

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



19e SESSION
CG(19)14
8 octobre 2010

Le paysage : une nouvelle dimension de l'action publique territoriale

Commission du développement durable

Rapporteurs : Devrim ÇUKUR, Turquie (R, SOC¹)
Inger LINGE, Suède (R, PPE/DC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs.....	6

Résumé

Le paysage constitue une nouvelle voie de l'action territoriale qui permet de lier impératifs de développement économique, préservation des ressources naturelles et exigences de qualité du cadre de vie des populations européennes. L'action publique paysagère permet également de répondre aux enjeux majeurs relatifs aux profondes transformations des paysages européens.

La Convention Européenne du Paysage, initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, propose des principes d'action politique particulièrement adaptés aux échelles locales et régionales. Elle a suscité l'engagement de nombreuses initiatives d'expériences innovantes d'aménagement par les autorités locales et régionales de l'Europe.

Le Congrès souhaite une plus grande diffusion de ces expériences. Il appelle les collectivités territoriales à assumer les responsabilités que leur confère la Convention et à faire du paysage un élément central de leurs politiques.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Le paysage joue un rôle important dans la relation quotidienne des populations à leur environnement, qu'elles vivent en milieu urbain, périurbain ou rural. Il est une des composantes majeures du patrimoine naturel, culturel et collectif de nos sociétés et contribue fortement à la consolidation de l'identité européenne.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe considère que le paysage est un sujet politique sensible et d'intérêt général. En effet, le paysage participe de manière essentielle, au bien-être des populations et à la qualité de vie et constitue un véritable facteur d'attractivité sociale et économique des territoires.

3. La Convention européenne du paysage, élaborée initialement par le Congrès, constitue l'outil majeur pour l'action paysagère. Elle a donné un sens nouveau à la notion de paysage en y intégrant les paysages quotidiens et ordinaires. Elle a formalisé sa reconnaissance politique et a ouvert une nouvelle dimension de l'action publique territoriale en invitant à une gestion paysagère démocratique.

4. Le Congrès rappelle que si le paysage nécessite l'attention de tous les niveaux de gouvernance, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre concrète de la Convention. En effet, l'évolution des paysages dépend pour l'essentiel des politiques territoriales et de la participation des populations à l'élaboration de leur cadre de vie et au maintien de paysages de qualité.

5. Le paysage s'est considérablement modifié au cours des dernières décennies tant par les actes individuels que collectifs. Les effets du changement climatique induiront à l'avenir de nouvelles transformations. Le Congrès s'inquiète de ce processus qui continue de s'accélérer et des réponses trop souvent standardisées qui, si elles sont emblématiques de l'ère de la mondialisation, n'en ont pas moins pour conséquence une banalisation des paysages.

6. Ces transformations ne doivent cependant pas être considérées comme des dégradations systématiques des paysages. A cet égard, il rappelle qu'il ne s'agit pas d'établir des normes et des préconisations applicables à tous les paysages sur l'ensemble du territoire européen, mais bien d'en respecter la diversité et de veiller à ne pas servir l'exclusion et la ségrégation. Le paysage doit également être abordé en tant que ressource et en tant que facteur et moteur du développement territorial.

7. Le Congrès considère que le paysage renvoie à des valeurs fondamentales qui ne sont pas uniquement de l'ordre de l'esthétique et qu'il est constitué un bien commun. Sa protection, sa valorisation et sa gestion appellent une approche holistique et pluridisciplinaire et, par conséquent, des pratiques renouvelées dans de nombreux domaines de compétences des collectivités territoriales, et notamment dans les choix d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'infrastructures.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission du développement durable le 27 septembre 2010

Membres de la Commission :

G. Doganoglu (Présidente), V. Kadokhov (Vice-président), F. Cecchini (Vice-présidente), I. Linge (Vice-présidente), A. Mediratta (Vice-président), C. Abela Baldacchino (remplaçant : F. Cutajar), A. Apostolov, R. Bayrak, L. Beauvais, W. Borsus, MA. Caronia (remplaçante : G. Marmo), Z. Cholewinski, D. Cukur, I. De La Serna Hernaiz, L. Dellai, N. Dudov, M. Fügl, V. Gorodetskiy, E. Gurvits, H. Himmelsbach, P. Hugon, L. Iliescu (remplaçant : M. Meres), S. James (remplaçante : V. Churchman), P. Jansen, S. Kalev, J. Karnowski, I. Khalilov, M. Kichkovskyy, V. Klitschko, A. Kurti, remplaçante : A. Langner, N. Lapauri, J. Mattei-Fazi, I. Milatic, S. Neeson (remplaçante : J. McCartney), C. Nicolescu, G. Neff, JJ. Nygaard, R. Onderka, V. Petrovic, J. Petusik (remplaçant : J. Hlinka), J. Pulido Valente, G. Roger, P. Rondelli, S. Savva, A. Ravins, P. Receveur, A. Stoilov (remplaçante : D. Ruseva), E. Szucs, M. Tamiros (remplaçante : P. Gazi), B. Toce, V. Tskhadaia (remplaçant : G. Otinashvili), L. Vennesland, E. Villaroja Saldana, M. Yurevich (remplaçant : V. Novikov).

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : M. Moras, N. Howson

8. Depuis l'ouverture à la signature de la Convention européenne du paysage, de nombreuses collectivités locales et régionales en Europe ont mis en œuvre des politiques et des actions paysagères souvent stimulantes, novatrices et efficaces. Le Congrès se félicite de la diversité de ces initiatives qui servent d'exemple aux autres collectivités européennes.

9. Ainsi, il rappelle que l'action publique territoriale en matière de paysage ne doit pas être conditionnée par la signature par les Etats de la Convention mais que le partage des connaissances et l'échange d'expériences sont essentiels pour une mise en œuvre efficace.

10. A cet égard, et ainsi qu'il l'avait préconisé dès l'entrée en vigueur de la Convention européenne du paysage, il se félicite de la création du réseau européen de collectivités territoriales pour l'application de la Convention - RECEP -. Les travaux du RECEP, tout comme ceux d'autres associations regroupant les acteurs de la société civile ou encore les organismes de recherche et universités œuvrant pour le paysage, contribuent de manière positive à la promotion de la Convention et à son application concrète.

11. Afin de mieux s'acquitter de leurs responsabilités en matière de paysage, optimiser leur action et diffuser l'expertise et les bonnes pratiques, les autorités locales et régionales se doivent de renforcer leur coopération. Ces échanges représentent en effet une opportunité de mise en circulation des pratiques, des réflexions et des expérimentations. Ils peuvent également contribuer à la formation des élus et des agents de l'administration territoriale en la matière.

12. Le Congrès rappelle par ailleurs l'existence du Prix du paysage du Conseil de l'Europe qui est attribué aux collectivités locales et régionales et à leurs groupements pour la mise en œuvre exemplaire d'une politique ou de mesures visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement durable de leurs paysages. Ce prix constitue également une opportunité de diffusion de l'action paysagère territoriale.

13. Compte-tenu de ce qui précède, et afin qu'elles puissent assumer les responsabilités que la Convention européenne du paysage leur confère en application du principe de subsidiarité, *le Congrès invite les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe à :*

a. considérer le paysage comme un bien commun qui relève de la responsabilité individuelle et collective et à mettre en œuvre une politique paysagère démocratique orientée vers le bien-être des citoyens et non seulement vers la protection des milieux naturels ;

b. faire des paysages - de leur reconnaissance, protection et mise en valeur - une préoccupation centrale des politiques sectorielles, et ce afin d'apporter des réponses durables aux enjeux fondamentaux que les transformations du territoire impliquent ;

c. améliorer la conscience sociale et politique de l'importance du paysage pour le développement durable et pour l'identité des territoires ;

d. appliquer tout particulièrement les préconisations exprimées par la Convention européenne du paysage à l'égard des populations, en favorisant leur participation large et active à la connaissance des lieux, aux discussions sur le devenir possible et souhaitable du territoire et aux décisions sur leur cadre de vie ;

e. échanger sur les pratiques innovantes ainsi que sur l'intégration de dispositions sur le paysage dans les différents cadres juridiques afin de favoriser la connaissance et l'application de la Convention ;

f. adhérer et participer activement aux travaux des associations œuvrant pour le développement des politiques du paysage ;

g. présenter leur candidature au Prix du paysage du Conseil de l'Europe qui est organisé tous les deux ans.

14. *Le Congrès demande par ailleurs au RECEP de proposer des activités qui permettent aux collectivités locales et régionales du plus large nombre de pays membres du Conseil de l'Europe de contribuer à une mise en œuvre effective de la Convention européenne du paysage.*

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Le paysage contribue de façon essentielle au bien-être des citoyens et à la consolidation de l'identité européenne. Il constitue le domaine privilégié des relations de l'homme avec son environnement naturel et bâti et il est emblématique du déploiement territorial des activités humaines.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui est à l'initiative de la Convention européenne du Paysage, est convaincu que le paysage est un sujet politique d'intérêt général et un bien commun des populations.

3. L'enjeu fondamental de la question des paysages n'est plus seulement celui de la protection des sites considérés comme les plus exceptionnels, mais bien davantage celui des paysages urbains, périurbains, ruraux ou naturels, vécus par la très grande majorité des populations européennes.

4. En effet, le paysage représente une composante majeure de la qualité de vie des populations et implique une responsabilité collective. L'action paysagère représente un moyen d'œuvrer dans une perspective de démocratie de proximité et de droits de l'homme. Elle constitue une réponse aux aspirations des populations vis-à-vis d'un cadre de vie de qualité et à leur demande de participation aux décisions transformant leur environnement quotidien.

5. Le Congrès observe que les politiques du paysage s'imposent progressivement comme un moyen de lier les exigences d'amélioration du territoire des collectivités locales et régionales aux nécessités de leur développement économique et à la préservation à long terme des ressources, des milieux naturels et de la biodiversité.

6. En outre, il considère que le maintien et l'amélioration de la qualité des paysages européens doit être une priorité et que les questions que posent les transformations continues des paysages s'inscrivent dans la perspective du développement durable. A cet égard, la rapidité du processus de développement dans certains pays et des transformations paysagères qu'il induit, appelle une vigilance toute particulière.

7. La Convention européenne du Paysage, qui est le premier traité international mettant en relation la qualité du paysage avec la qualité de vie des populations de l'ensemble du territoire européen, porte un esprit novateur qui a modifié le concept de paysage. Elle a ouvert une nouvelle dimension de l'action publique internationale, nationale, régionale et locale et a généré de véritables et significatifs progrès dans les politiques du paysage mises en œuvre dans de nombreux pays européens.

8. Le Congrès constate avec satisfaction qu'elle est devenue un instrument opérationnel ayant suscité une réaction importante. Il se félicite du nombre significatif de signatures et de ratifications, dix ans après son adoption à Florence en 2000.

9. Il estime qu'il existe aujourd'hui en Europe un réel intérêt pour le paysage qu'il convient de soutenir car la non prise en compte des paysages dans les démarches d'aménagement est susceptible de provoquer la destruction irréversible d'une importante partie du patrimoine culturel et géographique de nos sociétés.

³ Voir note de bas de page 2

10. La mise en œuvre de la Convention demande par conséquent une rigueur et une interprétation attentive qui tienne compte de toutes les dimensions qu'elle recouvre, c'est-à-dire, sociale, économique et écologique. Une application précipitée ou simplifiée de la Convention pourrait entraîner un traitement superficiel, voire simplement cosmétique avec des effets pervers sur le paysage.

11. Le Congrès rappelle que les cadres institutionnels de la mise en œuvre des politiques paysagères sont différents d'un pays à l'autre, et que le développement inégal de la démocratie dans les pays européens, la nouveauté des méthodes que la Convention suggère ainsi que le manque de pratique sont autant de handicaps à surmonter.

12. Aussi, il estime qu'il est nécessaire de diffuser largement les expériences et de renforcer la coopération internationale pour améliorer la qualité des paysages européens. Il préconise également de favoriser l'action paysagère transfrontalière car les paysages forment un continuum qui ne se dissout pas au passage des frontières.

13. L'amélioration des paysages passe par le développement de la démocratisation et, plus particulièrement, de la participation des populations au processus décisionnel. Elle implique également le développement de l'enseignement, de la formation et la sensibilisation du public et en particulier des élus.

14. Le Congrès salue la volonté d'un nombre croissant de collectivités locales et régionales d'intervenir sur la qualité paysagère de leurs espaces car elles ont un rôle prépondérant à jouer dans la protection, la gestion, l'aménagement et la mise en valeur des paysages des territoires dont elles ont la charge et la responsabilité d'aménager. Cette nouvelle dimension de l'action publique territoriale doit être soutenue et accompagnée.

15. *Par conséquent, et afin de garantir la mise en œuvre effective et un suivi optimal de la Convention Européenne du Paysage, le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :*

a. de prendre pleinement acte de l'expérience des pouvoirs locaux et régionaux en veillant à ce que le système de suivi en cours d'élaboration intègre largement leur action paysagère ;

b. de prendre en compte, lors du renouvellement des mandats des Comités directeurs du secteur du patrimoine, du paysage et de l'aménagement du territoire, les questions de la participation démocratique des citoyens, de leur implication dans la vie locale et de leur droit à un meilleur cadre de vie ;

c. d'inviter le Comité directeur du patrimoine culturel et du paysage (CDPATEP) à renforcer l'implication des organismes représentatifs de la société civile dans les activités de suivi de la Convention.

16. *Le Congrès recommande au Comité des Ministres d'encourager les Etats membres ne l'ayant pas encore fait, à signer et ratifier la Convention européenne du Paysage.*

17. *Le Congrès invite également le Comité des Ministres à demander aux Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage :*

a. d'intégrer le concept de paysage dans l'ensemble des législations nationales et politiques sectorielles ayant un impact direct ou indirect sur la qualité du cadre de vie ;

b. de respecter l'ensemble des principes énoncés par la Convention, en particulier le principe de subsidiarité tel que défini par la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no. 122) et le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

18. Par ailleurs, *le Congrès demande à l'Union Européenne* de tenir plus largement compte de la dimension paysagère dans ses politiques territoriales et de soutenir l'échange d'expérience entre les collectivités locales et régionales au travers de programmes dédiés. Il souligne à cet égard l'intérêt d'une collaboration renforcée entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe, notamment par des programmes conjoints, en vue de favoriser la mise en œuvre sur le terrain des principes exprimés par les conventions du Conseil de l'Europe relatives au paysage et aux patrimoines.

19. Enfin, *le Congrès invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* à soutenir ses efforts pour une plus large participation des pouvoirs locaux et régionaux à la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage.

C. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction⁴

1. Le paysage constitue le domaine privilégié des relations de l'homme avec son environnement naturel et bâti et, plus généralement, du déploiement territorial des activités humaines. Les questions que posent les transformations des paysages s'inscrivent dans la perspective du développement durable. Progressivement, dans tous les pays européens, le paysage est devenu un enjeu majeur de la qualité du cadre de vie des populations et s'impose comme un moyen pour lier les exigences d'amélioration du territoire quotidien de l'ensemble des collectivités territoriales de l'Europe aux nécessités de leur développement économique et de la préservation à long terme des ressources et des milieux naturels et de la biodiversité.

2. Les autorités locales et régionales de l'Europe ont un rôle prépondérant à jouer dans la protection, la gestion, l'aménagement et la mise en valeur des paysages des territoires qu'elles ont la charge et la responsabilité d'aménager. Cette nouvelle dimension paysagère de l'action publique territoriale, les actions innovantes que suggère ce domaine ainsi que l'intégration de dispositions sur le paysage dans les différentes législations constituent une voie fertile de l'aménagement du territoire.

3. C'est dans cette orientation qu'a été élaborée la Convention Européenne du Paysage, initiée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et adoptée à Florence en octobre 2000. Elle constitue une réponse aux profondes transformations des paysages européens en considérant le paysage comme un axe majeur de l'aménagement du territoire et du développement durable. En donnant à l'action publique territoriale l'objectif de viser la protection, la gestion et l'aménagement des paysages qui contribuent à la qualité du cadre de vie des populations européennes, elle s'inscrit dans les droits de l'homme, axe majeur de l'action du Conseil de l'Europe.

4. La Convention représente un tournant important dans le sens attribué au paysage : celui-ci est différent des conceptions formulées dans certains documents envisageant le paysage comme un « bien » ou comme une partie de l'espace physique, ou en le qualifiant de « culturel », « naturel ». La nouvelle conception exprime la volonté d'affronter de façon globale et frontale le thème de la qualité des lieux où vivent les populations, en tant que condition essentielle pour le bien-être⁵ individuel et social, pour un développement durable et comme ressource favorisant les activités économiques. Le paysage y est compris comme produit de l'interaction entre le naturel et le culturel, sans privilégier l'un ou l'autre de ces facteurs ; il devient un bien commun impliquant une responsabilité collective.

⁴ Le Secrétariat du Congrès souhaite remercier Monsieur Yves Luginbühl, Directeur de recherches au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Université de Paris I, France, pour sa contribution à l'élaboration de ce rapport.

⁵ Compris aux sens physique, physiologique, psychologique et intellectuel.

5. Les paysages européens soulèvent, par leurs dynamiques, des enjeux fondamentaux relatifs aux questions posées par la gestion, la protection et l'aménagement des ressources et milieux naturels, par le développement économique, ou par l'exercice de la démocratie dans les prises de décision de l'aménagement du territoire.

II. Les enjeux du paysage dans l'action publique territoriale

Les transformations des paysages européens : une évolution d'ampleur jamais égalée

6. Les paysages européens sont l'objet d'évolutions d'une ampleur que l'histoire n'a jamais connue. Si cette évolution est cependant inhérente à leur existence même, les transformations que les activités humaines ont imprimées à la surface de la terre depuis la période de développement industriel constituent des changements sans commune mesure avec celles des périodes passées.

7. Ces transformations ne doivent pas être considérées comme des processus systématiquement dégradants. Elles sont liées aux améliorations sociales, économiques et techniques qui caractérisent l'évolution des sociétés d'Europe et qui traduisent une aspiration sociale d'accéder aux biens de confort, à la facilité de communiquer, de circuler, d'échanger et de profiter des avantages qu'offrent les paysages de qualité, c'est-à-dire de parvenir à un degré de bien-être individuel et social. Néanmoins, les transformations des paysages ont aussi leurs revers, qui n'ont pas toujours été suffisamment évalués et n'ont pas fait l'objet de politiques spécifiques adaptées au monde moderne et mondialisé.

8. Ces processus se sont manifestés de plusieurs manières : par un développement intense autour des grandes agglomérations et sur les espaces littoraux, par l'abandon des centres urbains par les résidents, par un essor de la construction individuelle autour des bourgs et villages, par une transformation profonde des paysages ruraux se traduisant soit par une simplification des structures des paysages dans les régions aux conditions aisées d'exploitation soit par l'abandon des terres et l'accroissement des surfaces forestières dans les régions difficiles d'accès, par un développement considérable des infrastructures de transport et des équipements de loisirs et de production d'énergie, par la désindustrialisation des anciennes régions minières et industrielles, notamment.

9. Ces transformations posent aujourd'hui de nombreux problèmes dans la vie quotidienne des populations concernées ; soit en raison des difficultés de logement et d'accès au marché de l'emploi ou de circulation dans les paysages périurbains, soit en raison de la perte des services publics dans les régions défavorisées, soit en raison de la forte demande d'accès aux paysages littoraux, etc. Par ailleurs, ces transformations posent des problèmes aigus de pérennité des ressources naturelles et de maintien des milieux ou de la biodiversité, de pollution des eaux superficielles ou souterraines et de l'air dans les grands centres urbanisés.

10. Ces transformations peuvent cependant produire des effets bénéfiques sur l'emploi local et régional, contribuer à des logiques de développement économique ou créer des paysages nouveaux. Mais leurs conséquences sur la vie locale ou sur les écosystèmes n'ont pas toujours été soigneusement mesurées et elles entraînent des conflits locaux révélateurs de mal-être des populations, de discrimination sociale et territoriale, ou font disparaître des éléments qui peuvent être considérés comme une part du patrimoine local ou régional.

11. Par ailleurs, l'enjeu fondamental de la question des paysages n'est plus celui de la protection des sites considérés comme les plus exceptionnels, mais bien davantage celui des paysages que vivent la très grande majorité des populations européennes.

Une demande répondant à l'exigence de l'amélioration du cadre de vie, de démocratie et à des inquiétudes sociales

12. Le paysage représente un moyen d'œuvrer dans une perspective de démocratie de proximité. Il répond alors à une forte exigence des populations européennes de pouvoir agir sur leur cadre de vie et de prendre part aux décisions politiques transformant leur paysage quotidien. Les citoyens

européens manifestent de plus en plus le souhait et le besoin de participer à l'élaboration de leur cadre de vie et d'être écoutés par le monde des experts et des élus politiques.

13. L'augmentation du niveau des diplômes d'éducation à l'échelle européenne est une tendance qui va dans le sens d'une société davantage réflexive et soucieuse de la qualité des paysages quotidiens et des processus de transformation des ressources et des milieux naturels. Elle est favorable à l'engagement de débats publics sur la qualité des paysages conçus comme cadre de vie des populations.

14. La contribution aux décisions de l'aménagement des collectivités territoriales que revendiquent les populations manifeste en outre une inquiétude sociale profonde à l'égard de l'avenir de la planète et de ses ressources ; les processus planétaires de transformation des écosystèmes sur lesquels ne peuvent pas agir les habitants d'une collectivité locale ou régionale les incitent à intervenir à l'échelle de leur cadre de vie quotidien.

III. La Convention Européenne du Paysage : une initiative novatrice du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

15. Le Congrès, convaincu que le paysage constitue un sujet politique d'intérêt général et un bien commun des populations européennes est à l'origine de la Convention européenne du paysage, qui est le premier texte international qui met en relation la qualité du paysage avec la qualité de vie des populations de l'ensemble du territoire européen. En juillet 2010, la Convention Européenne du Paysage a été signée par 38 Etats et ratifiée par 32 d'entre eux, chiffres témoignant d'un réel intérêt pour le paysage en Europe.

16. La Convention Européenne du Paysage affirme que l'action paysagère ne concerne plus uniquement les paysages les plus remarquables, mais aussi les paysages de la vie quotidienne et les paysages considérés comme dégradés, en vue de leur amélioration et de l'élaboration de mesures d'aménagement, de gestion et de protection concertées. En ce sens, elle répond à l'enjeu principal de l'évolution des paysages qui concerne ceux où vit la majorité de la population européenne et elle constitue le premier texte qui place les populations au centre de la problématique en leur permettant de contribuer à l'élaboration des projets d'amélioration qualitative de leur territoire de vie.

17. De plus, la Convention Européenne du Paysage confie la responsabilité de sa mise en œuvre aux pouvoirs publics les plus proches des populations. Elle engage par son Article 5, les Etats parties à la Convention à mettre en place des procédures de participation des collectivités locales et régionales dans la conception et la réalisation des politiques du paysage. La Convention fait référence explicitement, dans ses dispositions, en son Article 4, au principe de subsidiarité et à la Charte européenne de l'autonomie locale⁶. Ainsi, les collectivités locales et régionales peuvent contribuer au développement de la démocratie et de mobilisation des forces vives de leur territoire en vue d'un développement durable et mettre en œuvre les mesures adaptées à l'amélioration des paysages à leur échelle territoriale.

18. Le processus de mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage comprend des mesures générales et particulières permettant à la fois l'action publique sur les paysages et des dispositifs de sensibilisation, de formation, éducation et participation des populations aux décisions de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Les collectivités territoriales peuvent contribuer à ces mesures générales et particulières en développant des programmes à leur échelle et adaptés à leurs moyens en mettant en œuvre la concertation et la participation des populations⁷ qui doivent intervenir dès le début du processus d'élaboration des politiques paysagères ; ou en développant des dispositifs de concertation interdisciplinaire entre scientifiques, praticiens du paysage, ONG et élus politiques.

⁶ Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122) - Strasbourg, 15 octobre 1985

⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 25 juin 1998)

19. Les objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés constituent l'aboutissement du processus d'élaboration de l'action paysagère qui repose sur le processus mentionné ci-dessus. Leur définition se fonde ainsi sur la connaissance des caractéristiques et des qualités spécifiques des lieux concernés, la mise en évidence des dynamiques et des potentialités ainsi que des perceptions sociales des populations. Ils contribuent aux instruments généraux de la politique du paysage aux différentes échelles (nationale, régionale, locale...) et mis en œuvre formellement par les documents de planification urbaine et territoriale et d'aménagement, ainsi que par les instruments sectoriels ; ces documents peuvent en retour apporter une contribution spécifique à la formulation des objectifs de qualité paysagère.

20. Les autorités locales et régionales de l'Europe peuvent enrichir les programmes de connaissance des paysages et d'action publique paysagère en pratiquant des échanges d'expériences et de méthodologies avec les institutions et autorités politiques, aux différentes échelles.

IV. Les responsabilités et initiatives des pouvoirs locaux et régionaux

Le paysage, atout essentiel du développement des collectivités locales et régionales de l'Europe

21. Les autorités locales et régionales de l'Europe présentent l'avantage fondamental de constituer des institutions proches des populations européennes et de pouvoir œuvrer en faveur de la qualité des paysages caractérisant leurs territoires de vie et d'action publique. Elles possèdent dans la plupart des cas les outils réglementaires et politiques pour intervenir à leur échelle dans la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. Elles ont des caractéristiques d'échelle territoriale et politiques particulièrement adaptées à la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage.

22. Elles ont en outre la possibilité de mettre en œuvre les textes juridiques existant au niveau international dans les domaines de la protection et de la gestion du patrimoine naturel et culturel, de l'aménagement du territoire, de l'autonomie locale et de la coopération transfrontalière. La décentralisation, diverse selon les pays, leur permet d'avoir recours à une réglementation appropriée en faveur de la protection, la gestion et l'aménagement des paysages. L'intervention des collectivités territoriales peut différer selon le contexte institutionnel dans lequel elles agissent. Certaines régions ont adopté des lois spécifiques afin d'intégrer les principes de la Convention européenne du paysage dans leur système juridique interne, et ont approuvé de nouveaux instruments d'action à des fins paysagères, comme la Catalogne (loi paysage de 2005) ou la Wallonie (inventaires des territoires paysagers, notamment).

23. La qualité et la diversité des paysages des collectivités territoriales locales et régionales de l'Europe constituent une ressource commune pour l'aménagement du territoire ; elles sont des facteurs essentiels d'un développement durable fondé sur un équilibre harmonieux entre les besoins sociaux, l'économie et l'environnement.

24. Le paysage constitue une composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité. Ainsi, il participe de manière importante à l'intérêt général et constitue une ressource favorable à l'activité économique, à laquelle des mesures appropriées peuvent contribuer à la création d'emplois en renforçant l'image qualitative de leurs territoires.

25. Le paysage des villes et régions d'Europe concourt à l'élaboration des cultures locales et régionales et représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de leurs territoires et de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation des identités locales, régionales et européenne.

26. L'action publique mise en œuvre en faveur de la qualité du paysage, facteur important de la qualité de vie des populations permet de répondre à leur souhait de jouir de paysages répondant à leurs aspirations et de jouer un rôle actif dans leur transformation. Il constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social ; sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun.

Un nombre croissant d'initiatives des autorités locales et régionales de l'Europe

27. Dans un certain nombre de pays, l'entrée en vigueur de la Convention a incité un nombre croissant de collectivités territoriales à marquer leur engagement politique et institutionnel en matière de paysage et à graduellement adapter leur cadre d'action juridique, administratif et technique. Le nombre d'expériences de mise en œuvre de la Convention aux niveaux local et régional ne cesse d'augmenter et montre l'intérêt qu'elles y trouvent.

28. Les initiatives des autorités locales et régionales reposent le plus souvent sur un dispositif d'action paysagère qui suit le processus suivant, inspiré des principes de la Convention Européenne du Paysage :

- la connaissance des paysages ; identification, caractérisation, et qualification ;
- l'élaboration d'objectifs de qualité paysagère ;
- la mise en œuvre de ces objectifs par une gestion dans le temps (actions et mesures exceptionnelles et actions et mesures ordinaires) ;
- le suivi des transformations, évaluation des effets des politiques, éventuelle redéfinition des choix.

29. Ce processus se fonde en outre sur des méthodes de consultation et de participation des populations et renforce la relation entre les populations et leur lieu de vie contribuant à la consolidation des identités des populations qui se reconnaissent dans les paysages. Si l'implication du public peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs inhérente à celle de la société, elle doit être envisagée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, de définition des objectifs et d'action.

30. La prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages implique un exercice de démocratie qui accepte les différences et trouve les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; celles-ci constituent une alternative à la simple formulation de classification hiérarchique des qualités paysagères de la part des experts.

31. L'identification des paysages et de leurs perceptions sociales fait partie des connaissances indispensables à la formulation des objectifs de qualité paysagère : elle consiste à localiser les paysages d'importance locale en raison de valeurs diverses qui leur sont attribuées par les populations, les paysages considérés comme transformés, stables ou devant faire l'objet de mesures particulières. La spatialisation des perceptions est indispensable pour offrir à l'action paysagère un support concret et délimité d'intervention publique. Ces méthodes sont mises en œuvre et expérimentées par plusieurs régions ou collectivités territoriales européennes (Région des Pays de la Loire en France, Catalogne espagnole, Piémont italien, etc.).

32. L'identification des paysages (article 6 de la Convention Européenne du Paysage) peut se faire grâce à un instrument de collecte des connaissances des paysages de leurs territoires visant à identifier les paysages, à en analyser leurs caractéristiques et les dynamiques et les pressions qui les modifient. Plusieurs régions françaises, anglaises et espagnoles, la Wallonie, l'Emilie Romagne ont ainsi élaboré des atlas ou des catalogues des paysages ou des inventaires des territoires paysagers⁸. Les expériences mises en œuvre associent les travaux d'experts et la consultation des populations, par enquêtes, ou lors de réunions publiques, ou lors de parcours organisés par des animateurs ou encore par des consultations par les réseaux internet et les associations locales. Ces méthodes permettent d'identifier les valeurs particulières que les populations leur attribuent et d'échanger collectivement les résultats de manière à favoriser le partage et la reconnaissance de la diversité des regards des habitants et des acteurs concernés.

33. Le suivi des transformations et d'évaluation des effets paysagers des mesures mises en œuvre est indispensable pour évaluer l'efficacité des politiques. Les observatoires et systèmes d'information sur les paysages qui se développent dans plusieurs pays d'Europe, comportent des cartographies appropriées rassemblant et articulant les informations sur les caractéristiques des paysages, sur leurs

⁸ Voir notamment : en Grande-Bretagne : Landscape Character Assessment, en France : Système d'Information sur la Nature et les Paysages, en Catalogne, l'Observatoire catalan des paysages, etc.

dynamiques, sur les paysages protégés, sur les éléments du patrimoine local, sur les politiques engagées, etc. ; Ils constituent des moyens de suivi et d'évaluation de ces transformations.

34. L'élaboration des stratégies d'action politique et des objectifs de qualité paysagère constituent une étape essentielle du processus d'action paysagère. Ces stratégies permettent d'élaborer des scénarios pour l'avenir avec des objectifs à plusieurs termes tenant compte des valeurs sociales mises à jour et des perspectives de développement du territoire concerné. Elles donnent également lieu à des débats collectifs organisés par les autorités locales et régionales destinés à favoriser la contribution des habitants à la décision politique.

35. Les objectifs de qualité paysagère conduisent à définir des mesures particulières de protection, de gestion et d'aménagement des paysages, pouvant être concomitantes ou juxtaposées sur les territoires concernés : il est en effet possible de protéger une part du territoire, tout en infléchissant certaines transformations sur d'autres parties et en imaginant des aménagements paysagers nouveaux. Ces mesures peuvent être discutées lors d'ateliers publics pour permettre d'évaluer leur portée sociale et engager un débat à l'échelle du territoire concerné ; aucune méthodologie ne peut être reproduite intégralement d'un paysage à l'autre ; elle doit être adaptée au paysage concerné qui est unique et possède ses propres caractéristiques.

36. Certaines de ces mesures permettent d'intégrer la dimension paysagère dans les politiques sectorielles qui sont de leur responsabilité, comme par exemple les politiques du logement ou des infrastructures ; elles peuvent adopter des mesures compensatoires des effets de politiques sectorielles nationales ou supranationales : par exemple, des dispositions locales de replantation afin de limiter les conséquences de l'arasement des haies entraîné par l'agrandissement du parcellaire agricole, des mesures d'insertion des constructions et logements dans les paysages tenant compte de leurs caractéristiques et des évolutions prévisibles à moyen et long terme, des mesures de développement des énergies renouvelables; ou encore des dispositions permettant de densifier des paysages urbains pour éviter l'étalement urbain et favoriser la proximité et l'accès aux diverses fonctions et services urbains, ainsi qu'à des espaces de loisirs et des espaces naturels préservés.⁹

37. Le recours aux compétences des scientifiques et des spécialistes du paysage est fréquent dans les expériences réalisées, pour élaborer des programmes d'action et pour engager des actions de sensibilisation et de formation auprès des administrations des collectivités ou de la population, en organisant par exemple des expositions ou des parcours de découverte ; dans tous les cas, l'intervention des spécialistes et des scientifiques se fait en étroite collaboration avec les acteurs locaux et régionaux, de manière à favoriser les échanges de connaissances et de points de vue.

De nécessaires échanges et une coopération renforcée entre collectivités territoriales

38. Les échanges d'expériences et la mise en commun de méthodes et d'outils appropriés au paysage, comme cela se pratique déjà depuis quelques années en Europe (ateliers transfrontaliers du paysage entre la France, la Wallonie, l'Espagne, l'Italie, l'Angleterre, la Catalogne) permettent non seulement d'échanger, mais surtout d'améliorer les méthodes sur la base de l'examen en commun des effets des mesures et méthodes mises en œuvre.

39. Les autorités locales et régionales peuvent se porter candidates pour l'obtention du Prix du paysage délivré par le Conseil de l'Europe aux réalisations exemplaires mettant en œuvre les principes fondamentaux de la Convention Européenne du Paysage.

40. Le Congrès, convaincu que la Convention Européenne du Paysage ouvre une nouvelle dimension d'action publique territoriale, avait à l'occasion de son entrée en vigueur recommandé que les collectivités locales et régionales échangent de manière régulière et ainsi suggéré qu'elles constituent un réseau européen¹⁰ pour favoriser la connaissance et faciliter cet échange

⁹ Charte urbaine européenne II - Manifeste pour une nouvelle urbanité

¹⁰ Résolution 178 (2004) et Recommandation 150 (2004) sur la contribution des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage

41. Le réseau européen des pouvoirs locaux et régionaux pour l'application de la Convention européenne du Paysage (RECEP), créé en 2006, constitue une opportunité à cet égard. Les activités du RECEP, tout comme celles d'autres organisations existantes, regroupant des acteurs de la société civile, ou encore des organismes de recherche et universités œuvrant pour le paysage, contribuent de manière positive à la promotion de la Convention et en favorisent l'application concrète.

42. Les collectivités territoriales européennes bénéficieraient d'adhérer et de participer activement à leurs travaux qui doivent s'inscrire dans le plus large nombre de pays membres du Conseil de l'Europe, afin de contribuer à une mise en œuvre effective de la Convention Européenne du Paysage.

V. Conclusion

43. Le paysage constitue un moyen d'assurer la cohésion territoriale et sociale indispensable à une redistribution des ressources et à une économie des énergies au profit des populations européennes des autorités locales et régionales de l'Europe.

44. La mise en œuvre des principes méthodologiques inspirés par la Convention Européenne du Paysage et fondés sur la participation de l'ensemble des acteurs territoriaux et des populations s'inscrit dans un processus continu d'aménagement du territoire qui se nourrit des enseignements de ses propres expériences. Elle contribue ainsi à une nouvelle approche de l'aménagement permettant la mobilisation des forces vives des collectivités territoriales européennes ayant pour objectif l'amélioration du bien-être individuel et social européen. Elle s'inscrit ainsi dans la protection des droits de l'homme et dans l'exercice de la démocratie.

45. La célébration du 10^{ème} anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention Européenne du Paysage est un signe de l'intérêt porté au paysage, à sa gestion ou à son aménagement, mais cela ne présume pas de sa mise en œuvre réelle : comme pour la démocratie, les volontés affichées requièrent un effort constant de mobilisation des forces sociales et politiques.