



La Ministre

Paris, le 1 MARS 2007

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
de région et de département

Objet : la politique des paysages - promotion et mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

NOR : DES N 07 00 133 C

Résumé :

Dans le cadre de l'affirmation d'une politique publique des paysages, je vous demande d'organiser annuellement une journée d'échange d'informations et de concertation associant les principaux acteurs du paysage de votre territoire.

Le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social et une ressource économique reconnue ; il est constitutif du patrimoine commun de la nation. Cette journée d'échange permettra d'identifier et de qualifier les paysages, à travers notamment les atlas de paysages. Une attention particulière sera également portée aux zones de développement de l'éolien.

Certains sujets, comme la pression de la publicité, ou certains espaces, comme les zones littorales et montagnardes, méritent un traitement particulier. L'attention des différents acteurs sera, de façon générale, appelée sur la valeur économique des paysages et les objectifs de qualité paysagère seront débattus au cours de la journée d'échange annuelle. Vous arrêterez ainsi des objectifs de qualité paysagère qui seront portés à la connaissance des décideurs publics.

L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles est un objectif que chacun doit prendre en compte. On pense en premier lieu aux politiques d'aménagement du territoire, mais il ne faut pas être limitatif. Chaque projet, chaque plan, chaque programme, doit faire l'objet d'une réflexion de ses incidences sur les paysages. Cette prise en compte des paysages dans les études d'impact et autres évaluations environnementales sera un axe de travail à développer dans les processus de concertation, de régulation et d'autorisation conduits par la puissance publique.

Les travaux engagés feront l'objet d'un porter à connaissance public afin de participer à l'information et à la sensibilisation du public sur les paysages.

L'entrée en vigueur, le 1^{er} Juillet 2006 (publication au JO du 22 décembre 2006), de la Convention européenne du paysage dans notre pays doit donner une impulsion nouvelle à la politique des paysages, dont je suis responsable au sein du gouvernement et qui doit être portée par l'ensemble des autorités publiques.

Persuadée que les paysages de notre pays appellent une mobilisation forte, je souhaite que les orientations de ce texte soient présentées et expliquées à l'ensemble des collectivités publiques qui sont, chacune en ce qui la concerne, garantes et responsables des paysages, patrimoine commun de la nation selon l'article L.110-1 du code de l'environnement.

Le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, une ressource économique reconnue pour l'activité touristique, pour la promotion des produits du terroir comme pour l'attractivité et le développement de tous les territoires.

A cet effet, et conformément à la Convention européenne du paysage, il me paraît particulièrement utile de rappeler les quatre axes essentiels qui structurent la politique des paysages dans notre pays :

- l'identification et la qualification des paysages ;
- la définition des objectifs de qualité paysagère ;
- l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ;
- l'information et la sensibilisation du public.

Aussi, **je vous demande d'organiser, dans chaque département et annuellement, une journée d'échange d'informations et de concertation associant les principaux acteurs du paysage de votre territoire**, qu'il s'agisse des élus des collectivités territoriales ou leurs représentations et notamment des parcs naturels régionaux, des établissements publics de l'État, et notamment ceux des parcs nationaux, des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), des réseaux professionnels et des associations. Les membres des Commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), comme les réseaux éventuellement déjà constitués autour du paysage, les écoles de formation au paysage, seront bien évidemment associés à ces échanges. En outre, les paysages n'étant pas toujours en cohérence avec les limites administratives, vous veillerez à associer également les principaux acteurs des parties des départements voisins concernées. Enfin, vous pourrez également proposer, à l'échelle régionale, une réunion ou un colloque pour coordonner ces échanges ou en effectuer une synthèse.

Les services de la Direction régionale de l'environnement (DIREN), dans leur rôle de coordination des stratégies et programmes départementaux, sont à votre disposition pour vous assister dans cet exercice qui devra mobiliser les principaux services départementaux de l'État en charge de politiques d'aménagement et de protection des territoires (Direction départementale de l'équipement, Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, Service départemental de l'architecture et du patrimoine), politiques qui doivent intégrer la problématique des paysages. Les paysagistes-conseils de l'État affectés auprès des directeurs départementaux de l'équipement et du directeur régional de l'environnement pourront être également mobilisés.

L'organisation de ces journées annuelles d'échange et de concertation sera, bien entendu, adaptée aux éventuelles pratiques déjà en place et aux enjeux à considérer.

Les échanges auront pour finalité première une concertation entre ces principaux acteurs pour que des objectifs de qualité paysagère puissent être formulés, afin de guider les décideurs et les collectivités dans la définition des politiques du paysage conduites aux différentes échelles. En outre, cette première édition devra être l'occasion de définir les principaux enjeux liés à l'évolution des paysages afin de préparer sur le plan national un premier rapport sur la mise en œuvre en France de la Convention européenne du paysage.

Cette journée vous permettra de valoriser et renforcer les politiques, programmes et actions déjà mis en œuvre. Elle devra être organisée en suivant les principaux axes de la Convention européenne du paysage, selon les quatre thématiques rappelées plus haut, à savoir :

Identification et qualification des paysages.

La nécessaire cohérence entre les politiques publiques, qu'elles soient celles des différentes collectivités (État, région, département, intercommunalités et communes) ou celles des différents secteurs de l'intervention publique (urbanisme, transport, patrimoine, agriculture, énergie...), trouve son principe dans l'unicité du territoire où elles interviennent. Cette unicité repose non seulement sur le fait qu'il n'existe qu'un seul territoire, mais aussi sur le fait que ce territoire présente un paysage caractéristique qui en fait la singularité et, par-là, l'intérêt. En effet, la diversité et la qualité des paysages français sont sans doute ce qui en fait l'originalité et la renommée à l'échelle européenne comme internationale.

Or les évolutions constatées de nos paysages montrent souvent des tendances à la banalisation ou à la standardisation de certains nouveaux quartiers d'habitat, de commerce ou d'industrie, urbains ou péri-urbains, à la simplification de certains paysages ruraux ou à la déprise agricole. Afin de préserver durablement la diversité des paysages français, il est nécessaire d'identifier et de qualifier très clairement ces paysages et leurs dynamiques d'évolution, ce qui est l'objet des **Atlas de paysages** qui ont déjà permis d'identifier de l'ordre de 2000 paysages singuliers. L'achèvement en cours de la toute première couverture du territoire national par des Atlas de paysages est une priorité. Cette couverture viendra enrichir le Système d'information sur la nature et les paysages (SINP).

La réunion que je vous demande d'organiser sera donc l'occasion de présenter l'état d'avancement de l'Atlas de paysages et de débattre de la qualité et de l'actualité des données de paysages qu'il contient, données qui devront être actualisées tous les 10 ans. A ce titre, vous présenterez le programme d'établissement des indicateurs sociaux d'évolution des paysages, programme qui vient d'être engagé et testé dans cinq départements grâce à l'apport des derniers résultats de la recherche en la matière.

Quant aux enjeux liés aux paysages les plus remarquables, la liste indicative des principaux sites restant à classer jointe à ma circulaire du 2 octobre 2006 sera également présentée au cours de cette réunion et cela en tenant compte des éventuelles observations dont vous m'avez fait part. Au-delà de l'officialisation de ces projets de protection, vous proposerez un débat sur les autres enjeux territoriaux déjà identifiés et inscrits par les services des DIREN dans un répertoire annexe des sites à classer.

Enfin, en application des instructions relatives aux zones de développement de l'éolien terrestre (ZDE) en date du 19 juin 2006, vous présenterez les enjeux paysagers mis en évidence par les projets de ZDE qui vous auront été présentés.

Les débats et informations recueillies devront mettre en évidence les principales évolutions constatées et les tendances prospectives, afin d'identifier clairement les principaux enjeux de paysage concernant chaque département.

Au titre du suivi et de l'évaluation nationale de ces politiques, vous me transmettez avant la fin de chaque année un bilan qualitatif en la matière mettant en évidence les principales difficultés rencontrées au regard des paysages, et notamment du fait de dynamiques particulières, tel le développement de l'éolien. En outre, au terme des débats engagés, pour les paysages emblématiques d'intérêt national, vous pourrez également me proposer, après avis de la CDNPS, des ajustements à apporter à la liste indicative des sites restant à classer.

Définition des objectifs de qualité paysagère.

Parmi les dynamiques et les tendances d'évolution des paysages, vous porterez une attention particulière à celles qui déstructurent les paysages ou présentent un risque important de banalisation ou de consommation excessive des espaces. Ces situations, qui préoccupent nos concitoyens, sont souvent liées à l'étalement urbain, au développement des zones commerciales, à la création d'infrastructures de transport ou de production et de distribution d'énergie, notamment des lignes électriques et des éoliennes, ou encore à la simplification ou à la mutation des paysages ruraux.

Pour contenir la pression de la publicité sur les paysages, vous présenterez les principaux enjeux de paysage et les situations où une maîtrise accrue de la publicité et des enseignes sera jugée nécessaire (axes commerciaux, pré-enseignes hors agglomération ...). En effet, les critiques liées à cette réglementation et à son application, notamment en périphérie des villes et agglomérations, sont nombreuses. Il est important donc de veiller à ses conditions d'application en particulier à son contrôle, et cela sans attendre une évolution de la réglementation qui devrait permettre de mieux associer les citoyens et les associations de défense des paysages à l'établissement des règlements locaux de publicité et à faciliter une approche intercommunale en la matière.

Enfin, certaines parties de notre territoire sont à la fois fragiles et soumises à de fortes pressions. La circulaire que je vous ai adressée le 20 juillet 2006, conjointement avec le ministre chargé de l'équipement, insistait sur la nécessité d'appliquer la loi littoral avec rigueur et volontarisme. Le littoral fera en conséquence l'objet d'une concertation particulièrement approfondie sur les enjeux liés à son urbanisation et au développement touristique, en particulier en ce qui concerne l'évolution des formes de camping et d'accueil des maisons mobiles. La loi « littoral », notamment ses articles L. 146-4 et L. 146-6, les Schémas de mise en valeur de la Mer, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, et les projets de gestion intégrée des zones côtières sont des outils qui doivent être mobilisés.

De même, la loi montagne vise explicitement la protection des paysages. Il convient de rappeler expressément aux comités de massif qu'ils peuvent mobiliser deux outils spécifiques de préservation des espaces et milieux remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard : les prescriptions particulières de massif et les recommandations particulières aux secteurs de haute montagne. Concernant les autorisations au titre de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN), il vous appartient d'apprécier si le dossier de demande a pris en compte les paysages à la hauteur des enjeux qu'ils représentent en montagne. Dans l'arc alpin, ce cadre est renforcé par la Convention alpine et ses protocoles, qui ont été ratifiés par la France et l'Union européenne.

D'une manière générale je vous demande d'appeler l'attention des acteurs sur la valeur des paysages, qu'ils soient source de satisfaction pour les résidents ou de retombées économiques locales, y compris en termes d'emploi, qu'il s'agisse de la conception ou de l'entretien des paysages, ainsi que de l'attractivité touristique qu'ils induisent. Des études réalisées mettent en évidence la valorisation de ces paysages dans le prix des propriétés foncières, ce que des résidents consentiraient à payer pour continuer à bénéficier d'une qualité de paysage et ce que des visiteurs peuvent être prêts à payer dans des sites remarquables pour y avoir accès. Sur le long terme, la pérennité de ces retombées est conditionnée par l'exigence de maintenir la qualité paysagère, dans une optique de développement durable.

Face à ces enjeux territoriaux vous proposerez aux collectivités de débattre des principaux objectifs de qualité paysagère, ainsi que les orientations, actions et indicateurs que vous aurez identifiés à l'échelle du département avec l'aide de vos services.

Les principaux enjeux paysagers retenus au terme de ces débats seront portés à la connaissance des collectivités au titre de l'association de l'Etat aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, comme les SCOT, PLU, « SMVM-SCOT ».

Ces enjeux pourront également conduire à engager ou à conforter, en partenariat avec les collectivités, des démarches de Plans de Paysage. Leur accompagnement par l'Etat devra s'effectuer en priorité sur les territoires qui présentent un intérêt manifeste, stratégique ou démonstratif ou qui concernent un espace transfrontalier. Aussi, vous me signalerez avant la fin de l'année 2007, les Plans de Paysage sélectionnés et retenus pour bénéficier d'un soutien de l'Etat, en me précisant la programmation envisagée et liée à leur mise en œuvre. Ce signalement permettra de compléter l'inventaire national des plans de paysage qui devaient être mis en place auprès des préfets de département depuis 2001.

Intégration du paysage dans les politiques sectorielles.

Vous inscrirez à l'ordre du jour de cette journée annuelle d'échange la prise en compte des paysages dans les études d'impact et dans les évaluations des incidences des plans et programmes sur l'environnement. Cette orientation inscrite dans la Convention européenne du paysage est encore trop imparfaitement traitée. Ma circulaire du 12 avril 2006 sur l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification rappelle entre autres que le paysage est un élément explicitement visé par cette évaluation des incidences dans le rapport environnemental mentionné à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. L'analyse de l'état initial de l'environnement doit permettre d'apprécier l'étendue, la valeur, la vulnérabilité et la protection des espaces concernés en fonction de leurs caractéristiques paysagères. En outre, l'analyse des effets probables de la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement doit prendre en compte son impact sur le paysage.

J'appelle votre attention sur la responsabilité qui est la vôtre, conformément aux directives européennes, en tant qu'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, de veiller à ce que ces éléments soient pris en compte dès l'élaboration du rapport environnemental, lors de la phase de cadrage préalable, mais également dans l'avis que vous rendrez sur le rapport environnemental. Une meilleure capacité à organiser la cohérence entre les nombreuses décisions publiques qui modèlent le territoire dépend à la fois d'un dialogue entre les autorités responsables et de la mobilisation d'outils adaptés. Je vous rappelle à ce titre que le paysage est un élément de première importance dans le contenu de l'étude de l'impact des projets sur l'environnement décrite à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, en particulier sur ses effets directs ou indirects, temporaires et permanents. Je suis attachée à ce que soient mieux vérifiées la pertinence et l'effectivité des mesures réductrices ou compensatoires prévues.

A cet égard, vous proposerez une réflexion en vous appuyant sur quelques projets particulièrement prégnants et récemment réalisés en les mettant en regard des études d'impact qui ont fondé les décisions prises. Ces projets pourront concerner des projets aussi bien publics que privés, tels par exemple des infrastructures, des projets éoliens, des carrières...

Enfin, et au titre d'outil d'évaluation des politiques des paysages, vous présenterez l'intérêt de l'Observatoire photographique du paysage tant pour le suivi des politiques du paysage mises en œuvre localement que pour son enrichissement dans le cadre du Système d'information sur la nature et les paysages. En outre, vous me signalerez les observatoires photographiques locaux qui pourraient contribuer au fond national et à sa valorisation.

Information et sensibilisation du public.

En matière de paysage, comme dans les autres domaines de l'environnement, l'information du public est non seulement une obligation en application de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, mais aussi un puissant argument pour l'engagement du public en faveur des paysages. Je souhaite en conséquence que les travaux engagés et les comptes rendus des réunions annuelles d'échanges d'information et de concertation que vous organiserez soient publiés et accessibles au plus grand nombre.

Ces publications permettront en outre de dresser, par leur agrégation au niveau national, un tableau des évolutions et enjeux de l'ensemble des paysages français. Elles compléteront utilement les programmes d'éducation et de formation au paysage et à l'environnement.

*

Ainsi voulons nous donner une impulsion nouvelle pour que nos paysages, identifiants de notre patrimoine national, soient valorisés et participent à la qualité du vivre sur nos territoires.

Vous voudrez bien me faire connaître, le cas échéant, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces instructions.


Nelly OLIN