



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

Paysage et développement durable

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

Version anglaise:

Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention

ISBN-10: 92-871-5989-0

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

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

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

Photo: Jean-François Seguin

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

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

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN-10: 92-871-5988-2

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

© Conseil de l'Europe, juillet 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Préface

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sommaire

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

Préambule de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

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

2. Paysage et bien-être individuel et social

Préambule de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

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

3. Paysage et aménagement du territoire

Article 5 de la convention

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

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

4. Paysage et instruments novateurs

Article 6 de la convention

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

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

5. Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité

Article 6 de la convention

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

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

6. Paysage et sensibilisation, formation et éducation

Article 6 de la convention

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

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

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

Articles 7, 9 et 12 de la convention

Michel Prieur, expert auprès du Conseil de l'Europe

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

8. Paysage et participation du public

Articles 5 et 6 de la convention

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

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

4. Paysage et instruments novateurs

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

«Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en place des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages.»

Article 6 de la Convention européenne du paysage

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

- urbains;
- suburbains;

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

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

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

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

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

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

Cette politique intégrée devrait tenir compte de trois aspects:

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

84. Article 5 de la Convention européenne du paysage.

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

4.1. Présentation d'expériences

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1. L'expérience de la Suisse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.2. L'expérience de l'Italie

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

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

86. Voir www.fl-sfp.ch.

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

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

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

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

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

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

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

87. Voir www.regioneliguria.it.

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

b. Le plan du «Parco delle Cinque Terre»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Vers la mise au point d'instruments novateurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les thèmes suivants pourraient être considérés comme prioritaires:

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

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

Outils facilitant l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles

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

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

Instruments incitatifs

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

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