



*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

3. Paysage et aménagement du territoire

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

«Chaque Partie s'engage [...]

*d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement
du territoire [...]*»

Article 5.d de la Convention européenne du paysage

Introduction

La Convention européenne du paysage énonce l'engagement de chaque Partie à «intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme [...]»⁷⁷. Cette référence textuelle sert de base à la réalisation du présent chapitre, élaboré en tenant compte également d'autres dispositions de la convention, de son rapport explicatif, des documents de travail des 1^{re} et 2^e Conférences des Etats contractants et signataires; ainsi que des principaux documents relatifs à l'aménagement du territoire issus de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire du Conseil de l'Europe (CEMAT-COE) et de l'Union européenne.

L'importance des relations entre les politiques du paysage et celles de l'aménagement du territoire est nettement établie dans la convention, comme en témoignent les extraits suivants:

- l'article 5.d cite en premier lieu l'aménagement du territoire, puis d'autres politiques, quelques-unes mentionnées explicitement, d'autres de façon générique, en raison de leur possible «effet direct ou indirect sur le paysage»;
- le préambule de la convention place ce nouvel instrument juridique dans la lignée de plusieurs textes de portée internationale, consacrés, notamment, à la politique d'aménagement du territoire;
- aussi, le rapport explicatif signale-t-il que la convention «s'inscrit dans le contexte des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine [...] de l'aménagement du territoire»⁷⁸;
- ce même rapport mentionne en premier lieu l'aménagement du territoire parmi les politiques que les Etats contractants doivent développer «systématiquement»⁷⁹;
- au paragraphe 49, relatif aux attributions des compétences en matière de paysage, qui correspondent, dans chaque Etat, aux différents niveaux administratifs – selon leur propre régime législatif –, la nécessité de coordonner ces niveaux dans les politiques d'aménagement du territoire est expressément mentionnée;
- finalement, sans être pour autant moins important, l'aménagement du territoire est également mentionné dans le commentaire consacré à la formation de spécialistes dans le domaine de la connaissance et l'intervention sur les paysages⁸⁰.

Outre ces références explicites, d'autres dispositions de la convention et de son rapport explicatif renforcent l'idée de la nécessité d'une plus forte relation entre les politiques du paysage et celles de l'aménagement du territoire, sans pour

77. Article 5.d de la Convention européenne du paysage.

78. Paragraphe 36 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

79. Paragraphe 50 du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage consacré aux commentaires sur l'article 5 de la convention.

80. Paragraphe 53.b du rapport explicatif de la Convention européenne du paysage.

autant négliger le développement d'autres relations avec des politiques également fondamentales (patrimoine historique, environnement, etc.). Les remarques essentielles pouvant être formulées sont les suivantes:

- la pluralité de références et de mentions relatives au territoire dans un document consacré au paysage indique nettement que, même si le territoire et le paysage sont deux concepts et deux réalités distinctes, ils ne sont pas dissociables;
- le champ d'application de la convention, qui porte sur la totalité du territoire⁸¹, fait de celui-ci l'objet commun des politiques du paysage et des politiques d'aménagement;
- l'application de la convention sur tous les types d'espaces, naturels, ruraux, urbains et périurbains, qu'ils soient terrestres ou aquatiques – incluant les eaux intérieures (lacs, étangs) et maritimes (littoraux, mer territoriale) – et sur tous les paysages (extraordinaires, quotidiens ou dégradés), établit une connexion supplémentaire avec l'aménagement du territoire, forcément lié aux différents espaces et à leurs interrelations;
- finalement, les politiques du paysage et d'aménagement du territoire convergent en ce qu'elles contribuent à l'accomplissement d'objectifs communs de grand intérêt: la qualité de vie des habitants sur tous les espaces et le développement équilibré et durable du territoire.

Les principaux documents européens relatifs à l'aménagement du territoire soulignent la nécessité de lier le paysage à cette pratique. Ainsi, la Charte européenne de l'aménagement du territoire, dans son «objectif particulier» n°1 sur les régions rurales réclame «des mesures pour la conservation et l'aménagement du paysage» dans ces régions. De même, les Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (PDDTDCE-CEMAT – Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres), énoncent des mesures d'aménagement du territoire plus détaillées pour les paysages culturels. Ce même point de vue est adopté et élargi par le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), lorsqu'il demande une gestion créative de ces paysages, insérée dans une politique intégrée de la nature et du patrimoine par rapport au territoire.

Les remarques qui précèdent concernent aussi bien les dispositions explicites que les idées plus générales. Elles valent tant pour l'aménagement du territoire que pour l'urbanisme, pour deux raisons principales: d'une part, dans les dispositions susvisées, «l'aménagement du territoire» et «l'urbanisme» sont très fréquemment mentionnés ensemble; d'autre part, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, même s'ils présentent des différences d'échelle considérables, sont fondés sur les mêmes paradigmes théoriques et sur des bases conceptuelles et méthodologiques similaires. De plus, leur mise en œuvre est fréquemment associée et coordonnée, bien que l'on observe des différences en ce qui concerne l'orientation administrative et l'attribution de compétences dans les Etats et régions de l'Europe. Cela étant,

81. Article 2 de la Convention européenne du paysage.

nous utiliserons dans ce chapitre l'expression «aménagement du territoire» dans son sens le plus large, incluant l'urbanisme, à savoir la réflexion, la planification et l'action sur tous les espaces, qu'ils soient urbains ou bien ruraux ou naturels, en essayant toujours d'obtenir une distribution équilibrée et compatible avec les activités, les utilisations du sol et l'attribution de valeurs aux différentes parties du territoire.

L'aménagement du territoire est une discipline scientifique et une pratique à la fois administrative et politique, qui peut être appliquée à différentes échelles spatiales. Les institutions politiques compétentes agissent soit de manière exclusive, soit en partageant un même espace, organisé à des niveaux territoriaux différents. Les échelles spatiales et les niveaux politiques s'entrecroisent en Europe de manière particulièrement complexe et diverse selon les Etats. Quatre échelles spatiales sont étudiées ici, conventionnellement appelées continentale, nationale, régionale et locale, ainsi que quatre niveaux d'intervention politique: international, étatique, subétatique et municipal. Ce chapitre sera principalement orienté vers le développement des relations entre le paysage et l'aménagement du territoire aux échelles nationale, régionale et locale, et aux niveaux politiques afférents, selon les dispositions de la convention telle qu'initialement élaborée sous les auspices du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

3.1. La pratique de l'aménagement du territoire en Europe

Le territoire est une composante substantielle de toute *politeia*. En ce sens, il est en liaison avec la population, la culture et les normes de vie en commun de la société. Très souvent, les souhaits de réforme ou d'amélioration sociale ont inclus parmi leurs revendications des références à l'ordre territorial voulu. Le terme utopie, en tant qu'aspiration suprême ou «situation hors de portée», reflète littéralement l'importance accordée au territoire dans les désirs des êtres humains. D'une manière plus effective et réaliste, le concept de territorialité a été historiquement utilisé pour établir les limites spatiales des droits et des normes.

L'Europe présente, dans sa longue trajectoire historique, de nombreux facteurs qui mettent en évidence l'importance accordée au territoire, avec des conséquences aussi bien négatives que positives. Aussi, les contributions européennes au développement des politiques d'aménagement du territoire ont-elles été abondantes et décisives à l'échelle mondiale. La réflexion sur la ville planifiée, la réalisation effective d'habitats urbains de tailles et fonctions différentes, la colonisation, le défrichement des terres, puis leur fragmentation, enfin la construction de zones noyaux et de réseaux de transport, ont subi en Europe une évolution montrant la capacité croissante de contrôle du support territorial sur lequel se localisent la population et les diverses activités humaines. Plus récemment, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont atteint un haut degré de développement en Europe, au point d'être implantés à tous les niveaux politiques et échelles spatiales. Depuis

la fin de la seconde guerre mondiale, dans un contexte de reconstruction d'une bonne partie du continent, l'aménagement du territoire des espaces régionaux a subi un développement inégal. Cependant, la pratique de l'aménagement régional est de plus en plus renforcée dans toute l'Europe, en partie grâce aux contributions et orientations méthodologiques du Conseil de l'Europe dans le cadre de la CEMAT-COE et de l'Union européenne.

L'aménagement du territoire, incluant l'urbanisme, a été et reste entendu comme une pratique publique à laquelle on ne peut renoncer et dont le but principal est la coopération entre les différents secteurs de l'administration contribuant à l'utilisation du territoire pour atteindre les objectifs fondamentaux de toute société, tels la vie, la paix, le bien-être social ou le développement durable. Traditionnellement, les objectifs spécifiques de l'aménagement du territoire ont été l'élimination des déséquilibres territoriaux, l'articulation – ou connexion – physique des lieux d'un espace donné entre eux et avec l'extérieur, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et la récupération d'espaces dégradés ou abandonnés. Ces objectifs peuvent aussi s'exprimer comme la nécessité de doter chaque espace, à n'importe quelle échelle, des structures et des systèmes territoriaux qui permettent, d'une part, la cohésion interne au sein d'un espace et son intégration dans des espaces plus grands et, d'autre part, de distinguer dans ces espaces les aires de diversité et d'inégalité qui exigeront des régimes spéciaux de maintien des valeurs ou de correction de différences inacceptables dans tout projet démocratique de vie en commun. Une version plus récente de ces objectifs a été exprimée de manière synthétique dans des documents du Conseil de l'Europe (Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen – Recommandation Rec(2002)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) et de l'Union européenne (Schéma de développement de l'espace communautaire – SDEC), comme la nécessité de parvenir à un développement territorial durable et équilibré. Nous aborderons ci-après le rôle que peut jouer le paysage dans la réalisation de ces objectifs, ainsi que, inversement, les fonctions qui peuvent incomber aux politiques d'aménagement du territoire en ce qui concerne la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.

Les objectifs susmentionnés de l'aménagement du territoire, exprimés d'une façon ou d'une autre, sont valables pour toutes les échelles spatiales et à tous les niveaux politiques. Dans chacune des situations possibles, leur insertion doit prendre en compte les différents processus et principales causalités, les traitements méthodologiques et procéduraux spécifiques et les diverses possibilités de concrétisation et de détermination (de contenu, normative, cartographique, etc.).

L'aménagement effectif du territoire peut être une politique différenciée organiquement, bien que souvent elle ait été attribuée à l'organe supérieur de l'appareil politique dans les différents niveaux, mais ses objectifs doivent être partagés par les départements ou domaines politiques dont les actions ont des répercussions directes ou indirectes sur le territoire. Quoi qu'il en soit, cette

pratique requiert la coordination interadministrative et la participation sociale, aussi bien verticale qu'horizontale et transversale. La coordination horizontale permet, à l'échelle continentale, la cohérence des actions des Etats et, dans chacun des Etats ou des autres niveaux politiques, elle permet d'assurer la compatibilité des objectifs ou de l'incidence territoriale des politiques sectorielles. La coordination verticale doit assurer en même temps la sauvegarde des intérêts généraux et la capacité de prendre les décisions les plus concrètes concernant le territoire aux niveaux les plus proches du citoyen. La coordination transversale permet d'aborder les questions d'aménagement du territoire d'une façon complexe qui puisse intégrer les différents agents non gouvernementaux et politiques, en favorisant la participation citoyenne et la créativité sociale.

L'instrument de l'aménagement du territoire à une échelle réduite est le plan. A grande échelle, ce sont généralement les schémas directeurs ou les stratégies. Ces instruments sont en tout cas une occasion de développer la connaissance, la réflexion et les propositions d'idées créatives sur l'espace traité. Ils contiennent aussi les accords conclus entre les différents agents et intérêts légitimes et sont également l'expression du compromis acquis par les gouvernants auprès des sociétés qui les ont élus et qu'ils représentent. Les différents niveaux et secteurs politiques doivent coopérer pour le développement et la mise en œuvre des plans, schémas ou stratégies d'aménagement du territoire. De plus, en général, les instruments d'aménagement du territoire ont une valeur normative et doivent être respectés par les agents privés et par les différents niveaux d'intervention. Tout plan d'aménagement du territoire peut être entendu non seulement en tant qu'expression du modèle territorial souhaité, mais aussi comme un processus stratégique et prospectif, de caractère flexible, développé par des actions sélectives et suffisamment doté d'instruments de gestion, de suivi et d'évaluation des résultats.

La complexité et la portée des objectifs et instruments d'aménagement du territoire requièrent actuellement l'éclaircissement de ses liens avec d'autres politiques, en premier lieu pour donner de la cohérence spatiale aux politiques qui établissent les principes de base de toute société, tels l'identité (culture, patrimoine), le bien-être (santé, enseignement, assistance sociale), la qualité du milieu et le développement durable (nature, environnement, économie), ensuite pour coordonner les politiques sectorielles ayant une incidence sur le territoire (notamment l'agriculture, les infrastructures de communication et de transport, l'industrie, l'énergie et les mines). Les structures et systèmes territoriaux, permettant la cohésion d'un espace donné à une échelle quelconque, doivent être institués par les instruments d'aménagement du territoire qui prévoient au moins l'établissement des possibilités suivantes:

– l'existence, pour tous les habitants de l'espace, d'une véritable égalité d'accès en ce qui concerne les services de base (sanitaires, scolaires, d'assistance, récréatifs), reconnus comme étant des droits individuels et/ou sociaux dans les instruments normatifs internationaux, européens et nationaux;

- une accessibilité équivalente aux différents moyens de communication et de transport, à la connaissance, aux services mentionnés auparavant et aux ressources et opportunités économiques d'emploi et/ou d'entreprise;
- l'accès des habitants de chaque espace au milieu naturel et la possibilité d'une jouissance paisible de la nature.

La mise en valeur particulière des zones de diversité et d'inégalité, en tant que fonction également prioritaire de l'aménagement du territoire, permettra de développer aussi les points suivants:

- délimiter les espaces qui, du fait de leur valeur culturelle, naturelle, stratégique, scientifique, de diversité territoriale ou d'autres raisons d'intérêt général, exigent un certain niveau de protection;
- distinguer des parties du territoire qui, du fait de leur conformation ou de leur localisation, subissent des risques naturels ou induits par les activités humaines, afin de limiter leur occupation ou leur utilisation résidentielle, récréative ou productive;
- établir, dans les espaces qui présentent diverses possibilités d'utilisation, la compatibilité ou l'incompatibilité entre elles;
- identifier les zones où il existe des conditions générales d'inégalité pour les habitants, afin d'y mener des actions prioritaires et de supprimer les situations injustes ou de déséquilibre territorial;
- aborder la question des zones inhabitées ou en voie de désertion comme une question importante de l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les politiques du patrimoine culturel, de l'environnement et du développement économique durable, l'aménagement du territoire peut assumer un rôle instrumental en intégrant et en donnant une cohésion spatiale aux faits considérés comme des constantes territoriales de ces politiques, pour des raisons d'identité ou de préservation de la diversité culturelle, et pour assurer la qualité du milieu ambiant ou la durabilité des ressources naturelles et leur transmission aux générations futures. De même, la politique d'aménagement du territoire doit refléter, avec la précision inhérente à chaque échelle spatiale ou niveau d'intervention, la localisation de toutes les activités humaines et notamment de celles qui ont une incidence plus marquée sur le territoire en tant que ressource limitée, sur laquelle reposent d'autres biens également limités (eau, sols, minéraux, végétation...).

La présence et la distribution des valeurs patrimoniales sur le territoire ont une grande répercussion dans la création d'identités territoriales et dans la singularisation des espaces, ce qui constitue une question notable dans un contexte de mondialisation tendant à l'homogénéisation. Le patrimoine culturel et naturel, entendu dans un sens qui inclut des faits de type matériel ou immatériel et de nature archéologique, historique, artistique, ethnologique, etc., représente l'une des ressources les plus revalorisées dans les stratégies de développement territorial apparues ces dernières années. Cela vient redéfinir le rôle joué par les aires considérées, jusqu'à il y a

peu, comme stagnantes ou marginales (aires de montagne, subdésertiques, froides, etc.) et fait augmenter les exigences dans l'aménagement et la gestion des aires dynamiques (urbaines, littorales, d'utilisation agricole intensive, etc.). Les valeurs patrimoniales contribuent aussi à la création de réseaux territoriaux et d'itinéraires culturels qui ont une forte répercussion sur la cohésion de certains espaces, pour des raisons non seulement culturelles, mais aussi économiques et de stimulation du peuplement des aires de faible densité.

Une attention particulière doit être portée actuellement aux relations existant entre l'aménagement du territoire et l'environnement, qui impliquent parfois des institutions politiques différentes. Cette situation se situe souvent dans un panorama normatif complexe, établi par des canaux qui ne sont pas toujours convergents. La place primordiale théoriquement accordée à la durabilité doit se traduire par l'exigence de certaines conditions prioritaires aux facteurs de localisation des activités et des infrastructures, d'attribution des utilisations du sol et d'assignation des ressources hydriques ou énergétiques dans les différents espaces et lieux. Aussi, l'aménagement du territoire doit-il donner des critères de localisation des activités dangereuses, génératrices de risques catastrophiques ou polluants, en contribuant à la réduction de leur impact sur les populations et sur les ressources naturelles; aussi doit-il intégrer les répercussions spatiales d'une planification environnementale émergente qui peut tendre vers la sectorisation – comme cela est le cas avec la planification hydraulique, l'installation de parcs éoliens, l'application des études d'impact à des projets isolés, etc. Les politiques de formation de réseaux naturels et environnementaux, par la création d'aires protégées, de zones sensibles et de risques naturels, de réhabilitation d'aires dégradées, etc., peuvent avoir des effets bénéfiques pour l'aménagement du territoire, s'imposant dans la coordination et la coopération des différents niveaux politiques.

L'aménagement du territoire a eu, dans un premier temps, une orientation essentiellement économique. Bien qu'elle soit actuellement moins exclusive, elle ne peut être supprimée. Les liens importants qui existent entre les processus économiques et l'aménagement du territoire demandent une connaissance et un traitement différencié aux divers niveaux politiques et échelles spatiales. En Europe, à l'échelon continental, les processus de convergence économique et de cohésion sociale et territoriale se manifestent dans la définition de politiques de développement spécifiques pour les grandes aires (urbaines, rurales, de montagne, littorales, insulaires, transfrontalières), dans l'application de fonds structurels pour la diminution des déséquilibres territoriaux existant entre les régions européennes, dans la proposition d'un développement territorial polycentrique, dans la construction de réseaux transeuropéens et l'exécution prioritaire d'améliorations dans les eurocorridors moins bien dotés et des chaînons ou projets stratégiques de connexion. Les réseaux des zones protégées existant à l'échelle européenne (Sites du patrimoine mondial, Réserves de la biosphère, Sites Ramsar, Réserves biogénétiques, Diplôme européen des espaces protégés, Aires spécialement protégées de la Méditerranée, Aires protégées de la mer Baltique, Réseau

Natura 2000, réseau Emeraude) lient les politiques d'intérêt environnemental, et notamment naturel, à d'autres fonctions sociales et économiques.

Aux échelles et aux niveaux politiques des Etats et régions – imbriqués en Europe dans diverses situations d'organisation territoriale et d'extension spatiale –, certaines lignes d'action en matière d'aménagement du territoire sont plus fréquentes ou communes, bien que dans cette politique le fait de descendre dans l'échelle spatiale suppose l'augmentation de l'importance des données particulières à chaque territoire. Des exemples de lignes prioritaires d'action à ces échelles et niveaux peuvent être:

- la potentialisation du développement endogène de chaque territoire – selon sa situation géographique, ses ressources, sa capacité et initiative sociale;
- la déconcentration des activités débouchant sur la création de systèmes urbains équilibrés, en évitant le dépeuplement des lieux ou des aires rurales défavorisés et en stimulant les relations campagne-ville, considérées comme caractéristiques d'une société unitaire distribuée sur un territoire diversifié;
- l'accès équivalent aux services publics, aux infrastructures – en favorisant l'«intermodalité» des différents transports – et aux technologies de l'information et de la télécommunication.

À l'échelle locale, qui comprend les initiatives conjointes de plusieurs municipalités sur des espaces ou des réseaux supralocaux, les objectifs et les enjeux de l'aménagement peuvent être très différents selon la taille des agglomérations et le type d'habitat (agglomérations urbaines et conurbations, villes moyennes et petites, noyaux ruraux). Cependant, dans toutes les situations à cette échelle, il existe des caractéristiques communes de grand intérêt. Il s'agit, en premier lieu, du niveau politique de participation le plus immédiat et direct pour le citoyen en ce qui concerne les questions d'aménagement, aussi bien pour la défense des intérêts légitimes des particuliers que pour la sauvegarde des intérêts communs ou généraux. Il s'agit aussi du niveau de base de la gestion politique et administrative, auquel correspondent les déterminations spatiales les plus détaillées et concrètes, à savoir principalement l'établissement des utilisations du sol, la localisation des équipements et services publics, l'émission des permis de construire, de localisation et d'ouverture d'activités, l'identification d'éléments patrimoniaux. La coordination des actions avec les niveaux politiques les plus hauts est particulièrement importante pour un aménagement effectif à l'échelle locale. En ce sens, il peut être utile d'établir un principe de correspondance inverse: le niveau municipal localise ou délimite avec une meilleure précision les intérêts légitimes.

La majeure partie du territoire européen est rurale. Dans les pays développés et disposant de bons réseaux de communication, la ruralité, sans pourtant perdre sa fonctionnalité éminemment agraire et des connotations culturelles propres, devient de plus en plus une réalité essentiellement spatiale ou territoriale. Les espaces ruraux se diversifient économiquement et permettent d'atteindre des niveaux similaires à ceux des aires urbaines en ce qui concerne les conditions fondamentales

de vie. Ainsi, l'aménagement du territoire, en donnant une expression spatiale concrète à d'autres politiques, possède un champ d'activité d'énorme importance et complexité. Depuis quelques décennies, il se produit une profonde reconversion de la plupart des espaces ruraux européens qui touche à l'utilisation du sol, sur un large éventail de changements qui vont de l'exploitation intensive à l'abandon. Ces dynamiques ont une incidence décisive sur l'habitat rural et sur ses dotations, sur la voirie et le parcellaire rustique, sur la conservation des sols ou sur les pertes par érosion, sur le maintien de la végétation, sur l'assignation des ressources hydriques, etc. Une bonne relation entre les politiques environnementales et territoriales est particulièrement importante dans les espaces ruraux, surtout dans les plus sensibles et fragiles (aires de montagne, vallées fluviales, zones de haute vulnérabilité face aux risques naturels ou en équilibre écologique instable pour diverses raisons). La stimulation des relations campagne/ville doit être, avec le maintien de la qualité environnementale de ces espaces, un argument d'avenir prioritaire, dans lequel le maintien des petites et moyennes villes et l'amélioration des conditions de vie jouent un rôle essentiel.

Les aires urbaines en processus de reconversion (zones industrielles, espaces portuaires et miniers avec des sols pollués ou très dégradés) occupent des terrains considérables en Europe. Beaucoup possèdent une valeur stratégique pour les villes et les zones où elles se localisent, aussi bien pour des raisons économiques que pour leur possible transformation en zones résidentielles, d'équipements publics ou pour l'amélioration des conditions environnementales. Il existe des exemples européens considérables dans le traitement de ces aires par la voie d'une reconversion, réhabilitation ou restauration. Cela a souvent donné lieu à des opportunités et des améliorations réelles dans certaines villes, espaces périurbains et urbains. Les plans d'aménagement, l'action à partir d'une vision intégrale de «politique des villes», les programmes européens tels qu'Urban ou, tout simplement, les actions singulières stratégiques, ont été des instruments utiles pour réaliser des transformations de grande répercussion environnementale, sociale et économique.

Dans les sociétés avancées, la disponibilité de temps libre a tendance à augmenter et concerne des groupes de population plus amples. La jouissance du temps de loisirs par des pratiques récréatives, culturelles ou par le tourisme conventionnel demande des espaces spécifiques et fait augmenter la mobilité des personnes dans les territoires. Il s'agit d'aspirations universalisées qui traduisent des degrés plus hauts de liberté, d'autonomie individuelle, d'échange et d'ouverture culturelle. Le tourisme s'est diversifié du point de vue thématique depuis les premières activités sanitaires ou culturelles et il s'étend dans l'espace. Après une période d'offre peu contrôlée face à une demande massive, les pratiques touristiques développées évoluent vers des activités plus qualifiées et très souvent avec des exigences de durabilité (tourisme culturel, rural, naturel). L'aménagement du territoire, à toutes les échelles d'action, doit intervenir de manière décisive dans le développement de ce facteur ayant une énorme répercussion territoriale. Les espaces littoraux

et insulaires européens sont particulièrement rares et fragiles, la massification touristique a donc commencé à exiger des instruments d'action spéciaux tels les moratoires de l'édification ou ceux relatifs à la consommation de ressources hydriques et à l'implantation de nouvelles mesures de fiscalité environnementale. Le critère prioritaire pour la réalisation d'un tourisme territorialement équilibré et durable est, sans doute, celui de la mise à profit optimale des constructions et des infrastructures existantes, avant de réaliser de nouvelles édifications ou développements urbains ou constructions.

Un dernier aspect à prendre en considération, également lié à l'aménagement du territoire, est celui des grandes infrastructures et travaux publics, dont l'incidence sur le territoire est fondamentale du point de vue écologique, économique et social. La plus grande mobilité et l'accès aux biens et services que ces infrastructures procurent (eau, énergie, transports, communications) représentent d'importantes opportunités pour la liberté individuelle et le développement collectif. Cependant, l'implantation spatiale d'infrastructures isolées et de réseaux peut être perfectionnée en réduisant son impact environnemental et ses coûts d'exécution et de gestion. L'intégration de ces réseaux est un principe général assumé, principalement en ce qui concerne les transports et leur développement, au moyen de l'«intermodalité». Après une longue étape d'investissements consacrés à l'amélioration et à l'élargissement des axes routiers les plus importants dû à l'intensité de circulation (autoroutes), il est nécessaire de développer les réseaux ferroviaires et d'améliorer les réseaux routiers secondaires qui desservent les espaces ruraux et permettent de les relier aux réseaux principaux. Le développement du transport public dans les villes et son maintien dans les aires de faible densité de population, la coordination entre prévision ou planification des utilisations du sol et des transports publics et la conception de ces derniers en tant que services inclus dans une stratégie générale de stimulation du polycentrisme urbain peuvent être des facteurs décisifs pour une contribution optimale des infrastructures à un aménagement du territoire intégré et efficace. Certaines infrastructures d'apparition plus récente et de rapide implantation dans tous les territoires, telles les éoliennes et les antennes de communication, ont une incidence paysagère particulière. Il est indispensable d'établir des critères de localisation et d'intégration de ces installations, en cherchant la réduction des impacts négatifs et en adaptant leur forme, distribution et quantité aux caractéristiques des territoires qui les accueilleront.

3.2. Synergies entre paysage et aménagement du territoire

Il existe, entre paysage et territoire, d'évidentes correspondances, et il est possible d'établir d'importantes synergies. Le paysage est généralement défini par le terme de territoire ou grâce à une autre racine sémantique similaire. La compréhension exclusivement biologique ou économique du territoire, en tant qu'espace de présence ou de domination et comme ressource de base, s'élargit lorsque l'approche est le résultat d'interactions complexes entre des facteurs de natures

diverses, comme un produit social ou un espace vécu qui peut être amélioré par l'activité humaine; le territoire prend encore une nouvelle dimension lorsqu'on le conçoit comme espace désiré. Si l'aménagement du territoire prend en compte le paysage, il peut aller plus loin dans ses objectifs environnementaux, économiques ou sociaux. Il faut donc intégrer le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire à toutes les échelles et tous les niveaux d'intervention politique.

Le paysage et l'aménagement du territoire sont des éléments qui interagissent forcément. Les propositions d'aménagement du territoire ont toujours une incidence sur le paysage, en le transformant, en aidant à son maintien ou en le dégradant. La grande amplitude sémantique du paysage peut présenter d'importantes opportunités méthodologiques et d'action pour une discipline, une pratique administrative et une politique encore insuffisamment développées qui présentent des orientations parfois contradictoires ou rarement partagées. La prise en compte systématique du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire rend possible une vraie révision des modèles territoriaux, car ces instruments pourront être formulés à partir d'une compréhension approfondie de chaque milieu naturel, des expériences ou du vécu que chaque société a de ces milieux pour, finalement, atteindre l'objectif de développement équilibré et durable. Le projet et le plan d'aménagement du paysage doivent trouver le meilleur type de relation avec les instruments d'aménagement du territoire, dont l'une des caractéristiques principales est leur capacité à intégrer des situations diverses dans un espace déterminé, toujours selon les régimes juridiques et de planification établis par chaque Etat ou région.

Le paysage est un test vivant et continu pour l'aménagement du territoire, un ensemble de manifestations qui traduit l'histoire du territoire et l'adéquation ou l'incohérence des pratiques humaines sur l'espace vécu. Dans les espaces ruraux, l'érosion, l'instabilité des versants, les engorgements ou drainages insuffisants, les formations végétales appauvries, les terres abandonnées, les constructions et infrastructures mal localisées, etc., sont souvent la conséquence d'actions inadéquates qui doivent être corrigées. Dans les paysages urbains, la saleté et les déchets incontrôlés, les bâtiments mal construits ou en ruine, l'urbanisation insuffisante ou le manque de dotations et de mobilier urbain, entre autres, mettent en évidence des problèmes qui concernent directement l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

L'intégration d'aspects naturels et culturels dans le paysage peut rendre celui-ci utile pour atteindre des objectifs de durabilité, principalement pour trois raisons: tout d'abord parce qu'avec les cultures traditionnelles ou autochtones il y a un traitement très attentionné des ressources naturelles, qui donne des paysages de grande qualité esthétique et de forte signification environnementale; ce fait, pris en compte actuellement, représente la possibilité de comprendre l'espace vécu dans lequel s'est formée une culture donnée. Ensuite, on peut associer le maintien des valeurs paysagères de chaque espace à la survivance des modèles culturels qui ont laissé leur trace dans les formes du territoire. Enfin, les paysages, dans

leur évolution physique réelle, peuvent refléter d'une façon concrète et vérifiable les objectifs de type environnemental et culturel qui sont souvent formulés en des termes trop vagues ou difficilement vérifiables.

L'insertion du paysage dans la pratique effective de l'aménagement du territoire stimule et facilite la participation citoyenne, aussi bien pendant les étapes de travail technique que dans celles de prise de décision. L'inévitable complexité de certaines solutions techniques à des questions urbanistiques ou territoriales peut être rendue plus compréhensible en ayant recours au paysage, à sa condition tridimensionnelle plus réelle et plus facile à saisir que la réduction bidimensionnelle d'une représentation cartographique qui est la plus habituelle et, en général, la seule légalement exigée dans les instruments d'aménagement du territoire. Une communication ou information non technocratique des propositions d'aménagement favorise une vraie mise en pratique de la citoyenneté, le dialogue entre des interlocuteurs différents et l'adoption de décisions en commun. Il est particulièrement important de faire en sorte que les traits qui expliquent et structurent un territoire deviennent compréhensibles pour les jeunes, afin de promouvoir leur participation dans les décisions. L'utilisation des moyens actuellement disponibles pour la modélisation digitale des territoires et des paysages à toutes les échelles peut être utile à cette compréhension, car ils rendent l'analyse, la simulation d'alternatives et la représentation virtuelle des options choisies beaucoup plus aisées: la familiarité avec laquelle de nombreux jeunes se conduisent avec l'informatique peut constituer une voie utile pour augmenter leur participation.

La considération systématique du paysage dans les études scientifiques et techniques, qui devrait être présente dans toute action ou processus d'aménagement, peut donner lieu à une planification territoriale et à des projets techniques de construction et d'édification mieux fondés. La connaissance objective des composantes, des causes et des processus naturels, historiques ou économiques qui expliquent les paysages permet de rendre cohérente toute nouvelle implantation sur le territoire et de lui fournir un cadre d'intégration, en incorporant, en même temps, les relations structurelles qui opèrent à long ou moyen terme et qui donnent de la stabilité à des modèles de futur non contradictoires par rapport au milieu ou à la culture de chaque espace.

De même, la considération du paysage représente un facteur déterminant de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des projets et de la réalisation de travaux de génie civil et d'architecture. L'intégration de nouvelles constructions dans le paysage n'implique pas nécessairement une adaptation mimétique, elle peut aussi se faire par le contraste, par la création de nouveaux modes ou rythmes formels, ou bien par d'autres moyens qui stimulent la créativité individuelle et artistique en général. Cette affirmation s'appuie sur les innombrables constructions des temps passés (ponts, aqueducs, temples, palais, bâtiments ruraux) ou actuelles (opérations de régénération urbaine à partir de la construction d'un nouveau bâtiment emblématique). La possibilité de concevoir des paysages

du futur, harmonieux avec la nature et avec les formes humaines préexistantes sur le territoire, est spécialement nécessaire aujourd'hui, car un grand nombre d'implantations concrètes et une croissance extraordinaire de secteurs urbains de fonctionnalité nouvelle sont en train de se constituer sans qu'il existe souvent de réponses de qualité paysagère suffisante. Le fait d'affronter le besoin de créer ces nouveaux paysages, en libérant les sociétés de l'inutile et impossible charge de fixer tout le territoire et d'attitudes immobilistes, constitue aussi un défi important, un objectif qui apporte à l'aménagement du territoire et au paysage l'aspiration, de plus en plus généralisée, qu'un autre monde est possible.

Le paysage est un fait changeant et dynamique qui peut fournir des critères de gestion à l'aménagement du territoire, dont les méthodes les plus conventionnelles ont été fréquemment considérées comme étant trop statiques et rigides. Un autre argument de grand intérêt peut être invoqué pour répondre au défi du développement durable: il s'agit de comprendre que les différents éléments qui forment le paysage ont des rythmes d'évolution différents et que cela ne fait pas diminuer la valeur de l'ensemble mais la fait au contraire augmenter.

La formulation d'objectifs de qualité pour les paysages préalablement identifiés et qualifiés⁸² et leur insertion dans les plans d'aménagement du territoire offrent une bonne occasion de donner une valeur normative à ces objectifs. Dans l'ordre juridique interne de la plupart des Etats européens, les instruments d'aménagement territorial – principalement ceux des échelles spatiales et niveaux politiques de base – constituent des normes qui doivent être obligatoirement respectées. Il s'agit d'un processus en *feed-back*, les travaux d'aménagement aidant à effectuer une meilleure sélection des objectifs de qualité paysagère. Ces pratiques peuvent être également utiles pour la gestion des paysages et le contrôle de leur évolution, car aux instruments d'aménagement du territoire et d'affectation des utilisations du sol – qui ont, en général, une plus grande implantation politique – correspondent habituellement des administrations de développement, de suivi et d'évaluation de résultats.

L'insertion du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire facilite la restauration des liens étroits qui ont traditionnellement existé entre chaque société et son espace vécu, renforce les sentiments d'enracinement ou d'appartenance et rend possible, du moins plus facile, la préservation de la singularité de chaque endroit et de la diversité territoriale. La considération du paysage dans les instruments d'aménagement du territoire, aussi bien dans le sens de la connaissance d'une réalité complexe que dans celui de l'élaboration de diagnostics de cette réalité et dans la formulation de propositions qui permettent de l'améliorer, représente un objectif citoyen direct, une possibilité de jouissance sociale immédiate et quotidienne. La prise en compte du paysage permet de renforcer la valeur accordée à la globalité dans sa complexité (le paysage est un tout, mais il n'est pas tout), en

82. Article 6.D de la Convention européenne du paysage.

même temps qu'elle fournit aux citoyens des repères compréhensibles sur les faits qui déterminent la qualité du territoire qu'ils habitent ou qu'ils désirent.

L'aménagement du territoire, en tant que discipline, pratique administrative ou politique, suppose une action consciente sur la totalité de l'espace considéré. Il s'agit de substituer un processus de territorialisation durable à des actions successives menées sans référence générale. Ces processus spontanés ont considérablement modelé les territoires actuels, généralement vécus comme s'il s'agissait d'espaces stables ou avec des dynamiques de transformation lente, et convertis en des paysages identitaires par la perception humaine. Leur grande vitesse de changement actuel et la pluralité des actions qui s'y produisent constituent les raisons principales qui requièrent aujourd'hui l'évaluation des transformations sur la totalité de l'espace, en incluant nécessairement l'évaluation des aspects paysagers perçus et fréquemment convertis en des traits culturels. Les valeurs attribuées aux paysages par leurs habitants et visiteurs recueillent un sentiment de permanence et de durabilité qui contraste avec leur vie éphémère. De ce fait, les paysages peuvent constituer un moyen approprié d'atteindre les objectifs de développement durable.

Ces mêmes argumentations permettent de mettre en rapport, dans une perspective analogue ou de comparaison entre territoires, le paysage avec la diversité territoriale, cette dernière étant aussi entendue comme l'ensemble des valeurs de chaque lieu qu'il faut préserver ou promouvoir face à la rapide diffusion de modèles standardisés et homogénéisateurs. L'importance et la vitesse des changements actuels provoquent la banalisation et l'homogénéisation d'un grand nombre d'espaces ruraux et urbains. Ainsi, une des principales fonctions de l'aménagement du territoire, en tant qu'action consciente sur la totalité d'un espace, peut être le maintien des traits particuliers de chaque territoire et le sens général qui le rend unique.

3.3. Le paysage dans les instruments d'aménagement du territoire de différentes échelles

Le concept d'échelle met en relation la dimension linéaire ou superficielle d'un fait ou espace géographique avec sa représentation. Rapportée d'abord à la cartographie, cette idée a atteint au XX^e siècle un sens beaucoup plus large, incluant la compréhension d'espaces de toutes dimensions, depuis les principaux éléments qui les composent jusqu'aux causes ou processus qui les expliquent. Bien que ce terme soit utilisé également pour désigner d'autres dimensions de la réalité, comme le temps, il est ici considéré exclusivement dans son sens spatial ou territorial. La considération des échelles est une approche davantage méthodologique que théorique; elle convient particulièrement à la pratique de l'aménagement du territoire, car elle sépare des questions qui souvent reviennent à des organes politiques différents et permet d'établir entre eux des

relations ordonnées et séquentielles. Afin d'effectuer correctement cette nouvelle attribution méthodologique, il est important de ne pas confondre les échelles avec les niveaux politiques d'action, puisque les relations entre ces deux faits sont très variables en Europe. Tel qu'il a été indiqué au début de ce chapitre, on considérera quatre échelles (continentale, nationale, régionale et locale) et quatre niveaux politiques (international, étatique, subétatique et municipal).

3.3.1. L'échelle européenne

À l'échelle européenne, les relations entre l'aménagement du territoire et le paysage doivent être formulées comme des stratégies générales de genre principalement prospectif, résultant aussi bien de l'organisation politique propre à chaque Etat que de la configuration naturelle et historique variée des territoires. Les développements de ces questions correspondent aux échelles et niveaux politiques d'action expliqués ci-après.

La conscience d'un destin européen commun, décidé progressivement par des Etats qui s'associent, peut s'appuyer, entre autres, sur un espace de qualité entendu comme une maison commune et capable de projeter une image attirante ailleurs dans le monde. L'espace européen n'est pas très vaste par rapport à d'autres espaces continentaux, il n'est ni compact ni homogène, sa situation géographique aux latitudes moyennes l'inscrit dans plusieurs zones climatiques. De plus, sa configuration côtière recoupée ou la distribution fragmentaire des grandes unités du relief (hormis les plaines centrales et orientales) donnent lieu à une compartimentation et une grande diversité interne. La variété des paysages européens trouve ses origines dans les différences naturelles qui la constituent, renforcées par une incomparable diversité culturelle. Le maintien de cette richesse paysagère peut aussi exprimer dans le futur la vigueur des relations de chaque société européenne avec son territoire, bien que cela n'implique pas une attitude contraire à l'innovation ni à l'incorporation de faits ou de modes d'action provenant d'autres endroits.

Les paysages, dans la mesure où ils sont considérés comme une partie significative du patrimoine commun européen, peuvent assurer une cohérence visible au principe de l'union dans la diversité. Cette idée donne un sens aux objectifs de cohésion sociale et territoriale, définis comme des buts prioritaires pour l'Europe depuis des années: ce qui est diversifié nécessite une cohésion si l'on souhaite son union. Comme l'ont fait remarquer les philosophes Jurgen Habermas et Jacques Derrida, en Europe, «la reconnaissance des différences – la reconnaissance mutuelle de l'autre dans son altérité – peut devenir la marque d'une identité commune». Si les paysages européens sont entendus comme le résultat d'une combinaison particulièrement expressive et riche d'une grande diversité naturelle sur laquelle ont agi des peuples et des sociétés ayant également des cultures diverses, ils deviennent l'expression spatiale directe du désir de «préserver l'unité dans la diversité en Europe, héritage de son histoire et de sa géographie» et, selon les

principes directeurs approuvés par la CEMAT à Hanovre en septembre 2000, un «bagage inestimable pour son développement territorial durable».

Les objectifs de durabilité formulés d'abord à l'échelle planétaire (Rio de Janeiro, 1992) doivent trouver leur expression précise à d'autres niveaux spatiaux. À l'échelle européenne, les paysages peuvent contribuer à la définition de ces objectifs, à leur réalisation et à leur surveillance afin de les consolider. En premier lieu parce que les éléments de la nature représentent les bases de la grande diversité paysagère. Or, dans la mesure où les paysages changent, on remarque l'altération des facteurs et des processus fondamentaux de la diversité naturelle européenne. Par ailleurs, l'implantation systématique de politiques paysagères, notamment par le biais de leur introduction dans les instruments de l'aménagement du territoire ou par d'autres moyens, peut servir à la réalisation effective des objectifs de durabilité, puisque les politiques de protection, de gestion et d'aménagement des paysages permettront de matérialiser les idées générales plus abstraites ou théoriques dans chaque espace réel.

Toujours en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension des faits, il est nécessaire de remédier, à l'échelle européenne, aux problèmes des «paysages de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale», lesquels ne touchent pas exclusivement des paysages urbains. En effet, les conséquences du dépeuplement ou du vieillissement, combinées avec l'intensification extrême de certains espaces agraires et l'incorporation massive de main-d'œuvre immigrée, sont malheureusement en train de rétablir le dualisme et la fragmentation sociale dans un assez grand nombre d'espaces ruraux européens. La pauvreté rurale et urbaine a été accompagnée pendant longtemps en Europe d'espaces de vie misérables. Les courants de pensée se sont dressés contre ce phénomène en proposant une restauration digne. Cet objectif a été atteint après de longs efforts et la satisfaction des besoins alimentaires ou sanitaires les plus élémentaires. Le dépeuplement, le chômage structurel et la concentration de l'immigration font progressivement réapparaître en Europe les paysages de la marginalité sociale dans une dangereuse spirale de dégradation qui s'éloigne des succès obtenus dans la seconde moitié du XX^e siècle. Le retour des taudis et de ce qui est induit, à savoir la prolifération des espaces exclusifs et fermés, supposerait un grand pas en arrière sur les plans politique, social et culturel en Europe.

Les documents européens d'aménagement du territoire ont identifié des grandes aires de diversité qu'ils ont toujours mises en relation avec les paysages. Depuis la Charte européenne de l'aménagement du territoire (Torremolinos, 1983) jusqu'aux Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen (2000), ces distinctions et relations se sont enrichies et approfondies. La typologie initiale des aires urbaines, rurales, montagnardes, côtières, insulaires et transfrontalières a été récemment élargie avec la considération des vallées, des bassins versants et des zones en reconversion. Pour ces aires, des mesures spécifiques d'aménagement du territoire ont été proposées et l'importance de tenir

compte de leurs propres ressources en tant que base d'un développement endogène – parmi lesquelles figurent les paysages culturels – a été soulignée.

Les documents européens les plus récents ont approfondi l'étude de ces grandes aires en développant des idées qui se rapportent non seulement à leur spécificité ou à des caractéristiques considérées dans un sens statique, mais aussi à leur dynamique et à certains faits qui les lient et qui permettent de créer de nouveaux effets synergiques entre elles. Dans cette optique, on remarque l'importance accordée aux relations campagne/ville avec le paysage qui reposent sur l'idée que les espaces ruraux et urbains sont ouverts à tous et qu'actuellement ils sont fréquemment utilisés par tous les citoyens, tout en incluant les espaces montagnards dans cette considération. Les petites et moyennes villes, de manière individuelle ou bien associées dans des réseaux, jouent un rôle important dans les relations campagne/ville puisqu'elles constituent un élément de continuité et de qualité sur tout le territoire. Les noyaux urbains s'intègrent dans le paysage et focalisent sa dynamique. Dans le cas des aires les plus exiguës – îles – ou linéaires – côtes, vallées fluviales – les relations campagne/ville se matérialisent par le manque généralisé d'espace et des ressources naturelles fondamentales (sol, eau, végétation...) et par la concurrence qui se manifeste entre les différentes fonctions. Dans ces situations, la prise en compte du paysage peut offrir d'importantes opportunités de diversification de l'espace vécu, et il faut y faire appel pour établir des critères restrictifs d'aménagement et de protection.

En ce qui concerne les espaces urbains, les documents paneuropéens et communautaires susmentionnés ont fixé la promotion du polycentrisme comme objectif de développement territorial pour faire face à l'accumulation croissante de population et de richesse dans le noyau central de l'Union européenne. En fait, cet objectif vise à renforcer les régions urbaines, les aires métropolitaines et les principales villes qui existent en Europe en dehors de ce noyau central. Une des principales caractéristiques de l'Europe est celle de l'extraordinaire pluralité et richesse de ses villes, principalement celles qui ont un long passé historique. Le prestige de ces villes est fondé principalement sur leur morphologie et leur paysage urbain. Bien qu'il existe des tendances clairement contraires, la ville compacte prévaut comme le *desideratum* et comme modèle le plus accepté face à la ville diffuse (*sprawl*).

Ces idées enrichissent et viennent compléter l'objectif traditionnel du développement territorial régionalement équilibré, auquel ont été consacrés de grands efforts et ressources en Europe dans la dernière moitié du siècle et qu'il convient de maintenir. Même si les fonds régionaux n'ont pas atteint la convergence économique à cette échelle, on reconnaît généralement leur capacité à améliorer les conditions moyennes de vie des populations des régions les moins favorisées. Les politiques les plus récentes, fondées sur le principe de subsidiarité, et donc plus attentives aux particularités territoriales, devraient aussi évaluer les effets des fonds structurels relatifs au maintien ou à l'amélioration des paysages, en effectuant un contrôle plus minutieux de leurs répercussions

sur le patrimoine territorial de caractère naturel et/ou culturel. La critique fréquente de la Politique agricole commune (PAC), au regard de son incidence sur l'homogénéisation et la banalisation des paysages ruraux européens, peut être surmontée avec l'établissement de conditions environnementales et paysagères à la concession d'aides. Mais pour que cela puisse être fait, il est indispensable d'avoir une connaissance rigoureuse des paysages à l'échelle régionale et locale, et de développer des critères d'action qui reconnaissent et qui accordent de la valeur aux paysages.

La cohésion territoriale européenne exige des infrastructures unitaires capables de raccourcir les distances en ce qui concerne le temps investi à les parcourir. Les réseaux transeuropéens ont été évalués jusqu'à présent en fonction de leurs répercussions économiques. Ils ont été proposés initialement pour rendre possible le marché unitaire. Leurs répercussions paysagères sont également remarquables, pourtant il n'y a guère eu de critères d'action développés à ce sujet. En effet, la prolifération de grandes infrastructures a des conséquences sur les bases naturelles des paysages affectés: changements dans le réseau hydrographique, mouvements et déplacements de grandes masses de terre, compartimentation des espaces de vie et de la mobilité de la faune sylvestre, apparition de nouveaux éléments territoriaux remarquables du point de vue paysager et, dans un nombre considérable de cas, avec un impact négatif ou une prolifération de formes exogènes, banales ou homogénéisatrices. C'est pourquoi deux critères généraux d'action deviennent indispensables: d'une part, la considération minutieuse des paysages locaux et régionaux sur lesquels ces grands réseaux vont avoir une incidence, et auxquels les projets doivent s'accorder de la meilleure façon possible; et, d'autre part, l'exigence de créativité (abandonnant les applications de routine et délocalisées) et de la plus grande qualité technique et esthétique des projets de génie ou d'architecture de ces grands travaux publics.

Ainsi, les réseaux de zones protégées existant à l'échelle européenne peuvent être entendus comme une grande infrastructure européenne de fonctionnalité multiple, comme un ensemble d'aires caractérisées par leur plus grande naturalité, bien que très diverses (sommets montagnards, espaces littoraux peu transformés, bois, zones de pâturage intensif, rives fluviales, îles dépeuplées, etc.) qui aide au maintien de la biodiversité et, de manière générale, l'environnement européens. Cette agrégation d'espaces de grande valeur naturelle peut aussi être considérée comme un réseau territorial, distribué géographiquement de manière à rapprocher la nature des citoyens comme s'il s'agissait d'un équipement social ou de la prestation d'un service public, pour une meilleure connaissance et jouissance de la nature. Ces réseaux deviendraient un élément d'aménagement du territoire de portée continentale par l'association des réseaux des Etats et des régions établis à chaque échelle ou niveau, avec des objectifs similaires. Les réseaux de zones protégées existant à l'échelle européenne ont également une importante signification paysagère. Premièrement, ils permettent d'établir une ample et riche «collection» des paysages naturels et culturels européens. Deuxièmement,

la relative continuité spatiale de ces paysages exprime les bases naturelles de la diversité, qui caractérise l'Europe. Finalement, mettre un frein à la tendance de dénaturalisation qui prévaut encore permet la mise en valeur, sur le territoire, et la restauration des liens de connexion entre les citoyens européens et la nature qui les accueille.

Les instruments paneuropéens et communautaires portent essentiellement, depuis des décennies, sur la coopération transfrontalière et, plus récemment, sur la coopération transrégionale et transnationale. L'aménagement du territoire a été significativement présent dans ces problématiques du fait de sa capacité à combler le manque d'éléments de liaison dans des espaces isolés, voire antagoniques. Les politiques de coopération transfrontalière et transnationale offrent un grand ensemble d'opportunités pour un meilleur développement des critères et des actions d'aménagement du territoire qui considèrent le paysage comme un élément important. Ainsi, on remarque de nombreuses initiatives partagées entre des Etats, régions et municipalités dans des programmes consacrés à la conservation de sommets montagnards communs, aux campagnes de sensibilisation sociale par rapport à certains types de paysages, à la création d'espaces libres, à la mise en place d'une gestion unitaire de part et d'autre d'un fleuve international, etc. Dans ces exemples, le paysage, une fois de plus, est la preuve ou l'évidence dans l'espace d'un substrat naturel commun et se présente comme un projet partagé de vie en commun.

Les institutions européennes ont consacré traditionnellement une partie considérable de leurs efforts à la coopération internationale au-delà des frontières communautaires ou européennes. Les actions paneuropéennes consacrées au paysage ont à présent une certaine répercussion internationale (on peut déjà remarquer l'influence de la Convention européenne du paysage sur des instruments américains, par exemple). La fonction de pont que joue l'Europe par rapport à l'Asie, l'Afrique et l'Amérique se reflétera aussi en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages, soit au travers de situations et de fonctions partagées (eaux maritimes; mouvements de population permanents, saisonniers ou circonstanciels; migrations de la faune sylvestre; villes-porte; aires frontalières), soit au moyen d'actions de coopération exemplaires (restauration de centres urbains historiques; construction d'infrastructures; etc.). Dans ce sens, du fait de la conjoncture actuelle, les paysages de la Méditerranée et ceux de l'Europe centrale et orientale méritent une attention spéciale.

3.3.2. Les échelles nationale et régionale

L'aménagement du territoire européen à l'échelle des Etats et des régions fait apparaître une grande variété de situations politiques, d'étendue des compétences et de leur distribution. L'organisation des Etats est unitaire ou fédérale et les divisions régionales sont conçues à partir de conceptions différentes de la déconcentration ou de la répartition du pouvoir. De plus, il existe un grand nombre d'Etats européens dont les dimensions correspondent à celles de l'échelle locale et d'autres qui ont

des régions aussi étendues que des Etats considérés de taille moyenne. En ce qui concerne la distribution des compétences en matière d'aménagement du territoire et de paysage, on trouve également des situations diverses, depuis les Etats de grande étendue avec des compétences centralisées à d'autres bien moins étendus où ces fonctions sont régionalisées. Cette diversité de circonstances nous mène à étudier (dans ce chapitre consacré essentiellement à des questions spatiales) dans une même section les échelles nationale et régionale, parce qu'elles se rapportent nécessairement aux niveaux étatique et subétatique, avec lesquels elles coïncident dans de nombreux cas.

Ce sont ces niveaux politiques (dans la plupart des cas le niveau étatique) qui assurent l'égalité des droits fondamentaux aux citoyens, exigent des responsabilités identiques traduites dans leurs propres lois, et mettent en rapport ces facultés ou devoirs avec l'espace réel en appliquant le concept de territorialité tel que précédemment mentionné. En ce qui concerne les Etats membres de l'Union européenne, il ne faut pas oublier que l'aménagement du territoire n'est pas une politique expressément mentionnée dans les traités communautaires. Par conséquent, les objectifs de qualité paysagère de cette politique devront être basés juridiquement, dans chaque cas, sur les régimes étatiques ou régionaux correspondants.

A ces échelles sont aussi associés les fondements naturels du paysage et les principes sur lesquels est basée sa considération sociale, notamment ceux qui le lient à l'identité au patrimoine culturel, aux modes de vie et aux comportements ou coutumes sociaux. Même si le long débat théorique sur le concept de région n'a pas été nettement conclu, la mosaïque territoriale de l'Europe étant si compliquée, ce concept rassemble toujours mieux que d'autres les relations complexes qui existent entre la configuration naturelle d'un territoire et les substrats culturels forgés pendant des étapes historiques et dans lesquelles ses habitants dépendaient davantage des caractéristiques physiques des espaces où ils vivaient. L'association entre paysage et région s'inscrit dans une longue tradition européenne en plusieurs disciplines scientifiques.

Les documents européens relatifs à l'aménagement du territoire, mentionnés dans ce chapitre, lient les objectifs de cette discipline à la pratique administrative et politique à l'échelle régionale. A cette échelle, on trouve aussi les mesures spécifiques d'action en matière de paysage relatives à différents domaines, sans préjudice des analyses et applications réalisées à d'autres échelles et/ou niveaux d'intervention. Les échelles nationale et régionale sont, par conséquent, adéquates pour établir des lignes directrices ou des plans d'aménagement du territoire qui comportent des mesures et des propositions relatives au paysage, d'exécution obligatoire pour les administrations en général et en particulier pour les instruments territoriaux de moindre niveau.

Dans l'espace géographique réel, c'est à ces échelles qu'il peut exister la meilleure adéquation entre les modèles culturels et les modèles territoriaux, ces derniers

étant conçus dans le sens d'une synthèse de la réalité spatiale ou de proposition d'amélioration pour l'avenir. Le paysage permet d'assembler ces deux faits, aussi bien dans leur dimension historique – territoire réélabore ou palimpseste qui retranscrit la manière dont il doit être utilisé et façonné dans les différentes étapes temporelles et qui peut donc être interprété et compris – qu'en tant qu'espace de vie du présent de façon plus ou moins conforme aux besoins actuels et aux scénarios de futur souhaités. L'insertion du paysage dans les différents niveaux d'enseignement et l'augmentation de sa considération sociale jouent un rôle fondamental dans le renforcement des relations entre le modèle culturel et le modèle territorial.

Dans la définition des modèles territoriaux à ces échelles, la considération du paysage peut être entendue aussi comme une ressource scientifique et technique précieuse, principalement parce que le paysage dévoile les éléments territoriaux structuraux (unités géologiques, mésoclimats, réseaux hydrographiques...) qui déterminent les processus naturels et les utilisations, surtout dans les étapes historiques où la capacité technique était inférieure à l'actuelle. La description et l'interprétation des paysages nationaux ou régionaux ont contribué également à reconstruire les causes et les processus qui les ont produits, telles la distribution de la propriété et l'utilisation des terres, la configuration de l'habitat, la formation des réseaux de communication et la localisation d'autres éléments sur lesquels s'appuie substantiellement l'aménagement du territoire.

La distinction des typologies de paysages aux échelles nationale et régionale doit être fondée sur les principales combinaisons des éléments structurels du territoire et les principaux usages des sols en tenant compte de l'histoire et des traditions culturelles de ce territoire. La typologie européenne, établie par l'Agence européenne de l'environnement et concrétisée dans le rapport Dobris⁸³, peut constituer un point de départ à développer grâce à la réalisation d'atlas nationaux et régionaux du paysage. Des contributions intéressantes ont été apportées sur ce point dans plusieurs pays européens. Il faut donner à ces travaux de caractérisation des paysages une valeur supplémentaire du fait de leur utilité pour l'aménagement du territoire: les typologies établies par ces travaux doivent devenir la référence des régimes d'action différenciés pour chacun d'entre eux et ces régimes doivent avoir une portée normative, au moyen de leur insertion dans les instruments d'aménagement.

Aux instruments d'aménagement des échelles nationale et régionale peut correspondre aussi l'établissement de lignes directrices ou de normes pour une accessibilité suffisante à tous les paysages. Cette question est liée à la régulation des droits de la propriété privée. Dans le contexte actuel, caractérisé à la fois par une augmentation généralisée de la mobilité sur certains axes de communication, fréquemment surchargés, et par l'abandon ou l'oubli des chemins et sentiers ruraux, il est important que l'accès aux paysages soit l'objet d'une régulation générale, que soit maintenu le caractère de domaine public des espaces publics et

83. «L'environnement de l'Europe – L'évaluation de Dobris», Agence européenne pour l'environnement, 1995.

des voies de communication dont l'abandon pourrait facilement conduire à leur privatisation et, par conséquent, à l'occultation de certains paysages. De plus, il faut contrecarrer la tendance consistant à convertir des paysages de grande valeur en des espaces exclusifs ou réservés.

La régulation générale de la visibilité des paysages est si importante qu'elle doit également être fondée sur des normes générales, car elle est liée aux droits fondamentaux, tels ceux de la propriété et de la jouissance de certaines conditions environnementales (illumination, ventilation). Il existe, dans toute l'Europe, des précédents significatifs dans ce sens, aussi bien en ce qui concerne les espaces urbains que d'autres endroits dont l'accessibilité et la visibilité ont acquis une valeur publique ou stratégique. Ces exigences ont été mises en pratique grâce à l'obligation d'éviter l'édification à certains endroits, l'institution de périmètres ou franges de protection, ainsi que par l'interdiction des panneaux publicitaires, l'interruption de la visibilité, etc. L'élimination ou la diminution de la visibilité pose à la perception et à la considération sociale des paysages des problèmes similaires à ceux posés par la difficulté d'accès.

La régulation des activités dont l'impact est le plus fort sur le paysage peut s'effectuer grâce au concours de différentes politiques (environnementale, du patrimoine...). Les conditions de localisation et de compatibilité spatiale entre elles font appel aux instruments de l'aménagement du territoire. Ces aspects peuvent être résolus dans les plans d'échelles plus détaillées, mais certaines utilisations des sols, activités et installations ont une transcendance paysagère telle qu'il convient d'établir des lignes directrices ou normes générales afin d'assurer l'égalité du droit à un paysage de qualité à tous les citoyens. C'est le cas, entre autres, de l'urbanisation, des activités minières, des installations d'énergie électrique et de télécommunications, auxquelles doivent correspondre des normes techniques d'implantation qui prennent en compte le paysage et qui soient retranscrites dans des lois et dans des instruments d'aménagement nationaux ou régionaux.

La considération et la régulation générale des activités visuellement préjudiciables sont tout aussi importantes. On sait que la Directive communautaire 85/337 sur l'évaluation de l'impact environnemental oblige à tenir compte du paysage dans les projets d'implantation d'un certain nombre d'activités. Or cette liste n'est pas élaborée à partir de paramètres visuels. Dans la plupart des Etats européens, on assiste actuellement à une prolifération d'activités qui ont d'importantes répercussions paysagères négatives qui ne se trouvent pas sur cette liste (dépôts d'automobiles inutilisés, grandes aires d'accumulation de conteneurs, aires de déchets de matériaux de construction...) et qui appellent un régime général.

A ces échelles ou niveaux politiques, il est possible aussi de réguler l'établissement d'itinéraires paysagers, considérés comme étant représentatifs du fait de leur diversité ou caractère exceptionnel, ainsi que l'attribution du caractère de «voies paysagères» à certaines routes, chemins et sentiers, permettant ainsi de leur donner certaines conditions minimales de tracé, de caractéristiques formelles

et d'exigences de circulation (vitesse limitée) qui harmonisent la sécurité et la possibilité d'admirer, de parcourir et de profiter du paysage. Cette action peut être décisive pour faire augmenter la considération sociale du paysage et, en définitive, pour son maintien ou son renforcement.

Les instruments d'aménagement d'échelle nationale ou régionale doivent aussi identifier et délimiter (avec le niveau de précision exigé par les différents ordres législatifs) les paysages considérés comme étant d'intérêt général dans les niveaux d'action publique mentionnés, de façon à éviter leur endommagement ou leur perte à cause de la prévalence d'intérêts locaux. Fait partie également de ces instruments l'établissement des autres lignes directrices à respecter obligatoirement et, en ce qui concerne notamment le paysage, à prendre en compte par les plans et les projets à des échelles ou des niveaux politiques plus bas.

Les paysages transfrontaliers font nécessairement l'objet de régulation au niveau étatique, bien que les administrations régionales et locales participent de plus en plus à leur gestion. Ce point sera spécifiquement développé dans un autre rapport, mais il est intéressant de souligner ici sa relation cruciale avec l'aménagement du territoire. Dans ces espaces, l'aménagement du territoire a des fonctions de grand intérêt et qui ont d'importantes répercussions. Deux raisons principales à cela: en premier lieu, les politiques traitant habituellement de la gestion des paysages transfrontaliers permettent d'articuler des espaces sans continuité dans leurs utilisations ou fonctions à long terme et aussi parce que le paysage apparaît dans ces espaces comme une matrice de base qui les unit et qui est composée de faits décisifs pour un grand nombre d'activités et de pratiques sociales.

3.3.3. L'échelle locale

A l'échelle locale, les paysages représentent dans leur conformation physique réelle et dans leur vécu une expérience directe et quotidienne. Il s'agit de l'échelle primordiale pour la participation sociale dans la définition des objectifs de qualité paysagère et pour l'intégration effective de la prise en considération des formes du territoire et des causes ou processus qui les produisent. Cette échelle coïncide avec le niveau politique municipal, individualisé ou associé selon la forme de coopération territoriale adoptée.

Dans l'espace européen, l'aménagement du territoire local doit se faire suivant des objectifs, des directives et des critères paysagers généraux, émanant des niveaux politiques international, national et régional, tels la durabilité, le respect de la diversité territoriale, la considération du patrimoine commun... Par ailleurs, à l'échelle spatiale de base, l'aménagement du territoire et l'urbanisme doivent s'appuyer sur des objectifs, des normes et des critères paysagers propres, qui présentent un trait commun: ils atteignent tous le niveau le plus précis en ce qui concerne tant leur contenu que les aspects procéduraux.

A cette échelle, il est fondamental de prendre également en compte le fait que dans de nombreux endroits le paysage est reconnu comme un signe primordial

d'identité et comme la valeur principale d'attraction ou de considération externe. La connaissance des causes et des processus naturels ou historiques qui ont donné naissance et expliquent les caractéristiques et les formes spécifiques du paysage dans chaque endroit est indispensable pour le maintien des utilisations du sol, des édifications et d'autres options d'aménagement du territoire réalisées par le passé – permettant d'en tirer les leçons pour agir dans le présent – et pour connaître les répercussions de leur transformation ou élimination.

Des principes généraux tels la durabilité, le maintien de la diversité territoriale ou la conservation du patrimoine culturel commun ou d'autres spécifiquement paysagers, comme le libre accès au territoire, l'amélioration de la visibilité ou l'intégration fonctionnelle et formelle des éléments du paysage, doivent atteindre, à cette échelle, une expression concrète et réelle. L'application des critères généraux d'aménagement suivants peut contribuer à y parvenir:

- la «contention» et la concentration spatiale des actions, en évitant la prolifération et la dispersion superflues d'interventions sur le paysage;
- l'attribution d'utilisations du sol qui ne soit pas massive ou de grande étendue, afin de réduire les processus d'homogénéisation, de banalisation ou contraires au maintien de la diversité spatiale;
- le maintien des voies d'accès dégagées ainsi que la continuité des voies alternatives aux routes ou voies ferrées conventionnelles, tels les anciennes drailles et autres chemins ruraux, sentiers piétonniers, trames vertes, pistes cyclables, etc.;
- la prise en compte systématique de la topographie et des éléments de visibilité en tant que facteur significatif du choix du tracé des infrastructures et de la localisation d'activités, favorisant la sensibilisation sociale par rapport au paysage;
- la recherche des emplacements qui supposent le moindre impact pour y installer les activités qui nuisent le plus à la qualité des paysages;
- l'exigence de la meilleure précision et qualité pour tous les projets d'action ayant une incidence paysagère, aussi bien en ce qui concerne les transformations ou changements qu'ils produisent que par rapport aux mesures de correction ou de compensation nécessaires pour corriger leur impact.

A cette échelle, il est indispensable de réaliser un inventaire des valeurs et des conflits paysagers, qui comprenne au moins l'identification des faits suivants:

- les espaces et les lieux qui présentent un intérêt particulier ou ayant une valeur paysagère (présence d'espèces menacées, d'écosystèmes rares) et environnementale (topoclimats particulièrement agréables ou rares);
- les espaces ou les éléments du paysage auxquels il a été attribué un symbolisme collectif de type religieux, historique ou culturel, dans le temps présent ou par le passé;
- les espaces urbains et ruraux fréquentés pour des pratiques sociales en plein air (promenade, pique-nique, aires de loisirs pour enfants...);

- les endroits les plus visibles ou remarquables: il peut s’agir parfois des lieux où il est possible de promouvoir une meilleure considération sociale du paysage;
- les faits ou éléments territoriaux qui constituent des lieux singuliers ou des références pour la situation ou la localisation spatiale;
- les aires moins visibles ou plus opaques, afin d’y considérer la localisation d’activités ayant une plus grande incidence sur le paysage;
- le répertoire d’activités et d’implantations mal situées par rapport au paysage afin de procéder à leur élimination ou au changement de leur localisation.

L’analyse du paysage, son évaluation et les propositions, pour sa conservation ou son amélioration, au moyen de son insertion dans des instruments d’aménagement local, nécessitent une représentation cartographique suffisamment détaillée (généralement, les différents régimes législatifs de l’Etat ou de la région définissent des échelles cartographiques minimales pour les plans d’aménagement local). Dans cette cartographie paysagère doivent se refléter pour tout le territoire considéré les faits suivants:

- les unités du paysage (entendues en tant qu’espaces homogènes dans leur physionomie, qui expriment des processus naturels et d’utilisation liés);
- les champs visuels et l’analyse de la visibilité ou intervisibilité des espaces les plus fréquentés (voies et axes de communication) ou les mieux considérés socialement (lieux de récréation, symboliques, etc.);
- les attributions patrimoniales et les préférences sociales relatives aux différents espaces et éléments du paysage;
- l’évaluation des relations de cohérence entre les aspects précédents et la localisation ou délimitation précise des propositions réalisées.

Chacune des aires issues de la division d’un espace aménagé pourra posséder des connotations paysagères. On évaluera leur fragilité et on leur attribuera des objectifs spécifiques de qualité paysagère. En plus d’autres caractérisations possibles, les attributions de fragilité et/ou qualité se rapporteront, au moins, aux catégories fondamentales des valeurs du paysage suivantes:

- naturalité;
- historicité ou valeur patrimoniale;
- considération scénique générale;
- signification en tant qu’espace stratégique;
- rareté ou caractère exceptionnel.

Dans les noyaux de population ou espaces urbains consolidés, la prise en compte du paysage dans les instruments d’aménagement à cette échelle plus détaillée

devrait analyser, évaluer et proposer des actions et des mesures par rapport aux faits suivants:

- l’image d’ensemble du noyau, incluant sa silhouette, la texture formelle créée par la distribution des espaces libres et bâtis, et en prêtant attention, spécialement dans ces derniers, à la volumétrie et à la couleur;
- les bordures ou aires de contact entre l’espace bâti et le reste du territoire, en prêtant une attention spéciale aux finitions des parties arrière des bâtiments ou des installations provisoires rattachées aux édifications;
- les entrées ou les accès au noyau de population les plus fréquentés et leurs façades les plus représentatives (fronts de mer, rives fluviales), en proposant pour ces espaces un traitement paysager particulièrement soigné;
- le maintien des bâtiments hors d’usage afin d’éviter leur dégradation progressive et leur ruine;
- la considération de certains secteurs ou espaces urbains comme des zones saturées par la localisation d’activités ayant une incidence paysagère.

Les zones ou aires prévues pour la croissance urbaine future doivent être sélectionnées en tenant compte de leur répercussion sur le paysage, aussi bien en ce qui concerne le noyau de population préexistant que les espaces ruraux et naturels de l’espace aménagé. Leur délimitation doit être précise et fondée sur des éléments stables du terrain ou des bornes bien fixées. Il est important également de maintenir fonctionnellement et formellement ces aires d’expectatives urbaines, en évitant leur abandon ou leur conversion en des décharges et des espaces insalubres. Le développement urbain de ces aires devra se réaliser en tenant compte des objectifs et critères généraux d’aménagement du paysage déjà cités.

La prise en compte de la dimension paysagère dans les espaces ruraux pourrait constituer la clé pour une amélioration réelle des espaces vécus, principalement parce qu’ils constituent la plus grande partie du territoire, et aussi parce qu’actuellement ils sont souvent considérés comme des espaces résiduels ou avec une connotation négative de «sols non urbanisables». Il suffirait d’y distinguer différentes unités du paysage afin de disposer d’une définition précise et détaillée qui puisse être prise en compte au moment d’une éventuelle transformation ou nouvelle implantation. Actuellement, de nombreux paysages ruraux se trouvent dans une étape de transition ou reconversion fonctionnelle et nécessitent des mesures de réaménagement, soit pour adapter des formes et structures qui ne sont plus opérationnelles, soit pour les maintenir, pour conditionner leur transformation ou pour les compléter avec des éléments manquants. En tout cas, il faut identifier, notamment, les faits qui suivent:

- le parcellaire rural et ses limites physiques (murs de pierre sèche, haies...);
- les infrastructures de contention des sols (terrasses, périmètres circulaires de protection d’arbres ou de cultures...) et d’irrigation (puits, chenaux d’irrigation, drains...);

- les plantations en bordure des chemins et lisières;
- le boisement des clairières dans certaines masses forestières, sur des rives des cours d'eau ou sur des versants susceptibles d'érosion;
- les constructions rurales sans fonctionnalité, mais qui possèdent une valeur patrimoniale (fontaines, piliers, bergeries...).

Une importance paysagère particulière appelle au maintien de la naturalité des lignes de faîte qui ferment les champs visuels de nombreux paysages et qui peuvent être profondément altérées par l'installation d'antennes et d'éoliennes. Des critères paysagers d'aménagement sont également nécessaires pour les fonds de scène constitués par les versants des collines et des montagnes qui doivent être traités en fonction de leur grande valeur paysagère, de sorte que les actions de gestion agricole (reboisements, réalisation de coupe-feu...) ou les nouvelles implantations susceptibles d'être entreprises (édification, lignes électriques, nouveaux chemins...) ne représentent pas une altération de leur texture formelle.

Afin de contribuer à la gestion des paysages sur tout le territoire, l'aménagement local doit sélectionner des aires d'action stratégique par leur intérêt paysager objectif, ainsi que par l'effet que ces actions peuvent avoir sur la sensibilité et la responsabilité sociales par rapport au paysage. Dans ce sens, les espaces suivants peuvent constituer des éléments de grande valeur:

- les espaces les plus remarquables par leurs qualités naturelles ou attributions culturelles, par exemple ceux caractérisés par la présence d'écosystèmes de grande valeur, lieux et centres historiques urbains, etc. S'il est vrai qu'il y a eu des progrès dans la protection de ce type d'espaces, il reste encore en Europe de nombreux espaces de caractéristiques similaires pour lesquels des actions doivent être menées;
- les périphéries urbaines devenues des paysages de la vulnérabilité et de l'exclusion sociale. Ce sont des endroits où les actions d'amélioration de la forme et des dotations de l'espace de vie peuvent être décisives pour produire entre leurs habitants et les responsables publics un nouveau compromis régénérateur;
- les actions menées sur les paysages abîmés ou très dégradés par des activités de production – les carrières ou les décharges abandonnées, les aires industrielles ou portuaires obsolètes et polluées – ont très fréquemment des effets de grande portée, dus à leur caractère exemplaire, au point d'augmenter la considération du paysage en général;
- les espaces de sociabilité très fréquentés et avec peu de formalisation interne ou une contextualisation insuffisante – les aires rurales consacrées aux loisirs, les centres de loisirs nés dans des aires périphériques mal articulées, etc. – nécessitent dans de nombreux cas un traitement paysager plus soigneux, qui peut aussi avoir un effet important de sensibilisation sur de grands groupes de population et particulièrement parmi les jeunes;

– l’identification et l’aménagement de points de vue et de parcours d’intérêt paysager, sélectionnés pour les conditions de visibilité qu’ils présentent, pour leur capacité à montrer la richesse ou la diversité paysagère et – si cela convient et dans la mesure du possible – leur connotation par rapport à d’autres symboles sociaux ou valeurs collectives qui renforcent leur valeur paysagère.

Du fait de leur incidence sur le paysage – très souvent négative –, la publicité et la signalisation méritent une attention spéciale. Leur contrôle relève généralement de la responsabilité municipale, mais pas toujours (routes nationales ou régionales, parcs nationaux et monuments, etc.). La régulation de ces activités, en les reliant au paysage au moyen de normes municipales, et de leur insertion dans les instruments d’aménagement, peut apporter une intéressante signification d’ensemble à des activités qui se trouvent actuellement dispersées ou insuffisamment conceptualisées dans la gestion locale. Le contrôle municipal de la publicité fournit la possibilité d’harmoniser le droit collectif au paysage avec l’utilisation réglementée de celui-ci dans des buts privés.

La répercussion territoriale des décisions municipales montre souvent de graves incongruités d’aménagement dans des espaces limitrophes (discontinuité des niveaux de protection, changements brusques des dotations en infrastructures...). Le paysage met en évidence ces incohérences, et il peut aussi représenter une occasion de concertation grâce à sa valeur pour la compréhension des processus plus généraux et pour rendre visibles les meilleures solutions. Certains paysages intermunicipaux sont aussi des paysages interrégionaux et transfrontaliers; ces cas deviennent des occasions privilégiées pour la coordination interadministrative, avec des caractéristiques exemplaires, et pour développer des expériences allant du haut vers le bas (*bottom-up*) dans un territoire qui est unique pour toutes les administrations, mais qui est aussi l’espace de vie et le paysage quotidien de ses habitants.

A cette échelle, la participation sociale prend toute sa signification, puisque les citoyens défendent des intérêts immédiats, particuliers ou collectifs, et essayent d’éviter des répercussions négatives directes. Les expériences de participation par rapport à une conception complexe et dynamique de l’espace (aussi bien de façon volontaire et créative que normalisée ou réglementée) sont de plus en plus fréquentes, car il est aussi important de définir les éléments et les traits souhaités de l’espace de vie que de développer les moyens et les méthodes de dialogue et de concertation qui les rendent possibles.

Finalement, il faut souligner l’importance que peut avoir le paysage dans le développement local, aussi bien directement, en tant que source d’activité et d’emploi, que comme un facteur indirect d’une évolution générale positive, en rendant possible une image différenciée qui contribue à l’objectif d’avoir une identité propre dans le processus de développement. Le fait de disposer d’un paysage de qualité stimule l’action de la communauté locale (entrepreneurs,

organisations non gouvernementales, citoyens individuels et responsables publics...) pour aborder des initiatives d'amélioration et de développement. Les instruments d'aménagement du territoire à l'échelle locale (municipaux ou interadministratifs) garantissent les meilleures possibilités et le niveau le plus efficace de responsabilité pour réussir à faire du paysage un moyen d'atteindre un développement local durable.