. L'une des caractéristiques les plus distinctives de la famille française – à savoir l'application de normes juridiques abstraites et de systèmes complexes de règles codifiées – persiste dans plusieurs pays, comme la France, l'Allemagne et la Suisse. Les contributions de la famille britannique incluent la discussion et l'adoption d'objectifs en matière d'aménagement du territoire et de seuils environnementaux. Le tableau 3 indique comment les exemples sélectionnés dans le cadre de ce rapport se rattachent à des systèmes politiques et à des cultures d'aménagement du territoire typiquement européens.

## **2.2. Présentation des exemples sélectionnés**

Toute une gamme de villes est incluse, avec à une extrémité de grandes métropoles (par exemple Ankara, Budapest et Copenhague) et à l'autre des cités plus petites (par exemple Cork et Lucerne). Certaines de ces villes sont en expansion, certaines

en régression et d'autres dans un état plus ou moins stable. Les exemples incluent des espaces urbains ouverts (par exemple Cork et Budapest), des zones de rénovation urbaine (par exemple Leipzig et Ankara), des zones d'extension urbaine (par exemple Milton Keynes) et autres (tableau 2).

Les territoires des exemples sélectionnés sont définis de diverses façons en tenant principalement compte :

- des zones administratives ;
- des combinaisons de différents types d'utilisation des sols ;
- de l'apparence et de l'organisation physique.

Certains paysages urbains sont clairement circonscrits, par exemple les parcs urbains ou les ensembles résidentiels. D'autres sont dépourvus de limites clairement visibles sur le terrain et sont définis individuellement comme zones de rénovation urbaine, d'extension, etc.

L'évaluation des exemples individuels repose sur certains indicateurs et critères tels que :

- les caractéristiques fonctionnelles, y compris les réseaux, infrastructures, etc. ;
- des indications sur l'identité, y compris les traits culturels, le mode de vie et l'atmosphère ;
- l'organisation politique et administrative, par exemple municipalité ou région.

**Tableau 1 – Aperçu des exemples sélectionnés**

Exemple	Superficie de la ville (en km <sup>2</sup> )	Population et densité	Emplacement dans la ville	Brève description du paysage (suburbain et périurbain) sélectionné
Jerry O'Sullivan Park, Cork, Irlande	37,31	123 062 (2002)	Périphérie	Ancien espace vert abandonné restauré en parc résidentiel.
Stadtumbaukonzept Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne	297,60	498 491 (2005)	Centre	Immeubles du XIX <sup>e</sup> siècle dont une partie a été démolie et remplacée par un espace vert.

ESP (Entwick- lungsschwerpunkt) Rontal, Lucerne, Suisse	20,28 5,15	Agglomération (2005) 121 754 Ville (2005) 57 300	Périphérie	Construction de logements d'insertion dans une zone industrielle et commerciale existante.
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège	450	529 454 (2005) 3 700 personnes/km <sup>2</sup>	Périphérie	Aménagement urbain dans un quartier d'Oslo ayant connu une forte croissance depuis les années 1960.
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume- Uni	308,69	216 850 (2004)	Périphérie	Développement hors des limites actuelles de la ville.
GPV (grand projet de ville) Neuhof, Strasbourg, France	78,27 305,97	Ville (1999) 264 115 3 374 personnes/km <sup>2</sup> Communauté urbaine (1999) 451 240 1 475 personnes/km <sup>2</sup>	Périphérie	Aménagement mixte : habitation et services.
Havneparken/ Iles Brygge, Copenhague, Danemark	Grand Co- penhague 50 x 50 km	Ville (2005) 502 362 5 600 personnes/km <sup>2</sup>	Centre	Front d'eau ( <i>water-front</i> ) public près du centre-ville.
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie	-	3 000 000	Centre	Remplacement de logements squattés par des immeubles modernes et un grand parc urbain.
Park Millenáris/ Ganz Park, Budapest, Hongrie	525	1 886 000	Centre	Création d'un parc urbain dans le cadre d'un réaménagement urbain.

**Tableau 2 – Tendances du développement dans les villes/régions sélectionnées**

Exemple	En expansion	Stable	En régression
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume-Uni			
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège			
ESP Rontal, Lucerne, Suisse			
Jerry O’Sullivan Park, Cork, Irlande			
Stadtumbaukonzept Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne			
GPV Neuhof, Strasbourg, France			
Havneparken, Copenhague, Danemark			
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie			
Park Millenáris / Ganz Park, Budapest, Hongrie			

**Tableau 3 – Tradition urbanistique correspondant aux exemples sélectionnés**

Exemple	britannique	germanique	française	scandinave	transition
Milton Keynes Eastern Expansion Area, Royaume-Uni					
Jerry O’Sullivan Park, Cork, Irlande					
Stadtumbaukonzept Grünes Rietzschke Band, Leipzig, Allemagne					
ESP Rontal, Lucerne, Suisse					
GPV Neuhof, Strasbourg, France					
Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen, Oslo, Norvège					
Havneparken, Copenhague, Danemark					
Dikmen vadisi projesi, Ankara, Turquie					
Park Millenáris/ Ganz Park, Budapest, Hongrie					

### 3. Le paysage dans les politiques d'urbanisme

#### 3.1. Le paysage aux différents niveaux d'élaboration des politiques

Le paysage peut être intégré dans les politiques d'aménagement du territoire aux niveaux administratifs national, régional et local. Idéalement, les politiques nationales et régionales fixent des objectifs généraux, tandis que les politiques locales énoncent des « normes de qualité en matière de paysage urbain », le tout dans le cadre d'un processus harmonieux (encadré 4). En présence de cadres politiques larges, le paysage peut être considéré comme le « patrimoine commun de la nation » et une « préoccupation partagée » aux niveaux régional et local. « Tout citoyen doit participer au processus de décision concernant le paysage » (ministère français de l'Écologie, 2005).

#### **Encadré 4 – Politiques nationales et locales concernant les notions de « paysage » et de « paysage urbain »**

<b>Paysage au niveau national. Exemple : politique norvégienne concernant la Convention européenne du paysage</b>	<b>Paysage au niveau local. Exemple : politique du paysage de la ville d'Oslo</b>
« Le gouvernement accordera une plus grande importance aux paysages dans l'affectation des sols, conformément aux exigences de la Convention européenne du paysage. » (Norwegian Ministry of the Environment - <i>ministère norvégien de l'Environnement</i> , 2005.)	« Les différentes parties de la ville conserveront leur caractère. Parallèlement, l'architecture moderne est souhaitable et approuvée, dans le cadre des limites imposées par l'échelle de la ville, le paysage urbain et les environs spéciaux. » (Ville d'Oslo, 2004a.)

Le gouvernement national peut fixer des buts stratégiques, comme la « préservation des qualités environnementales du paysage », et les inclure dans des documents politiques à portée plus large (tel celui élaboré en 2005 par le ministère de l'Environnement norvégien). L'aménagement stratégique peut englober des catégories spatiales telles que les zones rurales, périurbaines et urbaines, et leur assigner des objectifs de développement ; il peut aussi concerner certaines régions ou sous-régions spécifiques. Les buts en matière de qualité de l'environnement peuvent se référer au caractère du paysage régional, aux traditions culturelles, à un développement mixte, à des dispositions relatives à un espace public et ouvert, etc. (voir par exemple *Bundesamt für Raumentwicklung*, 2005 ; OFEV, 1998).

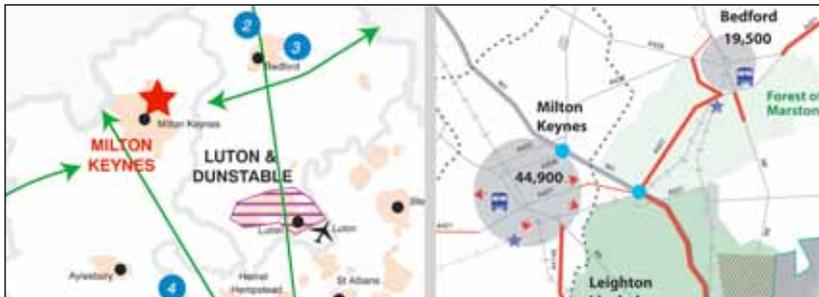
Aux niveaux régionaux, des politiques stratégiques peuvent être adoptées – par les autorités régionales, sous-régionales et locales – en tant qu’expression de la propriété et de la responsabilité combinées des territoires tombant sous leur juridiction. Les stratégies paysagères régionales peuvent aussi proposer des partenariats sans s’arrêter aux frontières administratives et aux niveaux de décision. Dans le cadre d’efforts de coordination régionale, des entités publiques et privées adoptent alors des politiques régionales du paysage facilitant la gestion et le développement de leur territoire.

**Tableau 4 – Accent mis sur le paysage aux différents niveaux de la planification, exemples empruntés à l’Irlande**

Niveau	Politique	Accent mis sur le paysage	Autre niveau
National (Irlande)	<i>National Spatial Strategy</i> ou NSS (stratégie spatiale nationale)	La NSS reconnaît les paysages comme l’un des principaux facteurs définissant l’identité nationale. La NSS considère les paysages comme des éléments du développement durable.	Les plans de développement doivent tenir compte du caractère du paysage ( <i>Planning and Development Act</i> [loi sur l’aménagement et le développement], 2000 ; <i>Landscape Assessment Guidelines</i> [lignes directrices en matière d’évaluation du paysage], 2000).
Régional Exemple : région du Sud-Ouest	Lignes directrices en matière d’aménagement régional ( <i>Regional Planning Guidelines</i> ou RPG). Elles identifient quatre zones différentes (zones RPG), y compris la zone de Cork.	Les RPG considèrent la protection et l’amélioration des paysages comme une question essentielle. Les RPG suggèrent des programmes de rénovation urbaine et d’amélioration de l’environnement, une évaluation du caractère du paysage ( <i>Landscape Character Assessment</i> ou LCA), ainsi que d’autres instruments, afin que « l’environnement public attire aussi bien des résidents, des commerçants, des promoteurs, des entreprises que des touristes » (Autorité régionale du Sud-Ouest, 2004).	Des rapports environnementaux doivent être joints à tous les plans spatiaux et projets de développement ( <i>Planning and Development Act</i> , 2000). Le paysage est l’une des catégories devant être prises en compte dans ces rapports.

<p>Local Exemple : conseil municipal de Cork</p>	<p><i>Cork Area Strategic Plan</i> (plan stratégique de la zone de Cork ou CASP). Plan de développement de la ville de Cork (y compris le zonage).</p>	<p>« Routes touristiques », couloirs de cours d'eau désignés, promenades, points de vue et observatoires, zones protégées, zones de conservation du paysage, espaces publics ouverts, terrains de sport, etc. ; coopération avec les municipalités voisines afin de protéger la vue (par exemple préservation de la ligne de crête).</p>	<p>Plans sectoriels locaux, programmes d'amélioration locaux, etc., adoptés dans le cadre d'un processus de planification démocratique et légal.</p>
--	--	--	--

Il arrive que des lignes directrices détaillées portent sur des sites spécifiques. Dans la plupart des pays européens, les conseils municipaux sont chargés de l'aménagement local global et détaillé, ainsi que de la délivrance des permis de construire. Des plans locaux complets résument et précisent généralement les objectifs politiques globaux de développement de la municipalité. Les liens avec l'interface entre l'aménagement régional et local peuvent notamment inclure des thèmes clés tels que les perspectives économiques, l'emplacement et la vocation des zones urbaines, l'emplacement des habitations, les lieux de travail, les transports et les espaces verts (encadré 5). L'emplacement et le caractère de la régression urbaine ont suscité de nouvelles préoccupations.



III. 1. Stratégie sous-régionale pour Milton Keynes et les South Midlands (MKSM, 2005 ; RPG9, 2001).

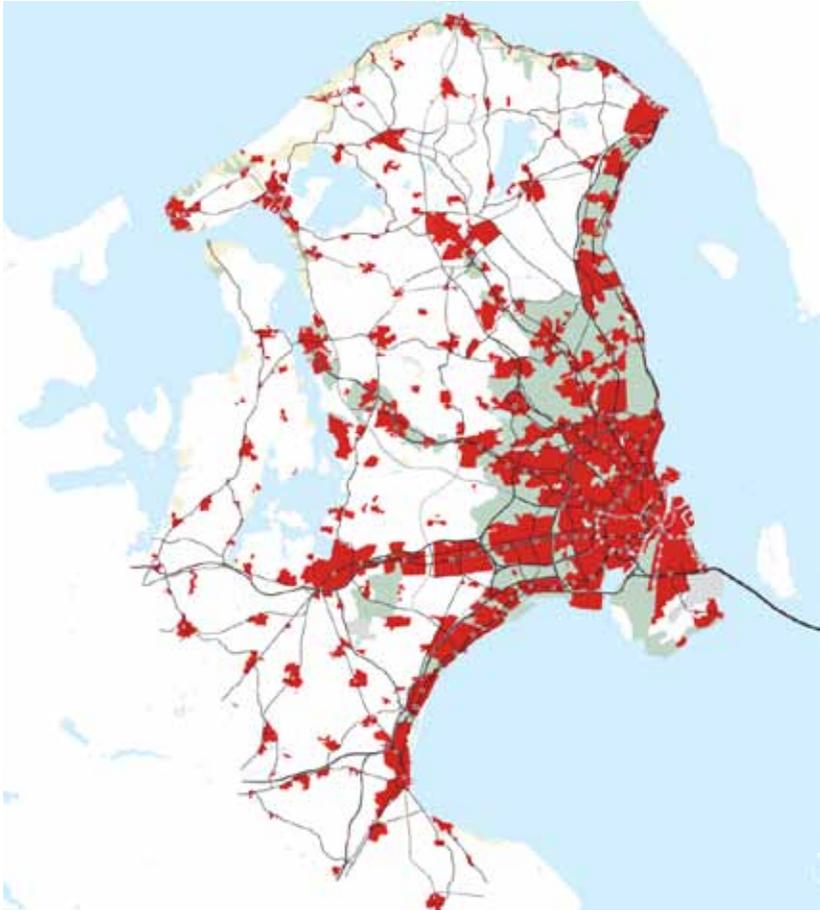
**Encadré 5 – Politiques transversales précisant les « objectifs en matière de paysage » (exemple : Milton Keynes)**

Aménagement régional	Stratégie sous-régionale	Plan local
Définition de sous-zones dotées de limites et de caractéristiques distinctives. Reconnaissance de Milton Keynes comme zone de croissance. (RPG9, 2001.)	Plus de 44 900 logements à construire d'ici à 2021 au sein de collectivités équilibrées et durables. « Lorsque le besoin se fait sentir de construire ou d'élargir des communautés, ces dernières devraient consister en projets durables, bien conçus et attrayants où des gens choisiront de vivre et travailler. » (MKSM, 2005.)	« Encourager la conception soignée et appropriée de nouveaux projets en préconisant la prise en considération du caractère, de la continuité, du contenu et de la qualité du domaine public, de la facilité de déplacement, de la lisibilité, de l'adaptabilité et de la diversité. » (Milton Keynes Council, 2002.)

### 3.2. Elaboration de politiques transcendant les frontières administratives

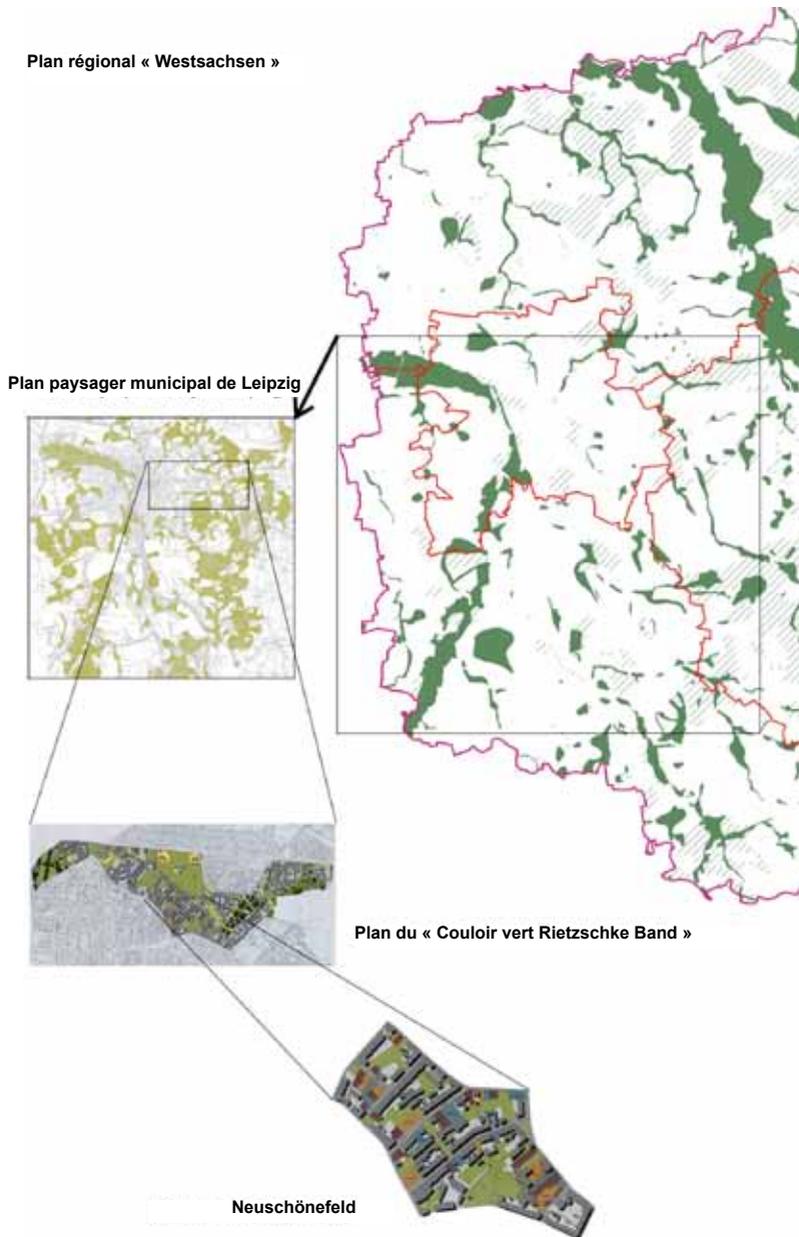
Idéalement, l'aménagement du territoire transcende les frontières et les niveaux administratifs. Une coopération étroite doit être instaurée entre les organismes au niveau régional, d'une part, et les administrations de toutes les municipalités d'une zone donnée, d'autre part (SPD, 2005). Un exemple classique de cadre transcendant de ce type est fourni par la « Thames Landscape Strategy » (Stratégie paysagère de la Tamise). Une « pléthore d'organismes et autorités créés par la loi et investis de responsabilités le long du tronçon du fleuve traversant Londres » font partie de la zone stratégique et participent au processus d'aménagement du territoire (Wilkie, 1994).

Les visions du paysage telles que la « Thames Landscape Strategy » ou le « Plan des doigts verts » du Grand Copenhague peuvent faciliter la coopération entre des municipalités partageant une même région paysagère étendue (ill. 2). L'idée de « ceinture verte », dérivée du « cordon sanitaire » placé jadis autour des villes frappées de la peste, a d'abord gagné le mouvement de la « ville-jardin » avant de s'intégrer aux concepts de « réseau vert » ou de « couloir vert ».



III. 2. « Plan des doigts verts » pour le Grand Copenhague de 1947 (SPD, 2002).

La coopération entre tous les niveaux politiques et administratifs est importante pour toutes les régions urbaines, qu'elles soient en expansion, stables ou en récession. Les stratégies des villes stables ou en expansion peuvent viser l'affectation – optimale sur le plan régional – de nouveaux bâtiments en vue notamment de limiter la construction d'installations nouvelles (MKSM, 2005). Les villes en récession sont confrontées à une multitude de problèmes sociaux, économiques et structurels qu'il faut affronter dans le cadre d'efforts concertés entre voisins. Les transitions à grande échelle affectent généralement des régions entières. L'exemple de Leipzig illustre la manière dont les politiques du paysage peuvent transcender les frontières administratives et les niveaux politiques (Ill. 3).



**III. 3. Politiques du paysage transcendant les frontières administratives et les niveaux politiques : Leipzig, Westsachsen (source : Westsachsen, 1999 ; Leipzig, 2003).**

La question de la définition de politiques globales du paysage et d'une coordination interorganismes s'est posée avec acuité dans la région d'Ankara, capitale de la Turquie, lorsque le problème de la pollution de l'air a fait ressortir le besoin d'une ventilation efficace traversant le cœur de la cité. Le « Plan structurel Ankara 2015 » prévoit des zones vertes récréatives. Il propose d'installer une ceinture verte de 8 à 10 kilomètres de large autour de la ville. Cette ceinture verte sera reliée à des couloirs radiaux permettant d'exploiter le vent local et d'améliorer ainsi la qualité de l'air. Le projet « Dikmen vadisi projesi » s'inscrit dans ce système (Nalbantoglu, 2000).

L'élaboration de politiques transversales peut être facilitée par l'attribution de budgets correspondants. Dans la plupart des pays, l'élaboration des politiques régionales inclut une planification financière et les régions individuelles sont impliquées dans l'affectation des fonds versés par l'Union européenne, les programmes nationaux et d'autres sources. Le but peut être notamment d'aider les zones en proie à des déficits structurels (« La reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle », Région Alsace, 2005).

Parmi les autres facteurs facilitant la coopération transversale, citons notamment les missions thématiques, les forums publics ou les bulletins d'information. Ces mécanismes sont largement informels et peuvent s'intégrer aux instruments relatifs à l'urbanisme prévus par la loi, comme la délivrance d'un permis de construire ou bien l'aménagement du territoire au niveau local ou régional. Ils peuvent aussi répondre aux impératifs budgétaires (ministère français de l'Écologie, 2005). Une bonne communication transversale sur des sujets complexes suppose un langage non technique et des outils convenables de visualisation (ill. 3).

### **3.3. Élaboration de politiques transectorielles**

Le point de départ de la préparation des stratégies et des plans paysagers est souvent une initiative régionale, ou ce sont des discussions au niveau local qui peuvent provoquer la décision d'élaborer un plan complet pour le territoire concerné. Le processus d'aménagement du territoire peut être conduit par une autorité responsable de la planification spatiale, par un consultant recruté dans ce but ou par un autre organisme public ou privé. Généralement, un nombre croissant d'autorités supplémentaires, de bureaux sectoriels et de divers groupes d'intérêt participe au processus. De sorte que, si les dimensions sociales et culturelles du paysage deviennent parfois visibles pendant le processus d'aménagement du territoire, la nature holistique du paysage risque de se perdre. Pour tenir de nouveau compte des préoccupations sectorielles et individuelles, il semble conseillé de les réconcilier dans le cadre d'un plan global (encadré 6).

## **Encadré 6 – Intégration des préoccupations sectorielles dans un plan global (Ville d’Oslo, 2004b)**

Le programme d'action « Groruddalen » fait le lien entre sept études sectorielles approfondies	
- Scénarios régionaux	- Plan de transport
- Programmes de développement de zones locales	- Plan stratégique en faveur des structures vertes
- Plan en faveur d'activités culturelles	- Plan de conservation des monuments relevant du patrimoine culturel
- Financement parallèle de projets touchant à l'environnement et au transport	

L'« aménagement des paysages » pratiqué dans plusieurs pays est le type d'outil idéalement adapté à la prise en compte précoce des préoccupations sectorielles. Les tâches fondamentales confiées aux organismes statutaires allemands compétents en la matière sont : être l'instrument officiel de planification de la nature, ainsi que de conservation et de gestion des paysages ; contribuer à ce titre à l'aménagement global du territoire, notamment aux niveaux régional et municipal ; et contribuer aux procédures d'approbation des programmes et projets élaborés par d'autres organismes de planification œuvrant dans des secteurs différents – tels que les transports, la mise en valeur des terres, etc. Dans ce contexte, l'aménagement des paysages fournit des informations importantes à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et à l'évaluation environnementale stratégique (EES).

Un aménagement professionnel des paysages requiert :

- l'inventaire de tous les aspects pertinents du paysage ;
- la préparation de scénarios plausibles concernant l'avenir du paysage ;
- la définition, en fonction du territoire concerné, des objectifs concrets en matière de protection, de gestion et de développement du paysage ;
- l'évaluation de l'état actuel et futur (scénarios) du paysage en fonction d'objectifs définis au niveau du territoire ;
- la préparation de stratégies incluant les mesures requises pour atteindre les objectifs définis.

### **3.4. Le paysage dans l'évaluation environnementale**

Les règlements européens en matière d'évaluation environnementale stratégique et d'évaluation de l'impact sur l'environnement exigent de prendre le paysage en considération dans le cadre des évaluations environnementales. Il reste encore à mettre au point des méthodes permettant d'intégrer à la fois les points de vue subjectifs des résidents locaux (le paysage tel qu'il est « perçu par les

populations », Convention européenne du paysage) et les évaluations objectives des paysages. Dans l'état actuel de la discipline, la classification et la caractérisation des paysages sont préparées dans le cadre d'évaluations environnementales professionnelles et leurs résultats sont discutés pendant les périodes de consultation.

Le paysage et son caractère sont également considérés comme des ressources régionales et locales importantes, des tentatives ont même été lancées en vue de les quantifier. Pour se faire une idée de la qualité de la nature urbaine, la ville de Copenhague, par exemple, a mis au point un « indice de la nature urbaine » qui mesure la qualité biologique et les valeurs associées à ladite nature. Le plus haut indice revient à un parc proche de la côte qui offre le calme ainsi qu'une faune et une flore diversifiées. Les zones pavées obtiennent l'indice le plus bas (CECE, 2003).

**Encadré 7 – Caractère du paysage de quatre zones distinctes à Milton Keynes (Halcrow Group Ltd., 2004)**



<b>Broughton Gate</b>	<b>Brooklands</b>	<b>Fen Farm et Eagle Farm North</b>	<b>Pineham et Brook Furlong</b>
Pentes douces descendant vers des terres arables basses.	Terres arables plates avec des haies et quelques arbres à maturité. Présence aussi de rigoles et de cours d'eau (principale caractéristique du paysage dans la zone de développement).	Terres arables basses recouvertes de deux bois importants. Broughton Brooks possède une identité paysagère très forte.	Deux sous-zones. L'une englobe des infrastructures de transport traversant des plantations d'arbres denses. L'autre est constituée d'herbages peu élevés dominés par une station d'épuration des eaux dégout.

## 4. Le « paysage urbain » dans les politiques d'aménagement du territoire sélectionnées

### 4.1. Appréciation du « paysage urbain »

L'expression « paysage urbain » est employée dans les ouvrages spécialisés pour décrire les territoires qui diffèrent des paysages ruraux (Shot *et al.*, 2004), qui sont physiquement marqués par des zones construites et des formes urbaines d'affectation des sols, et qui sont parfois aussi limités par des frontières administratives (Flores *et al.*, 1998). Si ou lorsque les frontières sont difficiles à établir, le concept d'« urbanisation » peut se révéler utile pour décrire les processus englobant des changements dans les modes de vie, l'habitat, le transport et l'emploi (Antrop, 2004). Dans certaines parties du continent, l'urbanisation a gagné des régions entières et donné naissance à un nouveau type de ville qui s'est progressivement mué en ce que d'aucuns appellent la « ville régionale » (Ipsen et Weichler, 2005). Les anciennes villes et faubourgs ainsi que les nouveaux centres urbains ont fusionné avec ce qui était jadis considéré comme des extensions périphériques mais fait désormais partie d'une nouvelle matrice. Des restes d'agriculture persistent, de petites forêts ont été préservées et de nouvelles forêts poussent sur d'anciens terrains industriels. Des couloirs de circulation relient des zones résidentielles à des zones marchandes, commerçantes et de loisirs. La « ville régionale » exige une nouvelle dimension en matière d'infrastructures techniques ou de réseaux d'alimentation en eau, gaz et électricité, ce qui contribue à accélérer l'expansion urbaine. Simultanément, la diminution des densités urbaines accroît le coût relatif des infrastructures et des services (Venturi, 2004).

Là où des villes, bourgs et villages fusionnent avec des faubourgs ou avec des zones agricoles, forestières et récréatives, ou encore avec des couloirs de circulation et des infrastructures, la dichotomie traditionnelle entre ville et campagne perd son sens. Pour comprendre ce type d'espace dans son unicité, l'expression « paysage urbain » semble s'imposer d'elle-même. Avec cette approche, différents modèles d'affectation des sols peuvent être appréhendés en liaison avec les conditions naturelles (topographie, étendues d'eau, sol, végétation) et donc compris comme des unités « écoculturelles » spécifiques présentant de nouvelles qualités de paysage.

Les exemples de paysages suburbains, périurbains et autres, y compris ceux des périphéries urbaines, se caractérisent par :

- des complexes multifonctionnels se prêtant à de très nombreux types d'affectation des sols ;
- une morphologie et une apparence physique très fragmentées ;
- des limites et des contours flous (zonage), ainsi qu'un tracé incertain ;
- une forme, des affectations et des limites qui ne restent stables que pendant une courte période, ainsi qu'une couverture terrestre et une affectation des sols évoluant rapidement ;

- et donc une diversité, une hétérogénéité et une fragmentation du paysage qui vont en augmentant (Antrop, 2004).



III. 4. Park Millenáris/  
Ganz Park, Budapest  
(Mehrl, 2005).

## 4.2. Politiques en faveur de « paysages urbains » durables

Les paysages régionaux et locaux sont considérés comme pertinents sous l'angle du développement urbain. Les exemples incluent des plans stratégiques pour des systèmes verts, des programmes intégrés de rénovation urbaine et des politiques de réhabilitation des espaces ouverts. Les politiques visant à privilégier l'exploitation des installations existantes (*brown fields*) par rapport à la construction de nouvelles installations (*green fields*) sont des exemples qui peuvent inspirer la mise en œuvre de l'idée de ville compacte. Les impacts sur l'environnement – tels que le bruit et la pollution atmosphérique – peuvent être réduits en plaçant des services à proximité des nœuds de trafic et en favorisant une forte densité urbaine autour de ces nœuds (encadré 8).

### Encadré 8 – Paysages urbains durables, Plan global de développement urbain d'Oslo (Norvège) (Ville d'Oslo, 2004a)

La stratégie d'affectation des sols contribue au développement urbain durable et se fonde sur le principe de la ville compacte.

La construction de nouveaux logements doit notamment prendre en compte la planification de nœuds de transports publics, des parties centrales de la cité et des zones de rénovation.

Les zones affectées aux affaires et au commerce doivent être situées près des nœuds de trafic à des endroits où une densité élevée sera permise et qui seront facilement accessibles par les transports publics.

Les différentes parties de la ville doivent conserver leur caractère. Cette idée combine le recours à une architecture moderne et la protection du patrimoine culturel. Toutes les actions respectent l'échelle de la ville, le paysage urbain d'Oslo et de ses environs.

L'urbanisme transversal favorise le développement durable. Le projet Rontal, par exemple, vise au développement industriel de la région de Lucerne, en Suisse. L'aménagement se fait en coopération entre quatre municipalités différentes et les principaux propriétaires des 130 hectares de terrain concernés par le projet. Les plans se fondent sur des objectifs fixés par le plan régional qui accorde la priorité aux projets exploitant le potentiel existant de développement. Le projet Rontal débute par une infrastructure de transports très attrayante et la plupart des nouveaux bâtiments seront érigés ou insérés sur des sites déjà construits (Ecoptima AG, Albrecht & Partner AG, 2003). En confinant le développement à une matrice urbaine déjà en place, les auteurs du projet réduisent le besoin de création d'installations nouvelles tout en préservant des espaces ouverts pour les loisirs, l'agriculture, la conservation de la nature et d'autres valeurs ou intérêts (encadré 9). Les objectifs de développement urbain durable incluent aussi la prise en considération d'une meilleure préservation et d'un renforcement de l'identité régionale et locale.

**Encadré 9 – Développement privilégiant les installations existantes par rapport aux nouvelles installations (RPG 9, 2001)**

*Vision* : « L'accent est mis sur la renaissance urbaine, la régénération et la rénovation avec une concentration des efforts sur un développement des zones urbaines respectueux de la prospérité et de la diversité des campagnes. »

*Mise en œuvre* : « Concentration du développement dans les zones urbaines. La construction d'installations nouvelles n'intervient que si toutes les autres possibilités ont d'abord été vérifiées. »

### 4.3. Réseaux verts et espace urbain ouvert

Les schémas historiques de création d'établissements humains – tels qu'ils sont déterminés par la géologie, le climat et des facteurs sociaux et économiques – constituent la base du paysage urbain contemporain. Les principaux contours des paysages urbains peuvent épouser les lignes naturelles du littoral, des cours d'eau, des voies ferrées, des routes, des coteaux, etc. Ces lignes influent sur les stratégies paysagères à long terme. A titre d'exemple, citons les ceintures vertes des métropoles, le squelette axial des espaces urbains ouverts et des stratégies spécifiques telles que le « Plan des doigts verts » du Grand Copenhague.

L'idée maîtresse du « Plan des doigts verts » du Grand Copenhague est que le développement urbain devrait rester confiné aux cinq branches constituées par le réseau routier et ferroviaire, et que les espaces verts en forme de doigt compris entre ces branches devraient rester ouverts et servir principalement à des fins récréatives (SPD, 2002 ; KK, 2003). Le plan affecte l'alignement et la disposition des parcs et

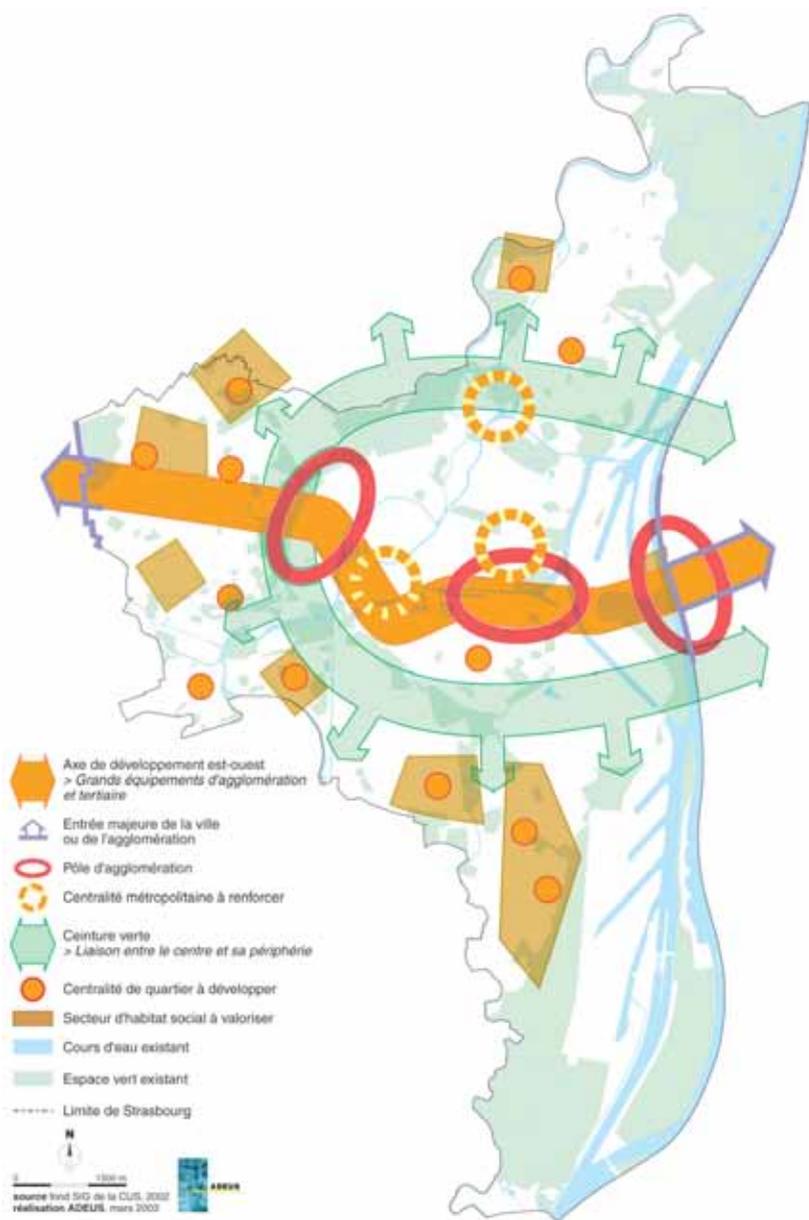
espaces ouverts municipaux depuis son adoption en 1947, et son idée maîtresse inspire la nouvelle politique des parcs adoptée en février 2004. Des stratégies similaires ont été reprises par plusieurs cités européennes (Bauer, 1996). La ville de Strasbourg, par exemple, a adopté une politique dans laquelle les éléments fournis par la nature servent à créer un système de liaison des doigts verts, y compris la ceinture et les couloirs verts en place. Tous les éléments de ce système seront reliés en un réseau censé rehausser le pittoresque des espaces ouverts urbains et ruraux, leur richesse écologique et leur biodiversité, ainsi que le bien-être des habitants (Strasbourg, 2004).

Des stratégies paysagères générales, telles que les systèmes verts, doivent être mises en œuvre (Stiles, 2005). Les objectifs peuvent être repris à l'échelle régionale dans des plans validés mais, à l'échelle locale, ils doivent être adoptés sous forme de mesures applicables. La ville de Leipzig, par exemple, fait l'objet d'une attention particulière en tant que paysage urbain dans les organismes officiels régionaux d'aménagement du territoire. Des politiques d'établissement d'un « axe vert régional » ont été intégrées au plan de zonage de la ville et au plan paysager municipal, y compris les projets de *Grüner Ring* (ceinture verte) et de *Grünsystem* (système vert) (Leipzig, 2003 ; Westsachsen, 1999).

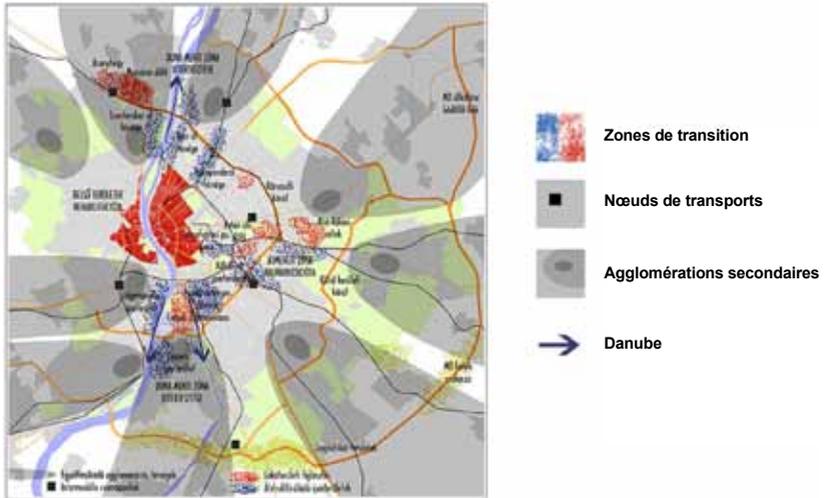
La récente « Politique des parcs de Copenhague » accorde une attention particulière à la possibilité pour les citoyens de disposer d'un espace ouvert (KK, 2003). Elle est appliquée dans le cadre de projets individuels tels que le « Havneparken ». Des portions de l'environnement naturel ainsi que les monuments historiques sont protégés et mis en valeur avec un soin particulier. Des espaces verts sont créés de manière que tout citoyen puisse avoir accès à un parc et à d'autres espaces ouverts dans un rayon de 400 mètres (CECE, 2003).

#### 4.4. Transformation urbaine et « paysages urbains »

Une qualité importante des paysages urbains tient à leur dynamisme. Ils sont constamment modifiés et évoluent avec leurs habitants, les flux de marchandises et d'énergie, etc. D'aucuns se sont intéressés dernièrement aux transformations découlant de l'expansion urbaine, d'une part (exemples : Lucerne, en Suisse, et Milton Keynes, au Royaume-Uni, encadrés 5 et 7, et ill. 11), et de la régression des villes d'autre part (exemple : Leipzig, en Allemagne, ill. 3). Cette transformation englobe aussi la reconversion de constructions illégales (exemple : Ankara, en Turquie, ill. 7), de décharges urbaines, de camps militaires et de lignes ferroviaires, la restauration de zones humides et de lits de rivière, ainsi que d'autres initiatives analogues. Les projets suivants illustrent la revitalisation d'anciennes zones industrielles et de quartiers d'habitation défavorisés.



III. 5. *Liaisons vertes du Grand Strasbourg (Strasbourg, 2004).*



III. 6. Transformation d'anciennes zones industrielles à Budapest (Mehrl, 2005).

La zone dite « Strasbourg sud-ouest » à Strasbourg, France, est devenue un projet de réaménagement avec le lancement d'un grand projet de ville (GPV) soutenu par le programme URBAN II de l'Union européenne. Cette zone est demeurée longtemps isolée du reste de la ville et ses quartiers d'habitation – composés essentiellement de logements sociaux – connaissent de nombreux problèmes sociaux (Strasbourg, 2003). Le projet poursuit trois objectifs majeurs (Strasbourg, 2005) :

- transformation durable de la zone ;
- amélioration des conditions de vie ;
- encouragement du développement économique.

De nouvelles lignes de tramway, rues et zones piétonnières assurent une meilleure liaison avec le centre-ville, ainsi qu'avec des jardins publics et d'autres zones récréatives récentes. Un mélange de plusieurs types d'habitations a été créé dans le cadre d'un vaste programme de démolition, reconstruction et réaménagement : les logements sociaux ont été améliorés et des logements neufs construits – à la fois dans le secteur locatif et dans celui de l'accession à la propriété. Des terrains de jeu, espaces de loisirs et autres installations sportives ont avantageusement remplacé certains immeubles d'appartements. En outre, des jardins privés ont été insérés à côté des immeubles d'habitation. Le projet urbain du Neuhof qui fait partie du programme de rénovation tire parti de l'architecture pittoresque de ce village et de l'ambiance naturelle des zones environnantes. De nouvelles entreprises sont attirées sur place et la situation de l'emploi s'est améliorée, de même que la qualité des services publics (Strasbourg, 2005).

A Leipzig (Allemagne), certains quartiers peuvent être considérés comme socialement et économiquement consolidés, tandis que d'autres relèvent les défis inhérents à une décennie de régression urbaine. Les habitants quittent les lieux, les magasins ferment leurs portes et les immeubles se vident. L'une des zones affectées est « Leipzig-Est » où plus de 50 % du parc immobilier sont inhabités et des blocs entiers sur le point de disparaître. Le manque d'espaces ouverts a été identifié comme l'une des raisons de la désertion des habitants. Ces espaces contribuent en effet grandement à la qualité de la vie. Ils influent sur le niveau de satisfaction des habitants du quartier et doivent être perçus comme un élément du capital économique et social. La situation actuelle constitue une chance unique de surmonter certains déficits historiques et d'améliorer la qualité de vie des habitants restés sur place ou des nouveaux venus éventuels. Les schémas traditionnels d'espaces ouverts ne peuvent pas fonctionner ici. Des symboles, formes et utilisations d'un type nouveau sont requis, surtout pour reconquérir et réévaluer les sites abandonnés. Des types de paysages urbains inédits font leur apparition.

A titre de premier pas vers l'élaboration de nouveaux paysages urbains, des « plans conceptuels » (*Konzeptioneller Stadtteilplan*) sont élaborés pour les différents quartiers de la ville. Le plan concernant Leipzig-Est indique des scénarios possibles, y compris 25 % d'appartements en moins en 2020 et plusieurs projets centraux dont l'un s'intitule « Couloir vert Rietzschke » (ill. 3).

Ledit couloir est censé serpenter dans toute la partie orientale de la cité et relier, via le centre-ville, les faubourgs est et ouest. Selon ce plan, la démolition de bâtiments sera concentrée et un nouveau type de paysage urbain – caractérisé par une plus grande proportion d'espaces ouverts – fera ainsi son apparition. Le Couloir Rietzschke ne sera pas un couloir vert au sens traditionnel du terme, mais se composera de séquences de vastes espaces verts englobant une structure perforée composée d'un mélange d'immeubles et d'espaces ouverts. Différentes caractéristiques telles qu'un petit bosquet et une forêt profonde seront également incluses pour créer une nouvelle interface entre la ville et la « campagne » dans un quartier naguère constitué de bâtiments pressés les uns contre les autres. On pourra donc assister à des scènes insolites telles que la présence d'une réserve temporaire de cerfs jouxtant la gare ferroviaire centrale (Ville de Leipzig, 2002).

Le plan conceptuel de Leipzig-Est ébauche un nouveau type de paysage urbain impossible à déterminer avec précision, mais qui émergera étape par étape : de nombreuses questions restent ouvertes et ne trouveront de réponse qu'en fonction de l'aménagement futur des terrains libres. Des décisions devront être prises en matière d'affectation des sols, notamment par les propriétaires des nombreux terrains privés, avant que l'on sache exactement quand et combien d'immeubles seront démolis. Dans le cadre de ce processus, le rôle de la collectivité locale devient celui d'un « facilitateur » et d'un modérateur entre les différents groupes de parties prenantes.



III. 7. *Nouvel espace ouvert aménagé dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine à Ankara, Turquie (photo : D. Bruns).*

La migration massive vers les zones urbaines a provoqué l'augmentation du squat dans les pays confrontés à une transition structurelle dans les années 1970 et 1980. Ce phénomène s'est soldé par l'apparition de divers problèmes économiques, sociaux et écologiques, tels que la disparition complète des espaces publics ouverts. La rénovation urbaine est devenue de ce fait une option importante en matière d'aménagement et de développement. A Ankara, par exemple, les immeubles squattés ont été remplacés par des bâtiments modernes s'intégrant à une stratégie participative active : des couloirs verts – tel celui de la vallée de la Dikmen – ont été ouverts pour relier le centre-ville à des zones boisées situées aux abords de la capitale. Le principal problème rencontré dans le cadre du processus participatif a été de proposer aux squatters sur place de meilleures conditions de vie dans la même partie de la ville (Nalbantoglu, 2000).

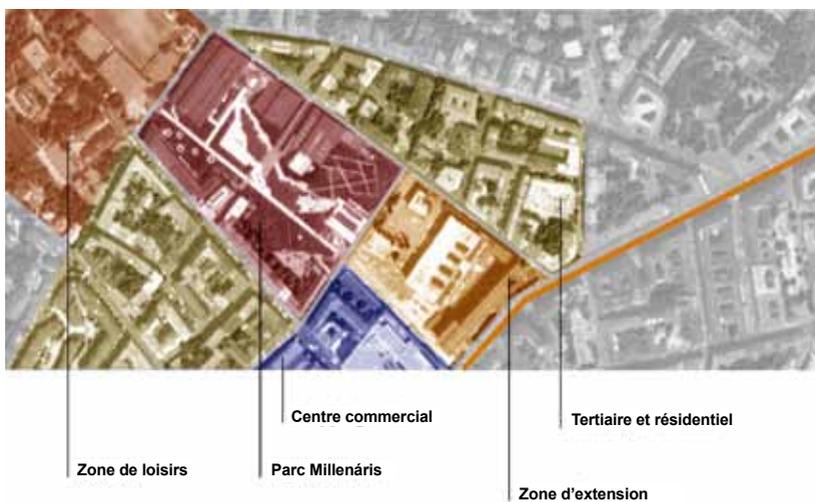
#### 4.5. Identité des « paysages urbains »

L'identité régionale et locale peut être étroitement liée à une topographie ou une végétation particulière : vues ou sites naturels spéciaux, espèces indigènes, etc. Pour apprécier la manière dont le paysage contribue à l'identité spatiale, il convient d'abord d'évaluer l'interaction entre paysage naturel et paysage urbain, puis de comprendre l'histoire et les associations culturelles du paysage. « Et il nous faut aussi avoir conscience des mythes et des souvenirs évoqués par le nom de nos édifices, parcs et toponymes, afin de ne pas se contenter du simple impact visuel immédiat » (Wilkie, 1994).

Les paysages urbains peuvent contribuer à l'identité locale par le biais de styles particuliers de formes urbaines, d'espaces verts ouverts spéciaux, d'architecture régionale, etc. Il est difficile de fixer la proportion d'immeubles, parcs, rues, lignes de tram ou fronts d'eau à conserver. Ce type de décisions requiert en effet une analyse, une planification et une étude minutieuses. Les options de rénovation doivent faire l'objet de consultations intensives avec la population locale et susciter la participation des citoyens. L'impact des projets d'aménagement et de développement doit être évalué, notamment en tenant compte du caractère du paysage .

Dans l'exemple de Leipzig, un équilibre entre préservation et démolition a pu être trouvé sur la base d'une évaluation de la résistance structurelle des immeubles, d'une part, et de la capacité économique des propriétaires à continuer à assurer leur entretien, d'autre part. Par ailleurs, le caractère de Leipzig-Est est étroitement lié à l'implantation et à la conception des quartiers d'habitation construits pendant la période du XIX<sup>e</sup> siècle appelée *Gründerzeit* et caractérisée par une forte croissance économique. La structure fondamentale des blocs d'immeubles et des façades ornées devrait être préservée et, lorsque cela se révèle impossible, remplacée par des rangées d'objets d'art et d'arbres.

D'autres exemples démontrent que la revitalisation des zones industrielles peut contribuer à préserver l'identité locale, notamment en incorporant des icônes contemporaines importantes aux formes urbaines modernes (ill. 8 et 9). La rénovation urbaine à Budapest (Hongrie) a permis d'intégrer des charpentes d'acier rappelant les techniques de génie civil utilisées au XIX<sup>e</sup> siècle. Concernant le projet Havneparken à Copenhague, l'idée maîtresse était de créer un « parc recyclé » ; ce recyclage n'a pas uniquement consisté à récupérer les matériaux et les bâtiments du port, mais à exploiter le caractère ouvert du site : un effort qui a permis de conférer au parc une authenticité qu'il aurait été très difficile d'obtenir avec une structure complètement neuve (Dam et Nielsen, 2003). Une large promenade le long du front de mer préserve le caractère portuaire de l'ensemble. Différents espaces à l'intérieur du parc renferment des caractéristiques spéciales, y compris des éléments rappelant les activités nautiques et le commerce maritime (ill. 10). Le parc fait partie de la zone portuaire et, à ce titre, reflète l'histoire maritime et commerciale de la ville de Copenhague.



**III. 8.** *Parc Millénaris/Parc Ganz, un nouveau paysage urbain incorporant d'anciens bâtiments industriels. Revitalisation d'anciens terrains industriels (Mehrl, 2005).*



**III. 9.** *Parc Millénaris/Parc Ganz (Mehrl, 2005).*



**III. 10.** *Havneparken/iles Brygge Patrimoine culturel recyclé : coque retournée d'un ancien ferry-boat (photo : D. Bruns).*

Les projets d'extension urbaine peuvent aussi contribuer à l'identité locale, par exemple en préservant les qualités spécifiques à certaines zones urbaines ou en reprenant des éléments de l'architecture régionale (ill. 11). Les responsables municipaux admettent volontiers que l'identité et les qualités locales sont importantes sous l'angle à la fois du développement des affaires et de la qualité de la vie des administrés (SPD, 2005). L'aménagement du territoire augmente par conséquent ses chances de succès en incluant les caractéristiques et les paysages urbains existants et en exploitant leurs atouts respectifs en matière de développement (encadré 10).

La « zone d'expansion orientale » de Milton Keynes, par exemple, inclut un « concept de zone de caractère » qui tient compte de la forme d'urbanisation traditionnelle, propose des affectations du sol et prévoit des espaces ouverts, des cours d'eau, des bâtiments et un paysage environnant. Grâce à différentes formes urbaines – telles que des bâtiments historiques, des façades classiques, le respect des formes et des matériaux –, l'expansion est censée respecter le caractère marqué de la ville (Halcrow Group Ltd., 2004).



*Ill. 11. Zone d'expansion orientale de Milton Keynes – incorporation de formes urbaines traditionnelles au développement du quartier (Halcrow Group).*

#### **Encadré 10 – L'identité urbaine en tant qu'élément de la politique de développement durable (Strasbourg, France)**

La variété de ses paysages urbains et la richesse de son patrimoine architectural sont prises en considération dans les transformations de la ville résultant du processus de rénovation.

Le paysage urbain est appréhendé par rapport à l'architecture du parc immobilier, mais le projet de rénovation n'a pas pour objectif de réaliser une copie à l'identique.

Le patrimoine urbain et paysager est pris en considération dans le cadre de la rénovation et du développement urbains.

**Encadré 11 – Prise en considération du caractère de la cité dans la politique d'identité urbaine (Oslo, Norvège)**

Politique nationale exemple : Norvège	Politique locale exemple : Oslo	
L'environnement inclut les sites culturels, ainsi que les monuments archéologiques et architecturaux. (Loi relative à l'information sur l'environnement, 2003.)	Les caractéristiques physiques, esthétiques et visuelles d'Oslo sont essentielles pour l'identité de cette ville. Les différents quartiers de la ville conserveront leur caractère. Cette idée combine une architecture moderne et la protection du patrimoine culturel. Tous les projets se déroulent à l'échelle de la ville en tenant compte de son paysage urbain et de la spécificité de ses environs. (Kommuneplan, 2004.)	Le plan élabore des modèles de protection et de gestion des 30 objets les plus précieux du patrimoine culturel, avec un supplément pour les sites postérieurs à la guerre. (Plan relatif au patrimoine culturel, 2004.)

## 5. Coopération et communication dans le cadre de l'aménagement du territoire et du processus de décision

### 5.1. Aménagement intégré du territoire

L'expression « aménagement intégré du territoire » est utilisée ici pour désigner un concept englobant deux formes différentes d'intégration :

- un aménagement global du territoire transcendant les frontières administratives ;
- un aménagement du territoire intégrant différents intérêts environnementaux en un tout.

Les deux formes sont étroitement liées à une coordination et à un processus de prise de décision transversaux qui transcendent les frontières, les niveaux et les secteurs. Parmi les exemples d'aménagement du territoire et de coordination transcendant les frontières de plusieurs sous-régions et municipalités, il convient de citer la coopération entre la région de l'Øresund et la ville de Copenhague, entre la ville de Milton Keynes et la zone des South Midlands (Royaume-Uni), ainsi qu'entre le canton de Lucerne et la ville du même nom (Suisse). Dans l'Øresund, le Danemark et la Suède

partagent le même objectif : faire de la région l'une des zones urbaines les plus propres d'Europe. Les partenaires coopérant dans le cadre du projet Øresund ont présenté un programme environnemental mettant notamment l'accent sur un aménagement global du territoire (SPD, 2002). Dans cette région, le Grand Copenhague englobe trois comtés regroupant 48 municipalités, plus les villes de Copenhague et de Frederiksberg (SPD, 2002). Milton Keynes et les South Midlands ont élaboré une « stratégie sous-régionale » prévoyant un certain nombre de mécanismes pour la mise en œuvre des objectifs, y compris des comités chargés de veiller au respect par les organismes compétents de leurs engagements respectifs. Lesdits comités permettent de réunir les collectivités locales, les organismes gouvernementaux et d'autres parties prenantes importantes de la région. De plus, des documents de développement et des plans directeurs communs sont élaborés lorsque les projets de développement transcendent les frontières administratives (MKSM, 2005). Il a ainsi été possible de préparer des documents d'aménagement du territoire de telle sorte que les procédures de rédaction et de consultation des différentes parties concernées soient mutuellement compatibles et s'intègrent en un tout logique (tableau 5). Pour faciliter la mise en œuvre du développement régional, le canton suisse de Lucerne a établi des réseaux de coopération intercommunale et élaboré une stratégie dynamique intitulée « région d'apprentissage ». Le projet Rontal, par exemple, utilise des « feuilles de coordination spéciales » pour garantir la collaboration continue de toutes les parties prenantes, y compris les administrations municipales, les conseils locaux et régionaux, les groupes d'intérêt privés, les investisseurs et les propriétaires (Ecoptima AG, Albrecht & Partner AG, 2003).

**Tableau 5 – Participation à l'aménagement du territoire, Milton Keynes (Royaume-Uni)**

	RPG 8 régional	RPG 9 régional	MK infrarégional	MK local	Expansion orientale
Avant-projet (1 <sup>er</sup> dépôt du plan)	1999	1998	2002	2000	–
Consultation publique			2003	2000	2002
Examen public	2000	1999			2003
2 <sup>e</sup> dépôt, changements	2001	2000	2004		
Consultations publiques			2004	2002	
Changements supplémentaires				2005	2005
Participation publique				2005	
Publication de la version finale			2005	2005	2005

La deuxième forme d'aménagement intégré du territoire abordée dans la présente section est le type d'aménagement du paysage reposant sur la collecte d'informations relatives aux différents intérêts environnementaux en vue de les intégrer

ensuite, collectivement, dans un plan global. L'aménagement officiel du paysage en Allemagne, par exemple, commence par la préparation de documents paysagers – complets sous l'angle de l'environnement – à tous les niveaux de planification de l'Etat et de la municipalité. Les résultats sont ensuite intégrés, soit après, soit pendant la procédure d'aménagement du territoire, dans des plans régionaux et locaux. Les étapes de cette intégration peuvent inclure :

- des buts de développement stratégique ;
- les limites du changement acceptable ;
- les visions du paysage ;
- des options conceptuelles, scénarios ou alternatives en matière de développement ;
- des instruments et des mesures de mise en œuvre des buts et des visions.

## **5.2. Aménagement coopératif du territoire**

Les formes coopératives, participatives et communicatives de l'aménagement du territoire et du processus de prise de décision ont été introduites dans les années 1970 et 1980. Récemment, elles sont devenues d'un usage courant. L'histoire de Havneparken à Copenhague, par exemple, a commencé dans les années 1970 lorsque les habitants des îles Brygge firent valoir que la densité des habitations locales était très élevée et que la zone avait besoin d'un parc. Durant le printemps 1984, plusieurs centaines d'habitants établirent un parc temporaire à titre de manifestation destinée à exprimer leurs revendications. En 1993, la municipalité de Copenhague, représentée par le Service des routes et des parcs, décida d'allouer les fonds nécessaires à la transformation du parc provisoire en structure permanente. Le conseil de quartier établit alors un fonds chargé de soutenir le projet. La procédure de planification commença en 1993 et les travaux s'étalèrent sur cinq ans entre 1995 et 2000. L'expérience acquise dans le cadre de la consultation concrète prouve que, si la participation active des diverses parties prenantes peut prendre un certain temps, cette démarche se révèle finalement bénéfique aux initiateurs des plans et projets, ainsi qu'aux décideurs et aux tiers (notamment sous l'angle de la réduction des coûts et, en définitive, de l'avancement de la date de la fin des travaux).

Dans le meilleur des cas, les citoyens sont directement impliqués dans la planification et la mise en œuvre des mesures. Un exemple d'implication sérieuse des citoyens est celui du parc Jerry O'Sullivan à Cork (Irlande), avec un ouvrage composé de pelouses saturées d'eau et d'arbustes exhaussés. D'importants travaux de drainage ont été effectués sur l'ensemble de la zone et le parc a été intégralement terrassé et réaménagé. Initialement, un plan paysager avait été tracé par un architecte paysagiste. Par la suite, de gros travaux de développement et de construction furent exécutés en consultation avec les résidents locaux (ill. 13). Le parc a été officiellement ouvert en 1999 et s'avère à la fois un lieu très populaire et un espace d'agrément d'une valeur inestimable.

**Encadré 12 – Objectifs de l'aménagement coopératif du territoire : l'exemple de Strasbourg (SNDD 2003)**

Le concept de développement durable doit être compréhensible pour tous.
Des informations crédibles et transparentes doivent être communiquées au public.
La participation des citoyens au débat public doit être encouragée et facilitée.



III. 12. Participation publique au GPV du Neuhoef (Strasbourg 2005).

**Encadré 13 – Programme de communication concernant les différentes phases de l'aménagement**

Information sur la finalité de l'action, par exemple une décision concernant un programme censé déboucher sur un plan ou un projet (cette phase inclut une présélection et l'établissement de la portée des incidences sur l'environnement).
Sélection des différentes variantes raisonnables du plan ou du projet sur la base d'une évaluation de l'impact économique, environnemental, etc. (cette phase inclut la définition des objectifs sous l'angle de l'environnement et du développement ; par exemple, objectifs en matière de qualité de l'environnement).
Adoption d'un plan ou projet comportant plusieurs phases de consultation menées tant que toutes les options restent ouvertes ; par exemple, « options stratégiques » possibles concernant le programme ou le plan.
Examen des résultats des consultations publiques avant l'adoption du plan ou du projet. La procédure d'approbation doit tenir compte de manière transparente desdits résultats.



III. 13. Des habitants du quartier participent à l'aménagement du parc Jerry O'Sullivan (Ville de Cork, 2005).

### 5.3. Outils de communication

Faire comprendre l'importance du paysage urbain et expliquer les projets est capital pour obtenir l'accord et la participation des personnes vivant et travaillant dans la zone concernée (Wilkie, 1994). Les outils les plus couramment utilisés à cette fin sont les médias, les bulletins d'information, les écoles, le marketing et le tourisme. Selon l'Institut de gestion et d'évaluation de l'environnement (IEMA, 2002), le terme « participation » englobe plusieurs techniques différentes servant à impliquer des individus, des groupes et des organisations dans le processus de prise de décision. Le critère le plus important de sélection des techniques de communication est leur efficacité réelle dans l'explication de la teneur du plan aux personnes intéressées (ill. 14). Idéalement, la visualisation devrait permettre aux non-spécialistes d'influer sur le processus de « planification experte ». En d'autres termes, les outils choisis devraient permettre la communication interactive (Bishop et Lange, 2005).

En résumé, on peut définir quatre niveaux de participation (IEMA, 2002) :

- l'éducation et l'information, à savoir le recours aux techniques de diffusion de l'information pour sensibiliser l'opinion à certaines activités ou questions ;
- le retour d'information, à savoir la diffusion d'informations accompagnée d'une demande de communication des réactions afin de compléter le savoir et de mieux comprendre les questions en jeu ;
- la participation et la consultation, à savoir un dialogue formel ou informel visant à identifier les questions suscitant des préoccupations ;
- la participation étendue, c'est-à-dire que les parties prenantes doivent être en mesure de contribuer à l'élaboration d'un plan ou d'une proposition et d'influencer une décision par le biais de discussions en groupe ou d'autres activités.

Les consultations informelles et précoces sont celles qui sont le plus souvent couronnées de succès (LI et IEMA, 2002). Les techniques suivantes sont largement utilisées :

- correspondance ;
- discussions en face à face ;
- présentation et réunions publiques informelles ;
- expositions ;
- ateliers ;
- déliants et publipostage.



III. 14. Visualisation du caractère du futur paysage. Vue aérienne du projet Havneparken à Copenhague (Bramson, 1999).

## Conclusions

### Points à développer

Neuf exemples d'urbanisme empruntés à différents pays européens ont été examinés. Un résumé des recommandations inspirées de ces exemples figure dans le tableau 6. Les points suivants paraissent particulièrement importants, surtout pour l'intégration du paysage dans les politiques d'urbanisme, et pourraient être développés dans le cadre des réunions des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

- L'urbanisme en Europe offre toute une gamme de traditions et de cultures différentes convenant chacune à un pays et à une « famille urbanistique » spécifique. Intégrer le paysage dans les politiques d'urbanisme offre aux villes et aux régions une chance unique de bénéficier des points forts de leurs homologues. Faciliter les échanges d'expériences aiderait les décideurs et les utilisateurs des politiques d'aménagement à cerner les capacités potentielles des Européens en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages urbains.

- En pratique, la notion d'urbanisme englobe déjà partiellement le paysage. Promouvoir le recours à l'« aménagement des paysages » dans tous les pays européens favoriserait la protection, la gestion et la planification des paysages, et plus particulièrement des paysages urbains. L'aménagement des paysages correspond aux « objectifs de qualité paysagère » tels qu'ils sont définis dans la Convention européenne du paysage, ainsi qu'aux objectifs de la gestion et du développement durables. Les résultats de l'aménagement des paysages peuvent être intégrés aux documents urbanistiques.
- Différentes disciplines sont requises pour établir une communication avec toutes les parties prenantes afin d'expliquer et de gérer les paysages. Le paysage est en effet intrinsèquement un concept interdisciplinaire. Premièrement, il possède des propriétés physiques, dont l'espace. Deuxièmement, il s'agit d'une forme culturellement déterminée qui dépend d'une perception et d'une évaluation. Troisièmement, le traitement de la nature est non seulement contrôlé techniquement, mais soumis à diverses règles sociales.
- Les politiques d'urbanisme devraient incorporer le paysage à tous les niveaux du processus de prise de décisions ayant des effets territoriaux et établir une correspondance entre ces niveaux. Elles devraient intégrer les préoccupations sociales de même que les programmes et projets urbains, ainsi que mentionner des exemples des meilleures pratiques.
- Des stratégies paysagères globales telles que les systèmes verts et les réseaux d'espaces ouverts devraient être mises en œuvre. Si, au niveau régional, les buts peuvent être repris dans des textes légaux, au niveau local, ils doivent inspirer des mesures effectivement appliquées.
- Les politiques paysagères faisant l'objet de programmes spécifiques organisés différemment selon les pays, un « atlas des paysages » pourrait être fourni pour permettre l'identification et la classification des paysages européens et des politiques pertinentes. Cet ouvrage accorderait une attention particulière aux paysages urbains et inclurait des plans, chartes et autres contrats pertinents. Il pourrait aussi répertorier les autorités publiques et proposer, par comparaison, des méthodes d'analyse, d'évaluation, de planification et de conception des paysages.
- Des rapports sur l'état du paysage, préparés par les services d'aménagement du territoire, pourraient passer en revue les efforts en matière d'aménagement du territoire et leurs effets. Lesdits rapports décriraient les visions des auteurs de chaque politique d'aménagement (par exemple le gouvernement).
- Pour soutenir et observer l'intégration du paysage aux politiques d'urbanisme, des agences, conseils et commissions spécialisés pourraient être créés selon le modèle, par exemple, de l'Office fédéral de l'environnement suisse ou du Conseil national du paysage français.
- La rédaction des rapports sur l'état du paysage et le travail des agences, conseils et commissions pourraient être facilités par des projets pilotes conçus pour inspirer de nouvelles solutions et susciter des coopérations.

**Tableau 6 – Résumé des recommandations concernant les politiques d’urbanisme**

<b>Recommandations</b>
De nouveaux concepts et stratégies, ainsi que de nouveaux partenariats interdisciplinaires seraient peut-être nécessaires, afin de promouvoir la protection, la gestion et l’aménagement des paysages dans les zones urbaines, suburbaines et périurbaines. Le concept de paysage urbain permet d’appréhender tous les phénomènes observés dans lesdites zones.
En matière d’intégration du paysage aux politiques d’urbanisme, les pays pourraient utilement échanger leurs expériences et examiner les points forts des différentes cultures urbanistiques.
Les politiques nationales et régionales fixent des buts en matière de paysage au sens large du terme, tandis que les politiques locales énoncent des buts en matière de qualité de l’environnement.
Pour intégrer les phénomènes liés à la « cité régionale », l’urbanisme doit transcender les limites et les niveaux administratifs. Lorsque plusieurs municipalités partagent une région paysagère, la coopération peut être facilitée par des « visions paysagères » communes et des forums spéciaux de communication. L’affectation de budgets adaptés peut aussi favoriser l’élaboration de politiques transversales.
Pour intégrer les préoccupations sectorielles et individuelles, il est nécessaire de les lier en un tout dans le cadre d’un « aménagement des paysages » global qui peut constituer l’outil idéal pour prendre en considération lesdites préoccupations. Cet aménagement peut aussi faciliter l’intégration du paysage dans les procédures légales d’évaluation environnementale.
Il faudrait élaborer des méthodes permettant d’intégrer à la fois l’opinion subjective des résidents locaux (le paysage tel qu’il est perçu par les populations selon la Convention européenne du paysage) et les évaluations objectives du paysage.
Dans le cadre de l’approche du paysage urbain, différents schémas d’affectation des sols sont examinés en fonction des conditions naturelles (topographie, étendues d’eau, sol, végétation). Lesdits schémas peuvent ainsi être compris comme des unités spécifiques « écoculturelles » présentant de nouvelles qualités paysagères.
Dans le cadre de l’intégration du paysage parmi les objectifs du développement urbain durable, il convient de tenir compte de la préservation et du renforcement de l’identité régionale et locale. En plaçant le développement dans la matrice urbaine existante, on réduit le besoin de construire des installations nouvelles et on conserve des espaces ouverts disponibles pour les loisirs, l’agriculture, la conservation de la nature et d’autres valeurs et intérêts.
Toutes les zones vertes du paysage urbain contribuent à la construction de systèmes de réseaux d’espaces ouverts renforçant le caractère pittoresque desdits espaces – à la ville comme à la campagne –, leur richesse écologique et leur biodiversité, ainsi que le bien-être des habitants.

Recommandations
La transformation urbaine constitue une occasion d'améliorer la qualité de vie des citoyens. L'urbanisme contribue à l'élaboration de nouveaux paysages en tenant compte de l'opinion de toutes les parties prenantes. Concernant la réutilisation et la revalorisation des zones de transition, il pourrait se révéler utile d'envisager des types de paysages urbains nouveaux et inconnus jusqu'à présent.
Les paysages contribuent à l'identité locale par le biais de styles particuliers de formes urbaines, d'espaces verts ouverts spéciaux, d'architecture régionale, etc. Les décisions relatives à la proportion des anciens éléments des paysages à conserver devraient être précédées d'une analyse, d'une planification et d'une étude minutieuses.
Dans le cadre d'une approche favorisant les décisions transcendant les secteurs et les niveaux, il est possible d'intégrer l'urbanisme et l'aménagement du paysage à un « aménagement du paysage urbain ».
Les décisions visant à la création d'un paysage durable sortiraient renforcées de la participation directe des citoyens à la préparation et à la mise en œuvre des politiques et des mesures pertinentes.
Divers outils sont disponibles pour faciliter l'aménagement participatif du territoire. Le critère le plus important de sélection des techniques de communication d'un outil est son efficacité réelle par rapport à deux actions : expliquer la teneur d'un plan aux personnes intéressées et aider ces dernières à le comprendre. Les outils d'aide à la visualisation et les plates-formes internet devraient favoriser la communication interactive.

## Recommandations aux autorités et aux praticiens

Les recommandations suivantes sont destinées aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Elles contiennent des propositions ayant trait à l'élaboration de politiques concernant les zones périurbaines et suburbaines dans le cadre de la Convention européenne du paysage.

- De nouveaux types de paysages émergent en raison des processus d'urbanisation. C'est le cas notamment des « cités régionales » et des « campagnes urbanisées ». Une nouvelle typologie englobant l'ensemble des phénomènes liés aux paysages urbains s'impose (Bruns *et al.*, 2000).
- Les politiques d'urbanisme devraient adopter cette nouvelle typologie et définir des stratégies globales de « cité régionale » englobant les espaces « périurbains » et « intermédiaires » (Sieverts, 1997 ; Prigge, 1998). Il convient de penser l'espace en regardant la ville comme un paysage indivisible.
- Des approches et des structures organisationnelles interdisciplinaires d'un type nouveau sont nécessaires pour interpréter les qualités des nouveaux paysages

- urbains, identifier leurs potentiels et concevoir leur avenir. Le paysage se composant d'une multitude de « modules » et de « couches », il faut réunir autant de disciplines différentes que possible pour commencer à appréhender le paysage urbain comme une entité à part entière (Corner, 1999 ; Tress et Tress, 2004). Il importe de surmonter les fragmentations sectorielles inhérentes à la vue limitée que les personnes et les institutions ont de « leur » partie du monde.
- Pour mieux apprécier le paysage urbain comme un tout, il peut se révéler utile de lier l'aménagement du territoire et les formes urbaines (Meyer, 2003), afin de générer des symboles et des signaux (Koolhaas, 1995 ; Wall, 1999).
  - La « transformation des paysages » est une expression récemment introduite dans les politiques d'urbanisme et l'aménagement du territoire (Meyer, 2003). Elle relève de concepts analysant le changement comme l'une des qualités essentielles des paysages urbains. Elle englobe les changements physiques et sociaux, ainsi que l'évolution de l'identité spatiale. Différents processus de changement sont analysés et de nouvelles relations entre l'espace et les gens, interprétées sous l'angle d'approches urbanistiques et esthétiques novatrices. Ces approches peuvent intégrer des parties de paysages traditionnels comme éléments de « paysages disparates » n'ayant que peu de rapports avec l'ancienne dichotomie ville-campagne.
  - La planification et les décisions en matière d'urbanisme devraient favoriser les processus participatifs. La Convention européenne du paysage fournit des lignes directrices générales visant à l'intégration des « parties intéressées » dans ce domaine. De plus, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement précise, entre autres choses, le délai raisonnable alloué à la participation, y compris des dispositions relatives à la participation à un stade précoce et l'obligation pour l'organisme décideur de tenir compte de l'issue de la participation du public.
  - Pendant la réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe de Cork, des participants ont suggéré de constituer un « partenariat de paysage urbain » (Stiles, 2005) reposant sur un réseau regroupant plusieurs villes et organismes de recherche européens. Ce partenariat permettrait de mobiliser le savoir et l'expérience des autorités et des administrations municipales, d'une part, et d'institutions universitaires spécialisées dans l'étude du paysage, d'autre part ; son objectif général serait de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'aménagement, de formes urbaines et de gestion des paysages urbains d'Europe.
  - Pour comparer les différents phénomènes liés aux paysages urbains d'Europe et trouver des solutions potentielles concernant leur aménagement et leurs formes, il conviendrait de lancer des recherches faisant appel à la coopération internationale, dans le cadre de différents programmes mêlant l'urbanisme à d'autres disciplines. Ces recherches « multithématiques » et interdisciplinaires pourraient bénéficier de leur rattachement éventuel au « partenariat urbain » évoqué ci-dessus.

Les paysages culturels font partie du patrimoine européen. La diversité naturelle et culturelle est un bien commun qu'il convient de protéger, gérer et aménager. Leur manifestation au niveau régional contribue à forger une identité locale, non seulement dans les zones rurales et à la campagne, mais aussi et surtout en milieu urbain. La politique d'urbanisme doit intégrer nature et culture, et plus particulièrement les caractéristiques uniques qu'elles produisent.

## Références

- Antrop M., « Uncertainty in planning metropolitan landscapes », in Tress G. *et al.*, « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches », *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.
- Balchin P. et Sýkora L., *Regional policy and planning in Europe*, Londres, 1999.
- Bauer J., « Entwicklung städtischer Freifächensysteme als integraler Bestandteil des Städtebaus, 1850-1930 », *Beiträge zur räumlichen Planung*, 45, université de Hanovre, 1996.
- Bishop I. et Lange E. (dir.), *Visualisation in Landscape and Environmental Planning. Technology and applications*, Taylor & Francis, Londres et New York, 2005.
- Bramsnaes A., « Hafenspark auf Islands Brygge », *Garten+Landschaft*, n° 6, 1999.
- Bruns D., Ipsen D. et Bohnet I., « Landscape dynamics in Germany », *Landscape and Urban Planning*, n° 47, Special Millennium Issue, 2000, p. 143-158.
- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), « Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation », *Raumentwicklungsbericht 2005*, Berne.
- CECE, *Copenhagens Green Accounts 2003*, brochure publiée dans le cadre du projet « Copenhagen – Environmental Capital of Europe (CECE) », 2003, par l'Agence pour la protection de l'environnement de Copenhague, [www.cece.dk](http://www.cece.dk).
- Coleman A., *Maps and publications of the Second Land Utilisation Survey of Britain*, Londres, 2000.
- Corner J. (dir.), *Recovering landscape: essays in contemporary landscape architecture*, Princeton Architectural Press, New York, 1999.
- Dam T. et Nielsen J. B., « Harbour Park. Islands Brygge, Copenhagen », manuscrit inédit, Copenhague, 2003.
- Ecoptima AG, Albrecht & Partner AG, « Entwicklungsschwerpunkt Rontal Luzern. Erläuterungsbericht ESP Rontal », 2003, [www.rawi.lu.ch/esp\\_rontal\\_erlaeuterungsbericht.pdf](http://www.rawi.lu.ch/esp_rontal_erlaeuterungsbericht.pdf).
- Eurostat, « GISCO database manual – part I – chapter 5 », 1992, diffusé par le biais du CD-Rom GISCO vendu dans les boutiques affiliées au réseau Eurostat Data.
- Flores A. *et al.*, « Adopting a modern ecological view of the metropolitan landscape: the case of a greenspace system for the New York City region », *Landscape and Urban Planning*, n° 39, 1998, p. 295-308.
- Halcrow Group Ltd., « Milton Keynes – Eastern expansion area development framework, supplementary planning guidance consultation draft », automne 2004.

IEMA (Institute of Environmental Management and Assessment), *Guidelines on participation in environmental decision-making*, Lincoln, Royaume-Uni, 2002.

Ipsen D. et Weichler H., « Landscape Urbanism – Two Ways of Life », *Monu Journal*, 2005, p. 39-47.

Janisset F., « Entre deux mondes », présentation de photos pendant la 3<sup>e</sup> réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.

KK (Kobenhavns Kommune), *Det groene Kobenhavn – parkpolitik 2003*, www.kk.dk, 2003, publié par la municipalité de Copenhague (Kobenhavns Kommune), téléchargé le 21 décembre 2005.

Koolhaas R., *Small, medium, large, extra-large*, Rotterdam, 1995.

Leipzig (Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau [Hrsg.]), *Beiträge zur Stadtentwicklung*, n° 38, *Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Stadt umbauen!*, Leipzig, 2003.

LI & IEMA (Landscape Institute & Institute of Environmental Management and Assessment), *Guidelines for Landscape and Visual Assessment*, Londres et New York, 2002.

Loi norvégienne sur l'information environnementale : loi n° 31 du 9 mai 2003, relative au droit à l'information environnementale et à la participation du public aux processus de prise des décisions visant l'environnement, www.odin.dep.no/md/english/doc/regelverk/acts/022051-200017/dok-bn.html (en anglais).

Martin J. et Bibby P., « The new rural urban definition in England and Wales. Implications for the Urban Fringe », allocution prononcée dans le cadre de la 3<sup>e</sup> réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.

Mehrl N., « Ideen für peri-urbane Landschaften. Umwandlung ehemaliger Industriegebiete in Budapest », 2005, présentation sur le logiciel Powerpoint® réalisée par un étudiant dans le cadre d'un projet de recherche, université de Kassel.

Meyer H. (dir.), *Transformaties von het verstedelijkt landschap*, Amsterdam, 2003.

Ministère français de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *La politique des paysages : entre culture partagée et cohérence territoriale*, www.ecologie.gouv.fr France, 2005, téléchargé le 5 janvier 2006.

MKLP (Milton Keynes Local Plan), *Milton Keynes Local Plan – Second Deposit Version*, Milton Keynes Council, octobre 2002.

MKSM (Government Offices for the South East, East Midlands, East of England), « Milton Keynes and South Midlands Sub-Regional Strategy – Alterations to Regional Spatial Strategies covering the East of England, East Midlands and South East of England (MKSM) », 2005.

Nalbantoglu O., « New approaches to urban renewal projects in Turkey. The case of Dikmen valley housing and environmental development project », in Roman J. (dir.), *Quel projet urbain dans le bassin méditerranéen ?*, colloque, Institut Català de la Mediterrània, Comunicacions rebudes, Generalitat de Catalunya, Barcelone, 2000, p. 175-185.

Newman P. et Thornley A., *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, Londres et New York, 1996.

Norwegian Ministry of the Environment (ministère norvégien de l'Environnement), *The Governments Environmental Policy and the State of the Environment in Norway – Summary in English*, rapport n° 21 (2004-2005) au Storting [parlement], [www.odin.dep.no/md/english/doc/white\\_paper/022001-040026/dok-bn.html](http://www.odin.dep.no/md/english/doc/white_paper/022001-040026/dok-bn.html), consulté le 8 décembre 2005.

OFEV (Office fédéral de l'environnement), *Conception « Paysage suisse »*, Berne, 1998.

Oswald F. et Schüller N. (dir.), *Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft*, Zurich, 2003.

Prigge W. (dir.), *Peripherie ist überall*, Francfort et New York, 1998.

Région Alsace, *Contribuer au développement de chacun des territoires alsaciens, c'est notre façon de préserver la pluralité régionale – L'animation et l'aménagement des territoires*, [www.region-alsace.fr](http://www.region-alsace.fr), 2005, téléchargé le 15 décembre 2005.

RPG9, *Regional Planning Guidance for the South East (RPG9)*, Government Office for the South East, Government Office for East of England, Government Office for London, 2001.

Shot P., Baarendregt A. et Wassen M. J., « Modelling approaches for metropolitan landscapes », in Tress G. et al., « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches », *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.

Sieverts Th., *Zwischenstadt*, Braunschweig, 1997.

SNDD, *Stratégie nationale de développement durable*, [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr), 2003.

South West Regional Authority, *Regional Planning Guidelines*, [www.swra.ie/content/documents/SWRAdocuments.html#plans](http://www.swra.ie/content/documents/SWRAdocuments.html#plans), mai 2004, consulté le 4 décembre 2005.

SPD, *Spatial planning in Denmark*, [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk), 2002, ministère danois de l'Environnement et de l'Énergie, Service de l'aménagement du territoire.

SPD, *Informations of the Spatial Planning Department*, [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk), 2005, ministère danois de l'Environnement et de l'Énergie.

Stiles R., « Green networks and urban planning », allocution prononcée dans le cadre de la 3<sup>e</sup> réunion des Ateliers du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, Cork, Irlande, 16 et 17 juin 2005.

Strasbourg, *Les sites de projets de la ville et de l'agglomération. Sites disponibles et/ou en voie de renouvellement urbain*, [www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets/PLU/](http://www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets/PLU/), 2003, téléchargé le 12 décembre 2005.

Strasbourg, *Plan local d'urbanisme de Strasbourg. Projet d'aménagement et de développement durable*, [www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets](http://www.strasbourg.fr/Strasbourgfr/FR/VivreLaVille/GrandsProjets), 2004.

Strasbourg, « Le Neuhof en action. Exposition. Un projet urbain/Un projet humain. Un nouveau Neuhof – Grand Projet de Ville Strasbourg », document PDF émanant de la Direction du Grand Projet de Ville, Strasbourg, 2005.

Tress G. et Tress B., « Metropolitan landscapes: Contours of an emerging concept », in Tress G. et al., « Planning Metropolitan Landscapes, Concepts, Demands, Approaches », *DELTA Series 4*, Wageningen, Pays-Bas, 2004.

Venturi M., « Proposte urbaine, urban proposals », *Documenti di Architettura, Opus*, n° 4, 2004.

Ville de Cork, 2005 : communication personnelle.

Ville de Leipzig, *Wettbewerb Stadtumbau Ost. Beitrag der Stadt Leipzig*, Leipzig, 2002.

Ville d'Oslo, 2004a, *The City of Oslo: Urban Development – Oslo's Comprehensive Urban Development Plan 2004-2020 (Kommuneplan)*, [www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/information\\_in\\_english](http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/information_in_english), téléchargé le 14 décembre 2005.

Ville d'Oslo, 2004b, *The Grorud Valley Action Project*, [getfile.php/Plankontoret%20for%20Groruddalen/Internett/Dokumenter/dokument/trykk%20grorud%20valley.pdf](http://getfile.php/Plankontoret%20for%20Groruddalen/Internett/Dokumenter/dokument/trykk%20grorud%20valley.pdf).

Ville d'Oslo, 2005, *Sustainable Travel in the Grorud Valley. Pilot Project in Oslo 2002-2005. Accessibility and environmentally-friendly transport in Alna – Risløkka – Vollebakk*, [www.samferdselsetaten.oslo.kommune.no/article47143-8963.html](http://www.samferdselsetaten.oslo.kommune.no/article47143-8963.html), 2005.

Wall W., « Programming the urban surface », in Corner J. (dir.), *Recovering landscape: essays in contemporary landscape architecture*, Princeton Architectural Press, New York, 1999.

Westsachsen (Regionale Planungsstelle Westsachsen), « Landschaftsrahmenplanung in Westsachsen », *Angewandte Landschaftsökologie*, n° 29, 1999.

Wilkie K., *The Thames Landscape Strategy, Hampton to Kew*, Thames Landscape Steering Group and Kim Wilkie Environmental Design, Londres, 1994.