



# **Les chartes du paysage**

## ***Mission en France***

---

1 au 11 octobre 2000

<b>Table des matières</b>	<b>2</b>
<b>1. HISTORIQUE DE LA MISSION</b>	<b>3</b>
<b>2. OBJECTIFS DE LA MISSION</b>	<b>3</b>
<b>3. LES PARTICIPANTS</b>	<b>4</b>
<b>4. DÉROULEMENT DE LA MISSION</b>	<b>4</b>
<b>5. LES APPROCHES RELATIVES À LA PROTECTION ET À LA MISE EN VALEUR DU PAYSAGE EN FRANCE</b>	<b>5</b>
5.1 L'action des ministères et la législation	5
<i>Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement</i>	5
<i>Ministère de la Culture et de la Communication</i>	7
<i>Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement</i>	8
<i>Ministère de l'Agriculture et de la Pêche</i>	8
<i>Office National des Forêts (ONF)</i>	9
<i>Électricité de France (EDF)</i>	10
5.2 Présentation de la démarche PNR en matière de paysage	11
<i>Les principales caractéristiques des PNR</i>	11
<i>Mise en œuvre du PNR</i>	12
<i>Charte du PNR et charte du paysage</i>	13
<i>L'outillage de mise en valeur des paysages dans les PNR</i>	13
<i>Promotion touristique et économique de l'appellation PNR</i>	14
<i>Les constats de la mission concernant l'action des PNR</i>	15
<b>6 SYNTHÈSE</b>	<b>15</b>

**HISTORIQUE  
DE LA MISSION**

1. Le **Conseil du paysage québécois** est une corporation sans but lucratif incorporée en juillet 1994 dans le but de susciter un véritable partenariat interprofessionnel en faveur du paysage. À l'instigation de personnes et d'organismes soucieux de la protection et la mise en valeur des paysages, le Conseil a organisé, en juin 1995 à Québec, un événement fondateur regroupant quelques 650 participants issus de plusieurs professions. Douze (12) associations et ordres professionnels sont représentés au sein du Conseil d'administration.

Le Conseil du paysage québécois a entamé depuis 1998 une démarche d'élaboration et de promotion d'une Charte du paysage québécois. La Charte se propose d'être un outil favorable à la concertation des actions de développement ou de toute intervention en vue de la création de paysages de qualité dans une perspective de développement durable des régions du Québec. Cette Charte a été adoptée en janvier 2000 et le Conseil amorce une phase de mise en œuvre à l'échelle des régions spécifiques du Québec.

À cet égard, la France constitue un "laboratoire" où l'application de chartes intégrées à une démarche axée sur la concertation des acteurs d'un territoire, mise en place en 1967, est effective maintenant pour chacun des 38 parcs naturels régionaux en France. Le **parc naturel régional** (PNR) est *un territoire rural fragile, au patrimoine remarquable, qui s'organise autour d'un projet pour assurer durablement sa protection, sa gestion et son développement économique et social.*

La charte de Parc fixe les objectifs à atteindre, les orientations des actions à mener et les mesures permettant leur mise en œuvre. Elle engage pour dix ans ses signataires - élus locaux, départementaux et régionaux - ainsi que l'État qui l'a approuvée. Passé ce délai de dix ans, une procédure de révision permet, d'après le bilan du parc, de redéfinir un nouveau projet décennal et de reconduire éventuellement son classement.

Le parc s'organise autour d'un projet qui vise à assurer durablement la protection, la gestion et le développement harmonieux de son territoire. Il est mis en œuvre par un organisme regroupant toutes les collectivités impliquées : régions, départements et communes adhérentes.

C'est dans ce contexte que le Conseil du paysage québécois a organisé une mission exploratoire en France.

**OBJECTIFS  
DE LA MISSION**

2. Cette mission a comme principal objectif de connaître la mise en œuvre de chartes territoriales du paysage en France.

Les objectifs spécifiques de la mission sont :

- prendre connaissance des approches utilisées pour l'élaboration et l'application de chartes territoriales en France et voir les résultats de 15 ans d'expérience en ce domaine;
- favoriser des échanges entre les intervenants français et les principaux acteurs québécois dont les politiques et les interventions ont une incidence importante sur la valorisation des paysages;
- identifier des expériences françaises d'élaboration de chartes du paysage pour

---

**les chartes du paysage**

des territoires habités qui présentent des similitudes avec certaines régions du Québec ainsi que les intervenants concernés.

**LES PARTICIPANTS**

3. Le *Conseil du paysage québécois* a sollicité la participation de représentants de ministères, d'organismes, de corporations professionnelles désireux d'acquérir une expertise plus opérationnelle de l'application des chartes paysagères et une meilleure maîtrise des enjeux de valorisation du paysage. La mission a regroupé les personnes suivantes :

**Conseil du paysage québécois (CPQ)**

*David Belgue, Président du CPQ et représentant de l'Ordre des urbanistes du Québec*

*Marie-Claude Robert, Directrice et organisatrice de la mission*

**Association des architectes paysagistes du Québec**

*Chantal Prud'Homme, Vice-présidente du CPQ et représentante de l'Association des architectes paysagistes du Québec*

**Ministère de l'Environnement**

*Jean-Pierre Ducruc, Chef de service, Direction du patrimoine écologique*

**Ministère des Ressources naturelles**

*Jean-Pierre Jetté, Direction de l'environnement forestier*

**Tourisme Québec**

*Christian Tardif, Responsable du paysage et de la forêt habitée*

**Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ)**

*Denise Blais*

**Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ)**

*Claudette Blais, Vice-présidente aux parcs*

**Ministère de la Culture et des Communications**

*Daniel Lauzon*

**Travaux publics Canada et Services gouvernementaux Canada**

*Luc Bérard, Services Immobiliers pour Parcs Canada*

**Hydro-Québec**

*France Levert, Direction Recherche et Planification stratégique*

*Daniel Thériault, Production et Distribution*

**DÉROULEMENT  
DE LA MISSION**

4. La mission s'est déroulée en majeure partie dans les Parcs naturel régionaux (PNR) et dans deux régions principalement : La région Est (Vosges, Lorraine) et la région d'Île-de-France (Vexin français, Gâtinais français et Haute Vallée de Chevreuse). Dans chaque parc visité, le programme a permis :

- de présenter la dynamique propre au territoire où s'inscrit le parc naturel régional ;
- d'illustrer les problématiques de paysage prioritaires par le biais de visites de

**les chartes du paysage**

terrain et d'étude de cas ;

- de soulever une discussion sur les limites et potentiels des interventions mises en place avec les acteurs du milieu.

Les directions de parcs se sont montrées très intéressées par le caractère interdisciplinaire de la mission. Cette occasion a permis, dans chaque parc, de couvrir un large éventail de problématiques de paysage. Le volet "discussion avec les acteurs du milieu" a été bien perçu de la part des directions de parcs et a favorisé des discussions sur le terrain avec élus, intervenants privés dans les projets et acteurs de la concertation. Cette prise de contact avec le terrain a été très éclairante sur le spectre que couvre la préoccupation du paysage dans une perspective d'aménagement du territoire.

Pour sa part, la Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR) a assuré la mission d'une journée de rencontres organisées en deux (2) volets :

- atelier de discussion qui réunissait des représentants des ministères impliqués dans les parcs et de la fédération des Parcs naturels régionaux ;
- présentation du rôle de la Fédération (FPNR), de la Loi Paysage et de l'élaboration des chartes de paysages.

**5.  
LES APPROCHES  
RELATIVES À LA  
PROTECTION ET À LA  
MISE EN VALEUR DU  
PAYSAGE EN FRANCE**

*5.1 L'action des ministères et la législation*

- **Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**

La marque déposée "Parc naturel régional" est attribuée par décret par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Pour ce ministère, l'approche privilégiée pour le paysage est que "le paysage est un facteur de cohérence et de sens entre les interventions sur le territoire". Sa politique du paysage est déclinée en un programme d'action qui vise à sortir la question du paysage du domaine expert pour en faire un lieu de débat pour la communauté. C'est un concept complexe et délicat à formuler car le paysage englobe des composantes matérielles et immatérielles. C'est de l'intérêt de constituer un lieu de débat au niveau national qu'est né le Conseil national du paysage, composé de personnalités choisies dans le domaine et préoccupées par le cadre de vie ou la vie agricole, etc....

Au niveau juridique, le paysage est défini comme faisant partie du patrimoine commun de la nation à l'effet que "le paysage est l'affaire du plus grand nombre". En effet, chaque collectivité est à la fois gestionnaire et garante du cadre de vie des citoyens tant pour les paysages remarquables que pour les paysages du quotidien. Ceci a des implications importantes (ex. : politique de sécurité routière, aménagement des ronds-points et abattage des arbres) et exige la cohérence des stratégies et des politiques gouvernementales.

Une nouvelle étape a été franchie par la signature (octobre 2000) de la *Convention européenne du paysage* ([www.coe.fr/cplre/session5/report/cg\(5\)8f.html](http://www.coe.fr/cplre/session5/report/cg(5)8f.html)). Cette convention a nécessité un long travail de mise en commun de la notion de paysage (rural vs urbain, esthétique vs naturaliste, etc.) et a permis de développer une notion européenne du paysage et une ouverture sur un principe de coopération de la communauté européenne en matière de paysage.

Les trois axes d'action prônés par ce ministère consistent à :

---

**les chartes du paysage**1. Développer la connaissance

Le ministère travaille au développement d'un Atlas des paysages visant à faire l'état des lieux selon une méthode mise au point par le CNRS et dont l'échéancier de réalisation est 2006. Cette typologie et description des paysages des régions françaises n'ont pas de débouché opérationnel mais visent d'abord à bâtir un outil de référence.

Il s'agit d'un document qui permet d'identifier et de qualifier les paysages du territoire en illustrant :

- l'état des lieux statiques (caractérisation, archétypes, perception des collectivités locales);
- la dynamique qui traversent les paysages (étapes de formation et de transformation), mise en lien avec les recensements, les projets, historique des transformations que les paysages ont subies.

La mise en évidence de l'évolution du paysage se réalise par le projet d'Observatoire des paysages consistant en une campagne annuelle d'observation de la transformation des paysages assurant la collation de séquences paysages par des photographes professionnels du paysage.

2. Renforcer la cohérence

Cet axe concerne le renforcement de la cohérence des actions entre les ministères et les politiques publiques. Il s'agit ici d'assurer la cohérence de l'appareil gouvernemental avec la politique du paysage en tant que patrimoine national public. Cet axe motive des interventions concernant à la fois les paysages remarquables et les paysages du quotidien comme cadre de vie. À cet effet, le ministère soutient l'engagement<sup>1</sup> de professionnels, dont des architectes paysagistes, par les Directions départementales de l'Équipement (DDE) pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Le ministère y contribue également par la publication d'ouvrages thématiques.

3. Soutenir la compétence

Face à l'augmentation de la demande sociale de paysage depuis les années 1990, les paysages ne sont plus l'apanage d'un seul domaine professionnel. De plus, la réponse administrative doit aussi être soutenue par une réponse des professionnels à l'intervention et dans l'expertise (ingénierie, foresterie, etc.). Il faut élargir la compétence en paysage à d'autres professionnels pour intégrer les problématiques de biodiversité, de patrimoine naturel et de demande sociale. La réglementation doit être accompagnée par l'éducation et la formation dans tous les domaines où l'intervention a une incidence sur les paysages.

Afin de renforcer la capacité d'expertise des Directions régionales de l'environnement (DIREN), des programmes de formation et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ont été mis en place.

Une mesure incitative a donné lieu à l'attribution du *Trophée du paysage* qui

---

<sup>1</sup> Cet engagement contractuel peut prendre la forme d'une implication d'un professionnel consultant pour un nombre d'heures maximum par mois.

**les chartes du paysage**

---

récompense conjointement responsable de réalisation, maître d'œuvre et gestionnaire de projet et vise à faire mieux connaître la commande de paysage et la profession d'architecte paysagiste. Des actions conjointes avec la Fédération des architectes paysagistes de France sont menées afin de stimuler l'engagement de ces professionnels et de faire connaître les commandes de paysage.

### 1. Dispositifs juridiques

Depuis la promulgation de la Loi Paysage (1993), la construction doit répondre aux questions du paysage dans l'émission des permis. Outil législatif récent, la loi Paysage fait obligation d'insérer la préoccupation et l'intervention en matière de paysage dans tous les secteurs et implique les ministères de la Culture, de l'Équipement, de l'Agriculture et des sociétés comme l'Office national des Forêts et Électricité de France. La loi, en elle-même ne règle rien mais son rôle est de faire obligation à toutes les autres législations existantes de prendre en compte la notion de paysage. Si cette loi est devenue impérative en aménagement du territoire, c'est aussi conclure que l'application des outils jusque là existants a été incapable de parer à la détérioration des paysages.

Les autres lois qui s'appliquent regroupent (de façon non exhaustive) :

- Loi 1930 (sur les sites et monuments naturels);
- Lois sur l'urbanisme (traitant des paysages quotidiens);
- Lois sur la montagne et le littoral;
- Paysages remarquables avec dispositifs de contrôle du paysage (loi 1993);
- Code rural et politique agricole (Entretien des paysages agricoles).

- **Ministère de la Culture et de la Communication**

Le Ministère de la Culture et de la Communication est responsable de la protection du patrimoine historique qui inclut en matière de paysage:

- la zone des " abords " d'un site ou monument historique sur une distance de 500 mètres où la préoccupation du paysage est prise en compte (géré par le département).
- la zone prioritaire de protection du patrimoine architectural, paysager et urbain (ZPPAUP) qui définit les contraintes au territoire et les responsabilités des maires des communes et qui sont identifiées au Plan d'occupation des sols (POS).

Le patrimoine bâti inclut le patrimoine construit et peut toucher des éléments tels que murets ou terrasses. Il concerne les immeubles et les biens immobiliers et peut aussi toucher l'assise, la parcelle et le jardin.

L'interaction entre patrimoine bâti et paysage est importante. C'est pourquoi ce ministère coordonne des études sur le patrimoine bâti et paysager permettant d'établir la relation de l'architecture et des ensembles avec le paysage concernant la structure des réseaux et la forme des villages. Il y privilégie des interactions pluridisciplinaires, par exemple entre ethnologues, archéologues, historiens, architectes, architectes paysagistes. Par exemple, la forme du village-rue de Lorraine découle de structures agraires communautaires; il y a un lien direct entre la forme du village, le réseau viaire et la structure paysagère qui l'entoure. C'est aussi le cas des pays de bocage ou de montagne qui sont également typiques et très caractéristiques. Dans le PNR de l'Avesnois, l'étude des entités paysagères a

**les chartes du paysage**

---

amené un diagnostic raisonné de l'architecture dans le but de maintenir des signatures de paysages. Cette étude a été réalisée par entente entre le MCC et le PNR de l'Avesnois.

Il existe aussi une convention de développement culturel sur mesure intégrant patrimoine, paysage et culture, avec les parcs naturels régionaux, pour laquelle le ministère assure un apport de 50% de subvention.

- **Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement**

Le Ministère de l'Équipement, des transports et du Logement est responsable des P.O.S. locaux et des Schémas directeurs régionaux où le paysage est pris en compte dans l'aménagement du territoire. Alors que le traitement des points singuliers (patrimoine) sont pris en charge par l'état, le paysage local et ordinaire est de compétence décentralisée. Le paysage local est traité par les P.O.S. et les schémas directeurs (5 ans de conception et d'élaboration). Le schéma directeur établit le schéma de cohérence territoriale pour plusieurs communes, ses orientations pour 20 ans et subordonne le POS, comme plan local d'urbanisme. Il y a également des dispositifs réglementaires spécifiques pour les zones à risque (eau, sol, avalanche, inondation) et les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) destinées à être prise en considération dans les études d'impact.

La considération du paysage a permis à l'urbanisme d'évoluer de la zone vers l'élément du paysage, pouvant être linéaire ou ponctuel tel que la haie, la rue ou l'arbre.

- **Ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

Pour sa part, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche a mis de l'avant une loi de mise en valeur de l'exploitation agricole pour l'entretien des paysages ” qui est abordé sous l'angle du projet et du débat.

Un premier programme a été le Fonds de gestion de l'espace rural (réparti par département) qui a existé pendant 3 ans. Cette idée a été reprise dans la loi de l'Orientation agricole dont l'article 1 traite de la prise en compte des paysages qui permet de financer des projets d'entretien et de réhabilitation de l'espace rural destinés aux agriculteurs. Ces projets sont réalisés au niveau local.

Le programme des mesures agri-environnementales (MAE) fonctionne, sous d'autres dénominations, depuis 15 ans dans le but de privilégier des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement. Les meilleurs résultats sont obtenus dans les cas de déprise agricole afin de maintenir une activité agricole sur un territoire et la protection des biotopes (ex. : Massif central et Vosges ). Ces mesures ont contribué à faire évoluer les mentalités des agriculteurs dans la prise en charge des paysages. Il existe aussi le programme de Prime à l'herbe qui permet de conserver le paysage et de le préserver de l'envahissement par la friche.

En collaboration avec la FPNR, le Ministère de l'Agriculture a produit des guides de référence des paysages typiques et un document sur les Entrées de villages.

Le *Contrat territorial d'exploitation* est pour sa part financé par le Plan de

**les chartes du paysage**

---

développement durable du Conseil de l'Europe (programme en démarrage). Son objectif est d'améliorer l'exploitation agricole au plan de l'environnement en conciliant exploitation et développement durable. Il vise à instituer un principe de multifonctionnalité ( production agricole, fonction sociale et environnementale) dans le cadre d'un contrat territorial d'exploitation. Ce programme s'applique à un ou à un groupe d'agriculteurs dont le territoire doit être suffisamment vaste pour que l'intervention ait un impact suffisant. Ils s'engagent par ce protocole à respecter un volet environnemental et un cahier des charges dans le cadre d'un contrat de 5 ans.

Dans le *programme de remembrement foncier*, il est exigé d'établir une commission communale qui a obligation de faire préparer une étude d'impact et d'aménagement préalable et qui porte attention à l'eau, aux façons culturales et aux murets. La réserve foncière communale est un outil de redistribution des parcelles et un outil d'aménagement rural. Dans ces dossiers, la Loi sur l'eau et la Loi Paysage sont complémentaires car elles ont des implications sur la révision des tracés des chemins sur le territoire remembré.

- **Office National des Forêts (ONF)**

C'est à partir de 1964 que les premières préoccupations concernant le paysage apparaissent dans les politiques de l'ONF. À cette époque, on parle seulement de la nouvelle nécessité d'accueillir le public en forêt. Il n'y a pas encore de structure ministérielle et les efforts portent uniquement sur l'accueil de visiteurs en forêt alors qu'auparavant le public n'y était que toléré. Dans les années 70, les critiques exprimées à l'égard de l'impact des activités forestières sur les paysages donnaient lieu, souvent après coup, à des opérations ponctuelles. C'est dans les années 80 qu'apparaît une politique volontariste généralisée en matière de paysage. Le CEMAGREF publie alors un document intitulé " Reboisement et paysage " qui établit les premiers principes de paysagisme d'aménagement.

Par la suite, et jusqu'à aujourd'hui, les gestionnaires de l'ONF ont, de plus en plus, à faire face à des publics variés et des demandes sociales qui évoluent rapidement. La sensibilité aux paysages est grandissante. C'est en 1993 qu'est mise en place, au sein du Département " forêt et environnement ", une mission paysage chargée d'aider les aménagistes de l'ONF dans ce domaine. Depuis ce moment, le manuel d'aménagement forestier prescrit l'élaboration d'une carte des paysages remarquables et des sensibilités paysagères. Chaque plan d'aménagement préparé dans chacune des forêts compte donc maintenant obligatoirement une telle carte. Celle-ci fournit une analyse du niveau de sensibilité des différentes parties de la forêt qui " aidera le gestionnaire forestier, à l'écoute de ses publics, à définir les objectifs de la gestion pour chaque zone, à peser les enjeux et à adapter en conséquence les programmes et les modalités des interventions sylvicoles " (Breman, 1997).

Comme en matière de paysage il n'y a pas de recettes, chaque cas étant unique et devant être traité comme tel, la mission paysage ne peut émettre des directives précises sur les actions à mettre en œuvre. L'approche retenue consiste plutôt à, tout d'abord, publier une série de documents : " La prise en compte des paysages dans l'aménagement forestier " 1993 et 1997 ; " L'approche paysagère des actions forestières " 1993 et " Guide des traitements des paysages " 1995. Ces documents énoncent les principes généraux de la prise en compte du paysage et aident les forestiers de terrain à les confronter aux spécificités locales.

**les chartes du paysage**

---

Parallèlement à l'élaboration de ces documents, l'ONF a décidé de mettre en place un réseau de correspondants paysage qui compte 62 membres dans toutes les régions de France. Leur tâche consiste à :

- identifier les enjeux paysagers locaux. Ils doivent savoir détecter les situations qui pourraient potentiellement devenir conflictuelles ;
- intégrer le concept de paysage dans le raisonnement global de l'aménagement forestier et des actes de gestion courants. Ils doivent apporter un appui technique aux services de terrain ;
- impliquer l'ensemble du personnel de l'ONF à travers des actions de sensibilisation (Guide des traitements des paysages, 1995).

De plus, la mission paysage, poursuit ses efforts de recherche afin d'améliorer la prise en compte des paysages notamment en étudiant le comportement des publics lors de leurs visites en forêt.

- **Électricité de France (EDF)**

Les enjeux de paysage auxquelles EDF fait face actuellement peuvent se résumer ainsi :

- Faire le ménage du paysage;
- Enfouir la basse tension;
- Enfouissement de lignes à 400kv , une nouvelle technologie en projet. Cette technologie est 20 fois plus coûteuse que la solution aérienne mais l'enfouissement peut être envisagée pour de petites distances : 100m ou un peu plus.

Dans les villes, villages et lieux touristiques, l'enfouissement du réseau de distribution est nettement privilégié.

Fonds relatifs à l'amélioration esthétique des réseaux de distribution

Lors d'intervention dans les parcs naturels régionaux, le financement par EDF peut être supérieur à 50%. Autrement pour les lieux historiques inscrits, la contribution est de 50%.

EDF s'engage annuellement sur un programme d'enfouissement en vertu de l'article 8 du cahier des charges de distribution (mise en souterrain). Il s'agit d'harmoniser la planification du réseau avec les demandes des communes. Les coûts sont assumés à 60% par les communes et à 40% par EDF.

EDF peut également signer des conventions régionales avec les Parcs. C'est le cas notamment du Parc de l'Avenois où EDF s'est engagée à réduire la mortalité des oiseaux et sur l'enfouissement des réseaux MT-BT.

Par ailleurs, il est extrêmement difficile de camoufler ou d'enfouir les lignes à haute tension dans certains paysages très ouverts et humanisés. Le concours "*Beaux pylônes*" initié par EDF visait, en plus d'avoir pour objectif de sélectionner des projets de nouveaux designs de pylônes visuellement et techniquement innovateurs, à montrer concrètement qu'EDF se préoccupe de l'intégration des lignes au paysage à défaut de pouvoir enfouir.

Dans le cas des postes à haute tension, la tendance est au camouflage des

---

**les chartes du paysage**

aménagements mais il y a évolution vers des approches visant plutôt la mise en valeur des ouvrages par des moyens comme le traitement paysager, le traitement architectural et l'amélioration du design des équipements. Avec un traitement approprié, ces ouvrages technologiques peuvent devenir des attraits dans le contexte d'activités de tourisme industriel.

Des approches similaires sont également mises en application pour les aménagements hydroélectriques. Auparavant, les budgets d'entretien se limitaient aux volets techniques maintenant des ressources sont également consacrées au traitement architectural et au design. L'entreprise intègre également, dans la mesure du possible, les collectivités et travaille en partenariat. Par exemple, dans la vallée du Rhin, il y a eu aménagement de pistes cyclables, interventions paysagères, etc.

## 5.2 Présentation de la démarche PNR en matière de paysage

### • Les principales caractéristiques des PNR

Les PNR sont créés pour protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut être classé "parc naturel régional" un territoire dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile et menacé. La marque déposée "Parc naturel régional", a pour but de promouvoir une image de qualité. Ils ont été créés par la loi de 1967 à l'initiative de la DATAR (aménagement du territoire) et joue un rôle de relais de terrain pour le compte de divers ministères.

Contrairement à nos parcs nationaux axés sur la conservation des ressources naturelles ou l'expérience récréative, les PNR sont des lieux habités. En 1999, les 38 PNR regroupaient 11 % du territoire national, 3 200 communes, 6 000 000 d'hectares et 2 700 000 habitants. Les priorités d'action diffèrent pour chaque parc, mais leurs actions sont toujours motivées par le souci de protéger et de mettre en valeur le patrimoine local. Le PNR a pour objet :

- de protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages;
- de contribuer à l'aménagement du territoire;
- de favoriser le développement économique, social, culturel et la qualité de vie;
- d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public;
- de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités et de contribuer à des programmes de recherche.

Le PNR est un projet de développement en concertation impliquant la prise en compte de l'environnement et des paysages par les acteurs du territoire. À partir du moment où il engage la responsabilité du milieu, il faut assurer un travail d'éducation, de formation pour faire avancer la compréhension des enjeux; c'est indispensable. Les élus des PNR sont plus attentifs et acquièrent une vision plus large de leur action. Il ne faut pas sous-estimer le rôle éducatif de l'action des PNR.

Participer à la protection des richesses du milieu et maintenir une vie sur ces territoires sont au même niveau. Si le projet ne s'appuie pas sur les habitants, sur les collectivités locales et sur les acteurs : agriculteurs, forestiers, etc., l'objectif de base disparaît. L'ajout de mesures réglementaires n'est pas le véritable objectif. Chaque PNR a développé son expérience et a un rôle éducatif auprès des élus qui sont considérés comme les principaux acteurs du parc. Il est indéniable que la

qualité des liens entre le directeur et le président du PNR soit un atout.

- **Mise en œuvre du PNR**

Par la loi Paysage, la charte du PNR est un document d'objectif sur 10 ans qui s'imposent aux Plans d'urbanisme qui doivent être cohérents avec l'application de la charte. La création du PNR s'appuie sur une volonté locale. Tous les 10 ans, le PNR doit faire un bilan des politiques mises en œuvre et se reprojeter pour 10 ans sur des enjeux patrimoniaux, économiques et sociaux. À cette étape, les communes ont la possibilité de se retirer ou d'adhérer. La tendance est dans le sens d'un accroissement du nombre de communes plutôt que de réduction. L'appellation PNR est accordée par voie de décret par le Ministère de l'Environnement en fonction d'un certain nombre de critères définis par la loi. Il faut donc qu'une masse critique de communes définissant la valeur globale du territoire au niveau des enjeux majeurs adhère et que la base des projets de charte soient suffisamment solides et ambitieux avec mention des moyens et outils satisfaisants pour y parvenir pour que l'attribution du titre de PNR se justifie.

Étant donné que l'état s'engage sur la charte, signée par le préfet, l'ensemble des politiques nationales doivent être cohérente sur le territoire. Dans plusieurs cas, les élus ont senti le besoin de se doter du statut de parc pour se donner un certain pouvoir à l'égard des politiques de l'état qui tendent à s'imposer à la dynamique du territoire. Dans le cas particulier de traversées d'infrastructures sur le territoire des PNR, cela ajoute un pouvoir de discussion et de négociation des tracés, des mesures compensatoires sur les territoires ou des conventions sur l'implantation des installations (ex. gazoduc, relais pour téléphones cellulaires).

Le processus de constitution du PNR prend de 3 à 5 ans. 3 ans est une durée minimale pour bien identifier les enjeux et les volontés du milieu d'adhérer au projet. Les élus (communes) dépose une demande à la région qui lance le projet d'étude, définit le périmètre du territoire, le fait approuver par tous les maires, la région et l'état. Le projet est soumis pour avis à tous les ministères ainsi qu'à la *Commission nationale de la protection de la nature* (comité des sages dont fait partie le président de la FPNR). Au terme de ce processus, le Premier ministre accorde l'appellation PNR au territoire. Le Conseil régional a la responsabilité de porter le projet de PNR, de l'accompagner ou de l'initier. Il décide du projet d'étude (PNR), met en place une structure de gestion provisoire qui initie le projet (équipe technique + chargé de mission).

Avant la constitution du PNR, les programmes existants assurent le financement du projet d'étude. Lorsque le PNR est créé, les signataires s'engagent à un financement sur une période de 10 ans.

Pour assurer le budget de fonctionnement, l'implication des partenaires se répartit comme suit:

- Région : 50%
- Communes : 10 à 20%
- Ministère de l'Environnement : 10 %
- Europe (programmes) : 10 à 20%.

- **Charte du PNR et charte de paysage**

Deux chartes conditionnent le développement du PNR : la charte du parc et la charte de paysage. La charte du parc est le contrat qui définit le projet de protection et de développement pour le territoire du parc avec les objectifs à

**les chartes du paysage**

atteindre, les orientations à mener et les mesures en assurant la mise en œuvre. Élaborée à partir d'un diagnostic du territoire, la charte du parc comporte :

- le projet de protection et de développement du territoire et les règles du jeu que se donnent les partenaires pour la mise en œuvre du projet;
- un plan qui traduit et spatialise les vocations des différentes zones du parc;
- les statuts de l'organisme de gestion du parc;
- un programme d'actions précis et chiffré sur trois ans minimum;
- la convention d'application de la charte par l'État, signée entre le parc et le préfet de la région.

La charte de paysage suit la même démarche et s'appuie sur un accord collectif. Elle se fonde sur une étude de paysage (inventaire des unités paysagères, diagnostic fin du territoire et définition des enjeux). La charte de paysage s'accompagne du plan paysage qui spatialise les objectifs et les enjeux en s'appuyant sur une réflexion et un travail de formulation de caractérisation de paysages. Le plan paysage constitue aussi un outil prospectif en incluant les vocations et les intentions par entités de paysage. La mise en œuvre de la charte peut affiner la démarche jusqu'à une intervention paysage au niveau local qui précise les enjeux sur un espace donné (communal et intercommunal). Elle ne possède pas de cadre réglementaire mais sert à alimenter les Plans d'occupation des sols (P.O.S.) et peut aller jusqu'à modifier les zones constructibles, par exemple. Dans de tels cas, la charte de paysage peut servir d'argumentaire juridique dans le cas d'opposition à l'avis de non-constructibilité.

La Loi Paysage (1993) rend opposable la charte de paysage aux documents d'urbanisme, et donne une dimension réglementaire forte au paysage dans les PNR. Il ne faut pas pour autant conclure que les PNR ont l'objectif de recourir à l'outil réglementaire. C'est une mesure de protection mais il peut être discutable d'y recourir systématiquement étant donné l'objectif de concertation établi dans les PNR. Il faut reconnaître que le paysage est une plate-forme plus consensuelle que l'environnement mais il est possible au travers du paysage de décliner les politiques agricoles, forestières, environnementales.

- **L'outillage de mise en valeur des paysages dans les PNR**

Les outils élaborés par les PNR sont divers. Puisque chaque PNR agit de façon autonome, les approches et les appellations peuvent varier. Il est intéressant de voir que la collaboration de l'ensemble des PNR a permis avec le temps de constituer une gamme très étoffée de documentation d'intérêt très pratique et accessible aux non initiés qui est en soi une base documentaire utile pour le travail de terrain. On reconnaît là la signature des PNR qui visent une action durable au niveau le plus local. Parmi les outils qui ont été créés, on peut distinguer des outils de connaissance, les outils de sensibilisation et les outils d'intervention.

Outils de connaissance.....

Le travail du PNR s'appuie sur un outillage de caractérisation des paysages dès le début du processus de sa création, à l'échelle de l'ensemble du territoire. Suivant les PNR, ce travail est poussé plus loin, à l'échelle de la commune. Cette cartographie est une base de référence qui fonde toutes les démarches ultérieures (projets, priorisations régionales, harmonisation avec les politiques sectorielles, etc.). Les outils qui peuvent en découler comprennent :

- découpage d'unités de paysage dans le PNR de Lorraine ;

**les chartes du paysage**

- plan paysage régional couvrant la totalité du PNR des Ballons des Vosges ;
- plan paysage communal systématisé dans le PNR du Ballon des Vosges ;
- plans paysages intercommunaux dans le PNR des Ballons des Vosges ;
- implantation d'observatoires photographiques régionaux dans 6 PNR ( dont le PNR de la Haute vallée de Chevreuse) ;
- etc.

Ainsi, les PNR réalisent un diagnostic raisonné du bâti fondé sur les entités paysagères où est analysée la relation des ensembles bâtis avec le paysage dans la forme des villages et la structure des réseaux.

*Outils de sensibilisation .....*

- guides d'aménagement (fermes-auberges, traversées de village, aménagement d'une propriété, etc.) du PNR du Ballon des Vosges;
- guides pédagogiques à l'intention du milieu scolaire dans le PNR de Lorraine;
- guides techniques à l'intention de la population (résidentielle, agricole, forestière, etc.) pour la mise en valeur et le maintien des paysages;
- guide thématiques sur les paysages caractéristiques du PNR produit par la FPNR;
- expositions, activités d'animation réalisées avec la participation du milieu associatif;
- etc.

*Outils d'intervention.....*

- chartes paysagères communales dans le PNR du Vexin;
- P.O.S. patrimonial ( à titre expérimental) dans le PNR des Ballons des Vosges;
- création d'associations : exemple du regroupement "Agriculture et paysages" visant au financement du maintien des paysages ouverts dans une commune du PNR des Ballons des Vosges;
- services-conseil en aménagement (paysage, architecture et urbanisme) offerts aux communes et aux individus ( mis en place par les PNR ou en lien avec les CAUE);
- service de recherche (programme de subvention, montage financier, etc.) pour l'élaboration de projets paysage sur le territoire.

- **Promotion touristique et économique de l'appellation PNR**

À l'égard du tourisme, la vocation des PNR est diversement orientée ; certains parcs sont plus touristiques en fonction de l'attractivité propre au territoire (Volcans d'Auvergne, le Vercors, etc.) mais le PNR n'a pas de mandat en ce sens. Son travail vise à assurer que l'attractivité touristique soit compatible avec les richesses et le caractère naturel du milieu, que les équipements touristiques soient de bons relais pour le développement du territoire (qualité des équipements et de leur architecture, information et éducation sur les richesses naturelles et culturelles du territoire). Le PNR agit en accompagnement en faveur d'une forme de tourisme doux. La protection des paysages a surtout pour rôle de favoriser la qualité de vie des collectivités sur leur territoire. C'est une vision orientée sur le tourisme durable. Dans la plupart des parcs, le tourisme n'est pas l'activité dominante du territoire. La FPNR a pour rôle de faire réfléchir les PNR sur les perspectives futures.

La promotion des produits du terroir est également inscrite dans les objectifs des

**les chartes du paysage**

PNR. L'obtention d'une marque déposée "produit dans le PNR" appuie la valorisation de produits par l'application d'une image de qualité supportée par des critères définis par les PNR.

- **Les constats de la mission concernant l'action des PNR**

Au plan législatif, les PNR ont surtout travaillé le paysage rural et faiblement urbanisé. Le travail d'élaboration des PNR s'inscrit, depuis 1967, dans une problématique de forte détérioration des paysages de France durant les 50 dernières années. Les actions qui sont menées sont de l'ordre de la remédiation et tentent d'inverser cette tendance.

La structure des PNR est originale dans le système français ; c'est un modèle à la fois exemplaire et marginal par rapport au système existant. C'est une structure atypique qui réunit des politiciens de divers niveaux (concertation politique obligée à différents niveaux) et une équipe technique. C'est une structure qui assure la présence d'une équipe technique sur le terrain – cette particularité assure une pérennité de l'action. Il faut signaler que la réussite de ce travail sur le long terme est étroitement associée au fait que, par leur statut, les PNR s'appuient sur une participation élargie des élus et risque moins d'être assujéti à une ligne trop partisane. C'est cependant une situation fragile pour une institution transversale qui permet de travailler le territoire selon la taille (échelle territoriale) appropriée selon la spécificité de la région – très petits PNR (20 communes) jusqu'à très gros PNR (300 communes). Le PNR, c'est une réflexion sur le territoire qui conduit à un projet sur le territoire.

Les PNR offrent un cadre privilégié pour travailler sur le paysage. Les PNR ont émergé d'une logique environnementaliste et d'une réflexion double joignant une logique naturaliste et économique. Ceci a permis de déboucher sur une identité et un ancrage territoriaux forts. En faisant un projet de territoire, les PNR révèlent que l'essentiel du travail effectué sur le territoire échappe aux actions sectorielles des ministères. De fait, le travail de concertation et de coordination (faire le lien entre les choses) à l'échelle du territoire d'un PNR occupe l'essentiel du temps et des actions.

Les PNR ont accès à l'ensemble des ministères et disposent de beaucoup d'information. Progressivement, l'informatisation de l'information va nettement faciliter l'échange de l'information entre ministères et parcs. Les PNR ont un lien privilégié avec le Ministère de l'environnement par le biais des DIREN (Direction régionale de l'environnement) qui sont présentes dans tous les travaux des PNR. Les PNR sont également un relais comme transmetteur d'information pour les ministères ; les PNR constituent des entités indépendantes de l'État mais en sont partenaires dans l'exercice de leur action sur le paysage.

Pour soutenir la formation du personnel technique, les PNR participent à des réunions techniques - groupes techniques (tous les 2 mois) organisés par la Fédération des PNR. Stages et colloques permettent les échanges d'expertise car il est important d'assurer l'échange d'expertise entre les parcs.

**6. SYNTHÈSE** Autour de la question des "paysages", l'articulation des moyens est impressionnante en France comparativement au Québec où domine un faible taux de réglementation et d'investissement. De plus, la question du paysage est concrétisée par son inscription dans les principales lois.

---

**les chartes du paysage**

Le Parc naturel régional offre une structure de concertation tant au niveau des gestionnaires qu'au niveau technique. Bien que le cadre financier soit très diversifié, son fonctionnement est bien arrimé. Toutes les opérations (projets) s'appuient sur une structure de concertation effective qui donne accès à un volume assez considérable de subventions. Le support financier est diversifié et force une dynamique à tous les niveaux de partenariat. La complexité même du financement oblige à interpeller tous les partenaires.

Au-delà de l'encadrement venant de l'état (gouvernement central), le succès ou l'échec du PNR dépend davantage de l'initiative du milieu et de ses intervenants (tant communal que départemental ou régional) et tient à la réussite des actions de concertation du milieu. L'adhésion des élus joue un rôle important et mobilisateur dans la promotion de toute action sur le territoire.

Les outils développés par le PNR sont intéressants car ils offrent un cadre qui permet de faire des choix conscients d'aménagement sur le territoire. Le fondement du PNR est un " projet territorial " qui voit le paysage avant tout comme une intégration des actions sur le territoire. La France aborde le paysage comme une façon de voir le territoire, intelligible pour le citoyen ordinaire et plus accessible que la vision "experte".

La visée dans le temps des projets réalisés dans les PNR est longue. Il semble clair que, pour le paysage, on ne peut pas escompter de résultats tangibles lorsque l'action se fonde sur le court terme. Les opérations étalées – plus diversifiées et sur un temps plus long- favorisent un degré supérieur d'efficacité en matière de paysage.

Le paysage est abordé dans une perspective de "cadre de vie " à mettre en place. La notion de cadre de vie renvoie systématiquement à une concertation des interventions afin d'intégrer les multiples fonctions qui prennent place dans le paysage. C'est ce qui a conduit à requérir un cadre réglementaire et législatif conséquent qui sollicite tous les intervenants. C'est ainsi que se définit le PNR avec comme finalité du projet Paysage, la "qualité de vie".

L'approche territoriale est peut-être la solution aux problèmes que nous avons à résoudre en matière d'aménagement du territoire. Il est possible de prendre des décisions collectives en matière de paysage ; à preuve, le PNR est une réflexion territoriale avec un projet territorial et une action spécifique. L'approche est complexe mais réalisable comme on peut en faire le constat. On peut également avancer que ceci implique de travailler à partir de projets-pilote sur des territoires-témoin.

Le PNR est un outil de cohérence en soi très utile sur le territoire. Par ailleurs, sa structure n'est pas trop fortement institutionnalisée et fonctionne principalement autour de projets multiples générés par le milieu. Les PNR ont peu d'obligations, ne possèdent pas ou peu d'équipements. Ils n'ont pas de mandats lourds qui soustraient leur temps à l'action dans le milieu. Le niveau de gestion est très limité et dégage une bonne marge de manœuvre pour réaliser des projets dans le milieu.

L'émergence d'une approche territoriale implique que les décisions originent du milieu et soient appropriées par les intervenants du territoire. La particularité de la structure du PNR est de tenter une recherche d'équilibre entre élus, milieu

**les chartes du paysage**

---

associatif et équipe technique et professionnelle. Le PNR est un outil de cohérence, mais au-delà, il travaille dans le sens d'une spécificité régionale dans la façon d'établir les problématiques et de les résoudre dans une vision régionale globale. Les problèmes sont abordés et résolus avec des ressources qui sont en place (sur le territoire), avec leur façon propre, et même avec les aléas que cela peut impliquer. Une telle orientation ne peut se faire que s'il y a réellement décentralisation.

La question que le paysage permet d'introduire, comme on le voit dans le PNR des Ballons des Vosges et dans celui du Vexin, où c'est le plus parlant, c'est l'influence de la topographie sur tous les usages du territoire. Cette approche introduit une réflexion sur le lieu où le travail sur le paysage n'est pas une information mise à plat.

S'il est un message important que livre les PNR, c'est l'importance donnée à la connaissance. On voit un effort majeur dans les PNR porté sur la connaissance du territoire dont c'est le fondement préalable d'une démarche globale. D'ailleurs, la France est actuellement est le seul territoire européen (via les PNR) où la recherche scientifique se fait encore sur le terrain (observation in situ) plutôt qu'en laboratoire. Les PNR sont des territoires où ce type de recherche est privilégié.

On peut observer que des moyens fort diversifiés de vulgarisation, de formation et d'éducation au niveau scolaire sont mobilisés. Dans les Ballons des Vosges, on a pu observer que le travail du professionnel rejoint celui d'un animateur sur le terrain où il assure un support technique et contribue à la formation des élus et des professionnels (consultants). En Lorraine, c'est l'éducation en milieu scolaire qui a été clairement placée en priorité dans la démarche de projet de territoire. Ces actions visent à inscrire le paysage et le territoire comme objets de connaissance dans l'ensemble du milieu. En favorisant le travail des équipes techniques en lien avec les élus locaux, le milieu développe une expertise de terrain. L'expertise descend à la base et permet le débat des projets au niveau local.

On pourrait résumer le fonctionnement des PNR comme suit : On y trouve **une expertise** largement présente **sur le terrain** pendant **une période prolongée**. Développer une expertise sur le terrain qui reste au milieu prend toujours plus de temps car il faut créer une compétence et une expérience locale, démarche incontournable. Dans les PNR, les équipes sont de 20 à 30 personnes.

Le support technique qui sert le milieu joue, de surcroît, un rôle crucial auprès des experts car il leur permet de mieux capter l'information qui origine du territoire et de la collectivité. Seuls les gens qui sont sur le terrain peuvent jouer ce rôle. Les bureaux (consultants) sont mieux encadrés car les PNR valident le choix professionnel des tiers (communes) et en assure l'accompagnement. Le PNR est le relais vers l'expertise qui s'applique tout autant à l'aménagement (architecture, urbanisme, paysage) qu'à l'agriculture et à la foresterie. Il y a aussi un travail conseil joué par le PNR ou le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE ) auprès de la population. De plus, les directions régionales des ministères peuvent valider les travaux et méthodologies employées par les professionnels.