

COMMUNAUTE FRANCAISE DE BELGIQUE
ACADEMIE UNIVERSITAIRE WALLONIE-EUROPE
UNIVERSITE DE LIEGE – GEMBLOUX AGRO-BIO TECH

Stratégie et instruments pour une politique régionale du paysage en Wallonie

Catherine DUBOIS

Dissertation originale présentée en vue de l'obtention du grade
de docteur en sciences agronomiques et ingénierie biologique

Copyright. Aux termes de la loi belge du 30 juin 1994, sur le droit d'auteur et les droits voisins, seul l'auteur a le droit de reproduire partiellement ou complètement cet ouvrage de quelque façon et forme que ce soit ou d'en autoriser la reproduction partielle ou complète de quelque manière et sous quelque forme que ce soit. Toute photocopie ou reproduction sous autre forme est donc faite en violation de la dite loi et de des modifications ultérieures.

COMMUNAUTE FRANCAISE DE BELGIQUE
ACADEMIE UNIVERSITAIRE WALLONIE-EUROPE
UNIVERSITE DE LIEGE – GEMBLOUX AGRO-BIO TECH

Stratégie et instruments pour une politique régionale du paysage en Wallonie

Catherine DUBOIS

Dissertation originale présentée en vue de l'obtention du grade
de docteur en sciences agronomiques et ingénierie biologique

Une thèse, un travail académique et scientifique

Merci à...

Claude Feltz – promoteur – pour m'avoir accompagnée avec humanité tout au long de ces années

Grégory Mahy et Serge Schmitz – membres de mon Comité de thèse, rapporteurs et membres du Jury
– pour leur implication particulière et leurs conseils

Claire Billen – membre de mon Comité de thèse et du Jury – pour sa grande gentillesse et ses conseils

Laurent Bock – membre de mon Comité de thèse

Yves Hanin, Quentin Michel et Philippe Lejeune – membres du Jury

Merci également à...

Mesdames Thérèse Cortembos, Mireille Deconinck et Catherine Hallet, et Messieurs Jean-Marie Huybreck, Jacques Stein et Jean-Pol Van Reybroeck, pour leur participation au *focus group*

Une thèse, une tranche de vie

Merci à ...

Carlyne et Jean-Philippe – ma deuxième famille – pour leur accueil, leurs conseils, leurs encouragements et la frimousse coquine de Sarah

Katherine pour ses encouragements et les moments partagés

Sandrine pour son écoute et sa bienveillance

Merci aussi à ...

Eric ou comment la Vie soudainement nous étonne, nous nourrit, nous enrichit

Magali : intervention en 5 minutes en cas d'urgence et perfusion de chocolat !

LS pour son empathie

Ma Maman, prompte à m'aider côté intendance

Et merci aux Autres, ceux dont j'ai croisé la route et qui m'ont apporté un sourire

Pensée pour Gilles

Dubois Catherine (2010). *Stratégie et instruments pour une politique régionale du paysage en Wallonie* (thèse de doctorat). Université de Liège – Gembloux Agro-Bio Tech, 251 p. + annexes.

Résumé

En ratifiant la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne s'est engagée à répondre au nouvel enjeu de gestion publique qu'est le paysage. Il lui revient donc de formuler une politique paysagère qui définirait, au minimum, les lignes stratégiques de son action et les moyens de sa mise en œuvre. C'est à l'élaboration d'une telle politique régionale que la thèse s'est fixé comme objectif d'apporter sa contribution.

Le fil méthodologique de la recherche est de rassembler les acquis et instruments existants de la Région wallonne en matière de paysage, d'évaluer la contribution de chacun en réponse au nouvel enjeu de la gestion du paysage, puis d'inférer une proposition stratégique et d'optimiser le cadre instrumental pour une politique future.

La recherche aboutit ainsi à formuler les principes généraux d'une politique paysagère pour la Wallonie et les objectifs et options répondant aux enjeux paysagers régionaux, ainsi qu'à proposer leur inscription dans un document régional stratégique destiné à guider les divers acteurs du paysage. L'ajustement du cadre instrumental propose une mise en cohérence des différents instruments (d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement...) que la Région pourrait mieux valoriser ou développer afin de concrétiser sa politique paysagère.

Cette double proposition – stratégique et instrumentale – s'inscrit dans une perspective de cohérence horizontale (intersectorielle) et verticale (entre niveaux territoriaux de décision ou d'initiative).

Dubois Catherine (2010). *Strategy and instruments for a regional landscape policy in Wallonia* (PhD thesis in French). Gembloux, Belgium : University of Liege – Gembloux Agro-Bio Tech, 251 p. + annexes.

Abstract

By ratifying the *European landscape convention*, the Walloon Region has committed itself to meet the new issue in landscape public management. The Region must thus formulate a landscape policy that would determine at least guidelines and means of action. This thesis aims at contributing to the development of a regional landscape policy for Wallonia.

The methodology of this research is to assemble Walloon achievements and existing instruments of landscape planning, to evaluate their contribution to the new issue in landscape management, and then to infer a strategic proposal and to improve the instrumental framework for future policy.

This research leads to the formulation of the general principles of a landscape policy for Wallonia as well as objectives and options that meet regional landscape issues, and to propose their inclusion in a strategic regional document to guide landscape actors. Optimization of instrumental framework aims to restructure the different instruments (of territorial planning, environmental management...) that the Walloon Region could use better or develop to carry out its landscape policy.

This double proposal – strategic and instrumental – respects the prospect of horizontal (intersectorial) and vertical (among territorial levels of decision or initiative) coherence.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes	p. 4
Introduction	p. 7
Chapitre 1 Les enjeux de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en Wallonie	p. 11
1.1. Quand le paysage devient enjeu de société	p. 12
1.2. La prise en compte du paysage par la Région wallonne jusqu'en 2000	p. 13
1.3. La <i>Convention européenne du paysage</i>	p. 21
1.4. La prise en compte du paysage par la Région wallonne depuis la <i>Convention européenne du paysage</i>	p. 30
1.5. La Région wallonne face à ses nouveaux engagements	p. 33
Chapitre 2 Contribution à une politique régionale du paysage pour la Wallonie : objectif et méthode de recherche	p. 39
2.1. Objectif de recherche	p. 40
2.2. Méthode de recherche	p. 40
Chapitre 3 Le paysage et ses politiques publiques	p. 43
3.1. Le paysage : précision du concept	p. 44
3.2. Les politiques publiques pour le paysage	p. 51
1) Qu'est-ce qu'une politique publique du paysage ?	p. 51
2) Conception, mise en œuvre et suivi des politiques publiques de paysage	p. 53
3) Principes généraux des politiques publiques de paysage	p. 56
4) Orientations fondamentales et objectifs stratégiques des politiques publiques de paysage	p. 61
5) Les moyens des politiques publiques du paysage	p. 67
3.3. Trois exemples francophones de politiques publiques de paysage	p. 75
1) La prise en compte publique du paysage en France	p. 76
2) La prise en compte publique du paysage au Québec	p. 81
3) La prise en compte publique du paysage en Suisse	p. 84
4) Quels enseignements tirer des politiques du paysage française, québécoise et suisse ?	p. 88
Chapitre 4 Proposition de stratégie régionale du paysage pour la Wallonie	p. 89
4.0. Démarche	p. 90
4.1. Principes généraux d'une politique du paysage	p. 92
4.2. Enjeux paysagers régionaux	p. 99
4.3. Objectifs et options d'une politique régionale du paysage	p. 105

Chapitre 5 Analyse et optimisation du cadre instrumental existant pour une politique wallonne du paysage	p. 129
5.0. Démarche	p. 130
5.1. Inventaire des instruments wallons susceptibles de contribuer à une politique paysagère p. 132	
5.2. Analyse et optimisation des principaux instruments d'une politique wallonne du paysage p. 137	
1) la publication <i>Les territoires paysagers de Wallonie</i>	p. 140
2) les <i>Atlas des paysages de Wallonie</i>	p. 143
3) l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA	p. 149
4) le <i>Schéma de développement de l'espace régional</i>	p. 153
5) les Parcs naturels et leur Charte paysagère	p. 156
6) les Schémas de structure communaux	p. 159
7) les Plans communaux de développement de la nature	p. 164
8) les Plans de secteur	p. 169
9) les Règlements régionaux d'urbanisme	p. 176
10) le <i>Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées en matière d'urbanisme</i>	p. 178
11) le <i>Règlement général sur les bâties en site rural</i>	p. 180
12) les Règlements communaux d'urbanisme	p. 183
13) le Classement au titre de patrimoine	p. 187
14) les Arbres et Haies remarquables	p. 193
15) les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale	p. 197
16) les Mesures agri-environnementales	p. 199
17) les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres	p. 204
5.3. Lacunes du cadre instrumental existant pour une politique wallonne du paysage	p. 207
Chapitre 6 Pour un nouveau cadre instrumental d'une politique wallonne du paysage p. 211	
6.0. Démarche	p. 212
6.1. Proposition de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre	p. 212
6.2. Proposition de formulation de la politique régionale du paysage dans un instrument stratégique	p. 218
6.3. Proposition de nouveaux instruments régionaux de diagnostic	p. 222
6.4. Proposition d'un nouveau cadre instrumental	p. 223
Chapitre 7 Retour critique sur notre contribution à une politique régionale du paysage p. 227	
7.1. La contribution face à la <i>Convention européenne du paysage</i>	p. 228
7.2. La contribution au regard d'experts	p. 230
Conclusions et perspectives	p. 245
Bibliographie	p. 249
Liste des publications	p. 259
Annexe : Note de recommandations pour la prise en compte du paysage dans les Schémas de structure communaux	p. 261

LISTE DES ACRONYMES

Pour faciliter la lecture, nous avons choisi de mettre certaines dénominations en acronymes dans le texte. L'usage des acronymes reste toutefois volontairement modéré afin de préserver la compréhension par les lecteurs non spécialistes.

ADESA	Action et défense de l'environnement de la vallée de la Senne et de ses affluents
CE	Conseil de l'Europe
CPDT	Conférence permanente du développement territorial
CPQ	Conseil du paysage québécois
CREAT	Centre d'études en aménagement du territoire (Université catholique de Louvain-la-Neuve)
CWATUP	<i>Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine</i>
DGA	Direction générale de l'agriculture
DGARNE	Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement
DGATLP	Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine
DGATLPE	Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie
DGRNE	Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement
DNF	Division Nature et Forêts
FRB	Fondation Roi Baudouin
FRW	Fondation rurale de Wallonie
GUIDE	Groupe universitaire interdisciplinaire de développement (Université Libre de Bruxelles)
LEPUR	maintenant Centre de recherche en sciences de la ville, du territoire et du milieu rural (Université de Liège)
L/PVR	ligne et/ou point de vue remarquable(s)
MAE	Mesure agri-environnementale
MATE	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (RF)
MB	<i>Moniteur belge</i>
MCF	Ministère de la Communauté française
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (RF)
MRW	Ministère de la Région wallonne
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (Suisse)
PCDN	Plan communal de développement de la nature
PICHE	périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique
PIP	périmètre d'intérêt paysager
PPVR	périmètre de point de vue remarquable

RCU	Règlement communal d'urbanisme
RF	République française
RGBSR	<i>Règlement général sur les bâtisses en site rural</i>
RGBZPU	<i>Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme</i>
SDER	<i>Schéma de développement de l'espace régional</i>
SRPE	Site de réhabilitation paysagère et environnementale
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

INTRODUCTION



© Claude Feltz (2007)

Le paysage, objet de recherche dans une Faculté d'agronomie

Au sein d'une Faculté d'agronomie et d'ingénierie biologique, le paysage constitue un enjeu des plus actuels. En effet, si ces dernières décennies le rôle de l'agriculture (en tant que production primaire) est en régression continue en termes d'emplois et de part dans le produit intérieur brut (PIB), les espaces façonnés par l'activité agricole conservent une place prépondérante dans la conformation des paysages de Wallonie. La dimension paysagère des espaces agricoles a d'autant plus gagné en reconnaissance et en importance au fur et à mesure que s'est affirmée l'attente de la société pour un cadre de vie de qualité. Pour certains, les agriculteurs devenaient ainsi les « jardiniers du paysage ».

Interpellé par la problématique du paysage depuis 2000, le Laboratoire d'Aménagement du territoire a orienté une partie significative de ses recherches sur ce thème. Car, même si l'aménagement du territoire, dans sa période la plus productiviste, n'a pas toujours été très respectueux du paysage, il constitue aujourd'hui un partenaire incontournable de sa gestion pour deux raisons. D'une part, l'aménagement du territoire se doit de répondre à l'enjeu de la gestion du paysage car celui-ci est la dimension visible du territoire qu'il est appelé à gérer. D'autre part, en visant l'organisation des différents usages du sol, les instruments de l'aménagement du territoire s'avèrent indispensables pour gérer le paysage, qui est le reflet du territoire et de ses mutations. C'est en cela que nous avons été amenées à construire un concept opérationnel du paysage en aménagement du territoire¹.

Le paysage, enjeu d'une politique régionale pour la Wallonie

Le 20 décembre 2001, la Région wallonne ratifiait la *Convention européenne du paysage*. Premier traité international dédié au paysage, cette convention enjoint « les pouvoirs publics à mettre en œuvre, aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe, afin de conserver ou d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que les populations, les institutions et les collectivités territoriales reconnaissent leur valeur et leur intérêt et participent aux décisions publiques y afférentes » (CE, 2000). Depuis son adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000, elle insuffle une impulsion nouvelle aux politiques du paysage dans de nombreux Etats, selon une conception sociale et démocratique du paysage.

Jusqu'alors, la Région wallonne n'avait pas pour autant ignoré la question du paysage. Durant la première moitié du 20^{ème} siècle, la préoccupation paysagère a progressivement émergé – de manière assez élitaire – par la protection de sites d'exception, désignés en raison de leur beauté, de leur caractère pittoresque. Ensuite, après la seconde guerre mondiale, le paysage s'est affirmé comme un véritable enjeu public, objet de demandes sociétales et de réponses politiques pour sa préservation et son aménagement. L'aménagement du territoire se préoccupa d'abord de préserver des sites d'intérêt paysager, pour leur qualité esthétique (toujours) ou aussi pour leur caractère naturel. Puis le paysage a été reconnu comme une véritable composante de l'environnement et dimension du territoire, à prendre en compte dans toute action territoriale (par les évaluations des incidences sur l'environnement, dans la planification du territoire...). A la fin du 20^{ème} siècle, la prise en compte du paysage par la Région wallonne se caractérisait donc par la présence – à divers degrés – de la dimension paysagère dans de nombreux instruments d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement et de développement rural... tant à l'échelle régionale que communale.

A partir de l'adoption de la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne a développé de nouvelles initiatives dans le domaine du paysage. Elle a mis l'accent sur le développement et la diffusion de la connaissance du paysage (par le lancement de la collection d'*Atlas des paysages de Wallonie*), l'encouragement et le suivi d'initiatives locales (de type projet) et la sensibilisation de différents groupes d'acteurs.

¹ L'articulation entre paysage et aménagement du territoire constitue le sujet central de l'article *Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire*. (Dubois, 2009b).

De par les instruments mis en place progressivement tout au long du 20^{ème} siècle et le coup d'accélérateur donné depuis 2000, la Région wallonne est donc déjà bien engagée dans la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage*. Toutefois, pour poursuivre dans cette voie, elle ne pourra faire l'impasse sur la formulation d'une véritable politique régionale du paysage, dont l'objet principal devrait être de définir sa stratégie d'action en réponse aux enjeux paysagers régionaux et d'aider les niveaux locaux à assumer leur propre part de responsabilité dans la gestion du paysage.

C'est à cette tâche d'actualité et d'importance pour les pouvoirs publics en Wallonie qu'entend contribuer notre recherche doctorale.

Le paysage, sujet de notre thèse

Cette contribution à l'élaboration d'une politique régionale du paysage pour la Wallonie va se centrer sur la construction de deux outils :

- une proposition stratégique – rassemblant principes, objectifs et options – pour encadrer et orienter les initiatives de la Région en matière de paysage ;
- et une proposition de cadre instrumental, articulant instruments existants – optimisés le cas échéant – et nouveaux instruments à mobiliser pour concrétiser une telle politique paysagère.

Le fil méthodologique de la recherche est de rassembler les acquis et instruments existants de la Région wallonne en matière de paysage, d'en évaluer la contribution en réponse aux nouveaux enjeux du paysage et de sa gestion, et d'inférer des propositions (stratégique et instrumentale) pour une politique future.

La thèse vise donc à développer une méthode d'évaluation – proposition pour apporter des réponses adéquates à la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en Wallonie.

CHAPITRE 1

LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE EN WALLONIE



© Catherine Dubois (2005)

1.1. QUAND LE PAYSAGE DEVIENT ENJEU DE SOCIÉTÉ²

Si jusqu'au 19^{ème} siècle le paysage est resté l'affaire d'une élite (artistique puis scientifique), le 20^{ème} siècle – surtout durant sa seconde moitié – a vu se populariser en Europe la question du paysage. L'augmentation de la mobilité des personnes, la démocratisation du tourisme et la diffusion de la photographie³ sont autant de facteurs de diffusion de la sensibilité au paysage. Le paysage est depuis convoqué dans divers discours – touristique, politique, scientifique... – pour parler de lieux sous un nouvel angle de vue.

Depuis la seconde guerre mondiale également, les mutations paysagères ont atteint – selon Marc Antrop (1997) – une rapidité et une ampleur jamais observées auparavant⁴. Antrop considère en effet l'urbanisation, la rationalisation de l'agriculture et le développement des infrastructures de communication comme les trois principales causes de changement dans nos paysages ruraux traditionnels. Selon Roland Gustavsson et Anna Peterson (2003), c'est le besoin d'efficacité technologique et économique qui conduit à la standardisation et à la simplification des paysages, sous l'influence de la culture productiviste dominante. En œuvre aux échelles régionales, mais aussi à l'échelle mondiale, ces évolutions engendrent en effet une érosion des caractères spécifiques des paysages, aboutissant à une perte d'identité et une réduction de leur diversité (Jacobs et Mann, 2000 ; Ermischer, 2003 ; Antrop, 2005). Outre une perte d'identité et de variété, Werner Nohl (2001) identifie aussi comme changements dans la perception du paysage une perte de naturalité, une modification de la structuration visuelle, ainsi qu'une perte de vues et perspectives sur le paysage.

Pour Pierre Donadieu (1995), « l'origine de la question contemporaine du paysage dans les sociétés occidentales peut se réduire à la difficulté des regards à assumer les transformations visibles des territoires ruraux et urbains ». En effet, intervenant dans les paysages tant du quotidien que des loisirs, les modifications rapides et profondes ont contribué à faire prendre conscience, aux populations et à leurs représentants, de l'existence et de la valeur des paysages. Ceux-ci sont maintenant reconnus comme constitutifs du cadre de vie, comme composantes de la diversité culturelle et écologique des territoires, ainsi que comme supports de la mémoire et de l'identité des habitants (Pinchemel et Pinchemel, 1992 ; Jacobs et Mann, 2000). D'ailleurs, Lionella Scazzosi (2003) constate qu'à travers les revendications pour le paysage, les gens expriment leur aspiration pour la qualité des lieux et la sauvegarde de leur identité culturelle. En tant que ressource et parfois emblème de la promotion touristique, les paysages peuvent également endosser une valeur marchande.

Dans de nombreux pays, les mouvements d'opinion ainsi suscités par l'évolution des paysages ont conduit les pouvoirs publics à légiférer et à intervenir sur les modes de production du cadre de vie des hommes (Donadieu et Périgord, 2007). En effet, Serge Briffaud (2001) voit dans le développement de la « conscience paysagère » l'origine de la volonté de « paysagement », c'est-à-dire « de contrôle et d'intervention sur les formes paysagères ». Cette volonté se manifeste par la multiplication d'initiatives et par l'émergence de nouvelles échelles de planification paysagère (élaboration de politiques paysagères locales, régionales et même internationales). Ainsi, depuis les années '90, la Région wallonne a par exemple vu se succéder diverses initiatives situant le paysage au rang d'enjeu dans

² Cette partie est rédigée sur base de l'article *Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire*. (Dubois, 2009b).

³ Yves Lacoste (1995) souligne l'importance, dans les pays développés, de la photographie et des média qui l'utilisent dans la transformation de la sensibilité paysagère en un phénomène de masse, du moins dans les pays développés.

⁴ « Les recherches s'accordent sur l'idée d'une évolution assez lente des espaces ruraux marquée cependant par des ruptures d'équilibre et des modifications assez espacées temporellement jusqu'au 18^{ème} siècle. Les adaptations se sont donc réalisées avec une certaine intégration, souvent qualifiée d'harmonieuse, du nouveau et de l'ancien. (...) Cependant, à partir de la Révolution industrielle du 19^{ème} siècle, les mutations se sont accélérées pour arriver à une fracture, généralement située au milieu du siècle dernier, après la seconde guerre mondiale. » (Neuray, 2002)

les domaines de la gestion environnementale, de l'aménagement du territoire comme de la protection du patrimoine (cf. points 1.2. et 1.4.). Et au niveau européen, la *Convention européenne du paysage* du Conseil de l'Europe a été adoptée et ouverte à la signature en octobre 2000 dans la perspective « d'enjoindre les pouvoirs publics à mettre en œuvre, aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe » (CE, 2000). Ayant ratifié cette convention en décembre 2001, la Région wallonne est maintenant tenue de l'appliquer.

Selon Briffaud (2001), ce « volontarisme paysager » ne s'était jamais manifesté avec une telle intensité, ni à ce degré de généralisation. Alors que, durant des siècles, ce désir de modeler l'apparence du territoire ne s'était appliqué qu'à des espaces très spécifiques, il concerne aujourd'hui – potentiellement au moins – tous les espaces et toutes les échelles d'action sur le territoire.

1.2. LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE PAR LA RÉGION WALLONNE JUSQU'EN 2000

Dès 2000, année de l'ouverture à la signature de la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne a développé de nouvelles initiatives dans le domaine du paysage, en prévision de la ratification et l'entrée en vigueur de cette convention.

Cependant, la majeure partie des moyens publics actuels de prise en compte du paysage trouvent leur origine au 20^{ème} siècle. Ghislaine Devillers et Mireille Deconinck (2004) constatent qu'en Belgique, la préoccupation paysagère « est présente depuis longtemps dans des textes réglementaires relatifs notamment au patrimoine ou à l'aménagement du territoire ». La gestion du paysage s'y est développé « à pas comptés » pendant toute la durée du 20^{ème} siècle (Dubois et al., 2006).

La première réponse publique mentionnant explicitement le paysage date de **1911 : la Loi sur la conservation de la beauté des paysages**⁵ visait « ce que l'on nommerait aujourd'hui le « reverdissement » des sites de carrière et d'extraction » (Feltz, 2004). Cette première loi constituait une réponse essentiellement esthétique à des déqualifications paysagères : elle imposait de « cacher sous la verdure les plaies faites au paysage : tranchées, terrils, carrières abandonnées, amas de déchets » (Froment, 2002). Mais cette loi « ne semble pas avoir empêché les atteintes irréversibles dans des endroits hautement sensibles comme la vallée de la Meuse, exemple de paysage emblématique pour les peintres du 16^{ème} au 19^{ème} siècle » (Dubois et al., 2006).

Les années 1910 voient également se poser la question du paysage à travers les prémisses de la protection des sites exceptionnels. Ainsi, en 1912, la Commission royale des Monuments est élargie à une section des Sites⁶. « Dans les considérants introductifs à la loi, c'est – à nouveau – l'intérêt esthétique, « les beautés naturelles du pays, ses sites et ses paysages pittoresques » qui est mis en exergue comme enjeu » (Feltz, 2004). Tandis qu'en 1914 est adoptée la « Loi spéciale sur la

⁵ Article 1^{er} de la Loi du 12 août 1911 pour la conservation de la beauté des paysages : « Tout exploitant de mines, minières ou carrières, tout concessionnaire de travaux publics, est tenu de restaurer, dans la mesure du possible, l'aspect du sol, en boisant ou en garnissant de végétation les excavations, déblais ou remblais destinés à subsister de manière permanente. Les plantations seront exécutées à mesure de l'achèvement partiel successif des travaux. »

⁶ Arrêté royal (Albert 1^{er}) du 29 mai 1912 modifiant celui du 7-1-1835 en créant une section des sites au sein de la Commission royale des Monuments et (dorénavant) des Sites.

préservation du champ de bataille de Waterloo »⁷ qui devient ainsi le premier site protégé de Wallonie ; cette initiative restera cependant isolée » (Feltz, 2004).

Mais il faudra attendre la **Loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites** pour que ceux-ci se voient réellement dotés d'un statut de protection – **le classement** – « ouvrant potentiellement la voie à la gestion de préservation de sites patrimoniaux dont certains pour des raisons paysagères » (Feltz, 2004). Les premiers classements se font en 1933 (Froment, 2002).

Ainsi, le début du 20^{ème} siècle voit se développer un mouvement en faveur de la protection des sites, surtout selon l'argument de leur « beauté naturelle » ou du pittoresque, et ce en réaction à l'industrialisation (Froment, 2002). Mais si l'approche patrimoniale du paysage tire son origine au début du 20^{ème} siècle, il a toutefois fallu attendre le décret régional du 1^{er} avril 1999 pour que l'intérêt paysager rejoigne les différents critères susceptibles de motiver une procédure de classement, à l'article 185 du *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP)⁸.

Dans les années '60, la dimension paysagère fait son entrée dans la législation de l'aménagement du territoire, toujours sous le couvert de l'esthétique et des « beautés de la nature » et dans une logique de protection. Ainsi, la **Loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire** du 29 mars 1962 définit dans son article 1^{er} les objectifs de l'aménagement : conçu « tant du point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés de la nature » (Feltz, 2004).

Dans le cadre du *Survey National (années '60)*, cette loi a été suivie par la réalisation d'un **Inventaire des Sites** pour chaque province. « S'il est vrai que certains Inventaires des Sites semblent privilégier une entrée plutôt « écologique », par la caractérisation de ce que l'on appelle aujourd'hui les écotopes (mention « botanique »), la question des paysages à proprement parler y est pointée sous des mentions « esthétique, géographique, géologique... » (Feltz, 2004). Ces premiers inventaires exhaustifs cartographiés des sites d'intérêt ont ensuite servi de base objective à la délimitation des zones d'intérêt paysager des Plans de secteur.

En 1970, la **Loi relative au remembrement légal de biens ruraux** (M.B. 04/09/1970) impose de préserver l'environnement et, si nécessaire, restaurer le milieu naturel, le conserver, voire l'améliorer lors de toute action de remembrement (Deconinck, 2002). Il y a obligation de mener au préalable une « évaluation de sites », dans laquelle la qualité des eaux, des sols, des paysages, de la faune et de la flore environnantes sont des préoccupations.

En novembre 1972, la **Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel** de l'UNESCO inscrit la défense du patrimoine dans un cadre international. Le concept de « paysage culturel » y sera introduit en 1992.

⁷ La Loi relative à la protection du champ de bataille de Waterloo indique que, sur toute l'étendue du site, il est interdit de planter des arbres de haute futaie, d'élever des constructions ou des bâtiments, d'ouvrir des carrières, de pratiquer des fouilles, sans autorisation (Froment, 2002).

⁸ Le décret adopté par le Gouvernement wallon le 1^{er} avril 1999 définit le patrimoine comme « l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager. »

Un arrêté royal du 13 décembre **1976** édicte le **Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme**. Initialement élaboré pour préserver les « centres anciens protégés », il a pour objectif principal de maintenir les caractéristiques architecturales et urbanistiques propres à ces zones. Notons que les *Atlas du patrimoine architectural des centres anciens protégés* (1976-1990) soulignaient l'enjeu de maintenir l'« allure générale » des villes anciennes, construite par « la prédominance d'un jeu de toitures à versants, entourant quelques édifices plus imposants [...] caractéristiques de la ville : églises, collégiales, cathédrales, beffrois, hôtels de ville... », « le tout s'intégrant bien souvent de façon harmonieuse dans son site naturel : vallée, colline, plaine... » (MCF et MRW, 1985). Ces atlas promouvaient également la protection des vues sur la ville, particulièrement depuis des points de passage obligés tels que : autoroute, gare, rond-point...

Définis par la Loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de 1962, les **Plans de secteur** ont commencé à être élaborés à partir de 1964 et sont entrés en vigueur entre **1977 et 1987**.

Leur légende, fixée par l'arrêté royal du 28 décembre 1972, intègre des « **zones d'intérêt paysager** » : il s'agit du premier cadre réglementaire explicitement consacré « à la sauvegarde ou à la formation du paysage » (Feltz, 2004). Certaines de ces zones d'intérêt paysager sont néanmoins considérées actuellement comme dépourvues d'intérêt paysager (DGRNE, 1996).

Les Plans de secteur fixent également les affectations du sol et déterminent en cela les morphologies possibles du territoire. Mais à l'époque de leur conception, la vision de l'aménagement du territoire était essentiellement productiviste, les préoccupations environnementales étaient très secondaires (Neuray, 1995) et la dimension paysagère de l'affectation des sols n'a que peu été prise en compte (Feltz, 2004). Si « l'impact de l'adoption des plans de secteur a été globalement positif pour l'ensemble des paysages wallons » car ils « ont permis de contenir l'urbanisation dans des limites acceptables et de protéger le caractère rural de vastes superficies en empêchant que l'on construise partout sur le territoire », « à une échelle locale, les effets paysagers des plans de secteur sont parfois mitigés ». Car « lors de l'élaboration de ces plans, les préoccupations paysagères ont été diversement intégrées. On admet à présent que des erreurs ont été commises non seulement dans la détermination de certains périmètres d'intérêt paysager, mais surtout au niveau du zonage lui-même » (Neuray et van der Kaa, 2004).

Signée le 8 juin 1982 à Bruxelles et d'application depuis le 1^{er} octobre 1983, la **Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages** vise à assurer une protection efficace des zones naturelles et des paysages transfrontaliers de valeur (art. 3) (Deconinck, 2002). Premier engagement international de la Belgique en matière de gestion du paysage, cette convention présente maintenant un intérêt plus secondaire. En effet, elle ne concerne que la protection et la gestion des paysages transfrontaliers de valeur.

En mars **1985**, un chapitre relatif aux **Arbres et Haies remarquables** est intégré au CWATUP. Il désigne les arbres et haies dont l'abattage et la modification de l'aspect sont soumis à Permis, entre autres pour des raisons esthétiques ou paysagères (arrêté wallon du 27 mars).

La même année, le **Règlement Général sur les Bâtisses en Site Rural** est adopté par l'arrêté royal du 10 juillet **1985**. Son objectif principal est de maintenir les caractéristiques architecturales et urbanistiques propres du bâti rural en fonction de son aire agro-géographique. L'une de ses règles générales réfère au concept de lignes de force du paysage.

C'est également au milieu des années '80 que le paysage est juridiquement reconnu comme composante de l'environnement et pris en compte à travers une logique défensive, d'évaluation et maîtrise des impacts. La directive européenne 85/337 du 27 juin 1985, immédiatement transcrite par **le décret régional wallon du 11 septembre 1985 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés**, désigne le paysage comme facteur sensible de l'environnement sur lequel doivent être étudiées les incidences spécifiques des projets (Feltz, 2004). Pour Claude Feltz (2004), l'instauration de ce système d'évaluation des incidences va conduire à donner à la question des paysages une dimension hyperlocale et principalement perceptuelle : « hyperlocale dans la mesure où le périmètre paysager étudié est celui « concerné par le projet », soit peu ou prou son « champ de vue » et perceptuelle dans la mesure où est privilégiée l'intervisibilité réciproque entre le projet et des lieux sensibles récepteurs visuels, plutôt que la structure paysagère ».

« Plus récemment, le décret du 18 juillet 2002 affine la première transcription, anticipée dans le cadre du décret du 27 novembre 1997, de la directive européenne relative à **l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes** » (Feltz, 2004).

Si le statut de Parc naturel a été instauré par la Loi sur la conservation de la nature de 1973 (qui l'a défini comme un territoire soumis à des mesures ayant pour but de conserver le caractère, la diversité et les valeurs scientifiques de l'environnement, la flore et la faune indigènes, ainsi que la pureté de l'air et des eaux et d'assurer la conservation de la qualité des sols), aucun Parc n'a toutefois été créé à la suite de cette loi (Belayew, 2002). Il a fallu attendre **le décret sur les Parcs naturels du 16 juillet 1985** qui a redéfini les critères de ce statut : le Parc naturel y est défini comme un territoire rural d'au moins cinq milles hectares, présentant un haut intérêt biologique et géographique, et soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné. La démarche du Parc naturel repose sur la recherche de consensus entre différents acteurs communaux et régionaux (responsables, agriculteurs, forestiers, secteur du tourisme, associations de protection de la nature...), dans une perspective de construction d'un projet local de développement. Par **le décret du 3 juillet 2008**, l'adoption d'une **charte paysagère** dans les Parcs naturels est devenue ensuite obligatoire. « La charte paysagère est un outil d'aide à la gestion du territoire, une sorte de « contrat » établi sur base volontaire en concertation avec les acteurs locaux. Elle fixe les objectifs à atteindre, les priorités et les moyens de protection et de valorisation à court, moyen et long terme » (Christians et Schmitz, 2009).

Promulgué en date du 27 avril **1989**, **le décret wallon dit « de décentralisation et participation en aménagement du territoire »** marque le coup d'envoi d'un processus – toujours en cours – d'octroi de toujours plus de responsabilités aux Communes. Pour leur permettre de prendre leurs nouvelles responsabilités, la Région wallonne propose aux Communes divers instruments de développement territorial à établir au niveau local. Leur propre capacité de gestion de leur territoire s'en trouve donc renforcée. La fin des années '80 et le courant des années '90 voient donc se multiplier les outils locaux, dans lesquels le paysage confirme sa place en tant que composante de l'environnement et dimension du territoire.

Le **Schéma de structure communal** – introduit dans le CWATUP par le décret de décentralisation et de participation – est le principal d'entre eux. Document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal, il doit comporter une première partie intitulée « analyse de la situation existante de fait et de droit » et une deuxième partie intitulée « schéma de structure : options ». Son arrêté de mise en œuvre reprend de manière explicite la « structure paysagère » comme composante obligatoire de l'analyse de la situation existante de fait du territoire communal (Feltz, 2004).

Le Règlement communal d'urbanisme – également introduit dans le CWATUP par ce même décret – constitue l'instrument de transcription réglementaire de la politique communale en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture. Il contribue à intégrer aux noyaux d'habitat existants et au paysage la mise en œuvre des extensions d'habitat et des nouvelles constructions (Deconinck, 2002).

Un autre instrument communal est instauré par le **décret du 06 juin 1991** relatif au développement rural : le **Programme communal de développement rural** permet l'opération de « développement rural », c'est-à-dire un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement ou de réaménagement conduites en milieu rural par une Commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie des habitants au point de vue économique, social et culturel (Deconinck, 2002). Le développement rural a notamment pour objectif la protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie et est donc « susceptible de promouvoir le maintien de certains paysages ruraux » (Prieur et Durousseau, 2006). Le Programme communal de développement rural fait une large part à la consultation du public ; la Commune crée une Commission locale de développement rural comme organe consultatif.

Depuis 1992, dans la perspective de la révision globale des Plans de secteur, l'Administration wallonne a confié à l'association Action de Défense de l'Environnement de la Vallée de la Senne et de ses Affluents (**ADESA**) la mission d'inventorier des **périmètres d'intérêt paysager** et des **points de vue remarquables**. En pratique, l'ADESA a sollicité la collaboration d'acteurs individuels ou associatifs locaux, familiers des lieux, pour mener l'inventaire à travers une démarche participative. Aussi, bien que l'ADESA ait adopté une entrée visuelle et esthétique – tant par les critères de qualification adoptés que par le vocabulaire utilisé dans les commentaires (« longueur de vue », « plans successifs », « dimension verticale »... et « variété », « harmonie », « beauté »...) – son approche doit être positionnée davantage dans le champ paysager de l'attachement que de l'esthétique (Droeven *et al.*, 2007). Cet inventaire – qui ne couvre pas encore tous les secteurs d'aménagement – vise à couvrir tout le territoire régional.

Du 3 au 14 juin **1992** s'est tenue la **Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement**, plus connue sous les noms « Conférence de Rio » ou « Sommet de la terre ». Les dirigeants mondiaux qui y ont participé ont signé cinq instruments majeurs pour le développement durable dont la *Déclaration de Rio* (une déclaration de principes), l'*Agenda 21* (un cadre d'activités pour le 21^{ème} siècle) et une *Convention cadre pour la diversité biologique*.

Dès **1993**, les premières expériences de **Contrats de rivière** ont débuté, en référence à la circulaire ministérielle du 18 mars 1993 relative à leurs conditions d'acceptabilité et modalités d'élaboration. « Aux termes de la circulaire ministérielle du 20 mars 2001, le Contrat de rivière est un protocole d'accord entre un ensemble aussi large que possible d'acteurs publics et privés (communes, associations, industriels, riverains, exploitants divers, etc.) sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin » (Prieur et Durousseau, 2006)

Un an après Rio, en juin 1993, la Fondation Roi Baudouin lançait vers les communes wallonnes un programme pilote : les Contrats biodiversité. En **1995**, la Région wallonne a emboîté le pas à la Fondation Roi Baudouin en adaptant et amplifiant la démarche des Contrats biodiversité à un plus grand nombre de communes : les **Plans communaux de développement de la nature⁹** étaient nés. Le Plan communal de développement de la nature « constitue un programme volontaire de conduite de la commune dans un but de préservation et d'amélioration du patrimoine naturel et paysager de son territoire » (Prieur et Durousseau, 2006). Pour mener un tel plan, la Commune réunit un partenariat aussi large que possible de l'espace communal. C'est ce partenariat, plus que le diagnostic, qui est au centre de la procédure d'élaboration du Plan communal de développement de la nature (CPDT, 2000a).

A partir de cette date, les Communes ont donc différents instruments à leur disposition, qui peuvent ou doivent prendre en compte la dimension paysagère de leur territoire : le Schéma de structure communal, le Règlement communal d'urbanisme, le Programme communal de développement rural et le Plan communal de développement de la nature. L'équipe de recherche de la CPDT (2000a) constate un manque de complémentarité et de coordination dans l'usage de ces outils, même si certaines Communes en recherchent la cohérence (surtout entre le Schéma de structure communal et le Programme communal de développement rural ou le Plan communal de développement de la nature).

Depuis **fin 1994** et sous l'impulsion de l'Union européenne, la Région wallonne propose aux agriculteurs de s'engager volontairement à appliquer des **mesures agri-environnementales** pour lesquelles elle assume une rétribution du service collectif ainsi rendu par le biais de subventions (DGA, 2006). De cette manière, l'Union européenne a voulu assurer aux exploitants agricoles une reconnaissance sociale et financière de leur rôle de gestionnaire du territoire, parallèlement à leur rôle premier de producteur (DGRNE, 2000). Actuellement, l'objectif du programme wallon des mesures agri-environnementales est la prise en compte, par l'agriculture, de la préservation et du développement des dimensions ressources naturelles (eaux, sols et air), paysages, biodiversité et patrimoine génétique de l'environnement (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007).

Par son arrêté du 9 février **1995**, le Gouvernement wallon a instauré l'octroi de **Subventions pour la plantation de haies**. Le 20 décembre **2007**, un nouvel arrêté organise cette fois l'octroi de **Subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres**. Le montant des aides déjà existantes pour la plantation de haies y a été revu à la hausse, désormais les particuliers pourront également obtenir une aide pour la plantation de vergers ou d'alignements d'arbres, et une aide est maintenant prévue pour les travaux d'entretien de ces éléments.

Elaborée par le Conseil de l'Europe et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, puis adoptée par les Ministres européens de l'Environnement à Sofia en octobre **1995**, la **Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère** constitue une démarche originale et volontariste visant à enrayer et à inverser la tendance à la dégradation des valeurs inhérentes à la diversité biologique et paysagère en Europe (Deconinck, 2002). Le modèle de réseau écologique paneuropéen a été créé dans le cadre du premier plan d'action 1996-2000 issu de cette Stratégie.

⁹ Précisions que par la suite, le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (MB. 23/04/1994) a instauré le Plan communal d'environnement et de développement de la nature qui traite la problématique de la gestion environnementale à l'échelle communale dans un sens plus large (Deconinck, 2002). Mais l'instauration de cet instrument n'a pas été suivie dans la pratique.

En 1996 est publié un ***Etat de l'Environnement Wallon*** dédié à la thématique du paysage (DGRNE, 1996). Il dresse un état des lieux des paysages de Wallonie, des pressions qu'ils subissent et des mesures et instruments de leur gestion.

La réforme du CWATUP établie par le décret du 27 novembre 1997 a renommé les zones d'intérêt paysager des Plans de secteur en « périmètres d'intérêt paysager » (qui dorénavant visent « au maintien, à la formation ou à la recomposition du paysage » ; art. 452/22, §1) et introduira des « périmètres de points et lignes de vue remarquables » (qui visent « à maintenir des vues exceptionnelles sur un paysage bâti ou non bâti » ; art. 452/20, §1). Cette réforme a également désigné certaines zones d'affectation réglementaire du sol au plan de secteur comme « participant au maintien ou à la formation du paysage » (Feltz, 2004). Et elle a inclus la notion de paysage à l'article premier du CWATUP : « la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager » y sont inscrits comme un élément essentiel des objectifs de l'aménagement du territoire (Feltz, 2004).

Les années '90 voient également s'élaborer d'importants documents stratégiques à l'échelle régionale : d'abord le *Plan d'environnement pour le développement durable*, puis le *Schéma de développement de l'espace régional*.

Le ***Plan d'environnement pour le développement durable*** – institué par le décret régional du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (MB. 23/04/1994) – a été **approuvé en 1995**. Il s'agit d'un document régional stratégique en matière de gestion de l'environnement. En matière de paysage, il vise le maintien et la restauration des éléments naturels constitutifs de nos paysages urbains et ruraux (Deconinck, 2002).

Quant au ***Schéma de développement de l'espace régional***, adopté le 27 mai **1999**, il s'agit d'un document de planification stratégique couvrant la totalité de la région wallonne, qui formule « un projet de structure spatiale et huit objectifs déclinés en trente-deux options qu'une série de mesures proposent de mettre en œuvre » (Devillers et Deconinck, 2004). La troisième option découlant de l'objectif « Valoriser le patrimoine et protéger les ressources » s'énonce comme suit : « Intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement ». Les paysages, tant urbains que ruraux, y sont considérés comme un patrimoine commun à protéger, gérer avec prudence et développer.

Au niveau européen, le ***Schéma de développement de l'espace communautaire***, **approuvé en 1999** (le 10 mai) par les ministres responsables de l'aménagement du territoire des pays membres de l'Union¹⁰, établit un cadre politique (juridiquement non contraignant) destiné à améliorer la coopération des politiques sectorielles communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, aussi bien entre elles qu'avec les Etats membres (CPDT, 2000b). Par certains de ses objectifs et options, le *Schéma de développement de l'espace communautaire* promeut la gestion créative des paysages culturels, soit leur protection, création, valorisation et requalification.

¹⁰ L'Union européenne n'a pas de compétence en aménagement du territoire, mais beaucoup des politiques qu'elle met en place ont une composante spatiale (GUIDE-CREAT-LEPUR, 2000b), ce qui justifiait la conception du *Schéma de développement de l'espace communautaire*.

En conclusion

Jusqu'à la *Convention européenne du paysage*, trois grandes périodes peuvent être différenciées en matière de prise en compte publique du paysage en région wallonne. Elles ont vu évoluer la notion même de paysage, le type de réponses apportées par le pouvoir public (national, puis régional) face aux enjeux qu'il identifiait alors, ainsi que la manière d'envisager les politiques publiques du territoire.

Durant la première moitié du 20^{ème} siècle, la question du paysage est principalement posée en termes de protection de paysages d'exception. En raison de leur beauté, de leur caractère pittoresque, certains sites sont désignés et protégés par le pouvoir central et à l'initiative d'une élite culturelle, à travers le classement, dans une finalité patrimoniale.

Les années '60, '70 et '80 voient ensuite le paysage quitter le seul champ patrimonial pour être pris en compte par l'aménagement du territoire. Il s'agit toujours pour le pouvoir central d'accorder une attention particulière à certains sites d'intérêt, en vue de les préserver, mais avec un instrument beaucoup plus souple que le classement : les « zones d'intérêt paysager » des Plans de secteur. Grâce à celles-ci, il peut y avoir superposition d'une finalité paysagère à certaines zones d'affectation agricoles, forestières ou d'espace vert. Durant cette période, l'attention à la nature rejoint l'esthétique dans les champs de valeur du paysage.

Au début des années '80, George Neuray (1982) constate que « le paysage a été et est encore trop souvent considéré dans son aspect statique de conservation, alors qu'il faut des règles pour guider l'évolution et que l'aspect dynamique doit entrer en ligne de compte ».

A partir de 1985 et tout au long des années '90, le paysage est progressivement considéré comme une composante de l'environnement et une dimension du territoire, à prendre en compte dans toute action territoriale (et non plus seulement dans les paysages d'exception). Outre l'instauration du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, on note une introduction progressive de la dimension paysagère dans de nombreux instruments d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement et de développement rural. Plus largement, cette période est d'ailleurs celle du développement d'une approche plus intégrée du territoire, du cadre de vie, de l'environnement.

C'est également à la fin des années '80 que débute le processus de décentralisation qui va progressivement donner aux Communes plus de responsabilités et plus d'instruments pour la gestion de leur territoire. L'enjeu de la prise en compte du paysage passe dès lors aux mains communales. Parallèlement se développent la demande et l'exigence de participation, ce qui aboutit à élaborer des modalités d'information, de concertation... pour des démarches de moins en moins technocratiques et de plus en plus démocratiques.

A la fin des années '90, après une importante phase de décentralisation, le pouvoir régional ressent néanmoins la nécessité de formuler et formaliser dans des documents stratégiques un cadre régional à ses politiques de l'environnement, du développement rural et de l'aménagement du territoire, en y intégrant – de manière variable – la dimension paysagère.

A l'aube du 21^{ème} siècle, la prise en compte du paysage par la Région wallonne se caractérise donc par l'introduction – cumulative et peu coordonnée – de la dimension paysagère dans de nombreux instruments d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement et de développement rural, de conception stratégique et de mise en œuvre, régionaux et communaux. Les instruments publics de connaissance des paysages wallons sont, par contre, encore peu nombreux.

Mais aucune politique spécifique au paysage n'étant formulée à l'échelle de la région, le principal enjeu est celui de la réflexion globale intersectorielle et de la coordination entre instruments.

1.3. LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

Ratifiée par la Région wallonne le 20 décembre 2001, la *Convention européenne du paysage* est entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} février 2005.

Elaborée à la demande du Conseil de l'Europe à partir de 1994, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juillet 2000 et ouverte à la signature le 20 octobre 2000, la *Convention européenne du paysage* (appelée également « Convention de Florence ») constitue le premier traité international spécifiquement dédié au paysage.

Selon le rapport explicatif qui accompagne la *Convention européenne du paysage* (CE, 2000), les Etats membres du Conseil de l'Europe ont, avec leurs paysages et la diversité et la qualité des valeurs culturelles et naturelles qui y sont liées, un patrimoine commun et précieux, à entretenir et à gérer. « Appréciés au-delà du territoire qu'ils recouvrent et des frontières nationales », les paysages européens sont néanmoins de plus « exposés aux influences, favorables ou défavorables, de processus qui peuvent se déclencher dans d'autres zones et faire sentir leurs effets par-delà les frontières » (CE, 2000). Il est donc légitime de s'occuper des paysages au niveau européen. Aussi, à défaut d'autres instruments juridiques internationaux satisfaisants, la *Convention européenne du paysage* a été instaurée pour traiter de manière directe, spécifique et complète de la préservation des paysages européens.

Toujours selon le rapport explicatif de la convention (CE, 2000), celle-ci répond à la demande des populations européennes de bénéficier d'un cadre de vie de qualité, alors qu'elles ont pris conscience de la détérioration – en qualité et diversité – de nombreux paysages. Considérant que le paysage « contribue de façon très importante au bien-être des citoyens européens » et qu'il est ainsi « l'affaire de tous les citoyens », le rapport explicatif énonce qu'il « doit devenir un sujet politique d'intérêt général », « traité de manière démocratique, notamment aux niveaux local et régional ».

En outre, la *Convention européenne du paysage* s'inscrit dans le souci du développement durable – énoncé à la Conférence de Rio en 1992 – qui « donne au paysage une place essentielle en tant que facteur d'équilibre entre un patrimoine naturel et culturel reflet de l'identité et de la diversité européenne, et une ressource économique créatrice d'emplois et liée à l'essor d'un tourisme durable » (CE, 2000).

La *Convention européenne du paysage* est donc un texte d'affirmation politique, fruit d'un large consensus au sein du Conseil de l'Europe. Rassembleur, ce texte exprime des valeurs et principes partagés, traduisant l'évolution de la pensée de la société en matière de paysage. Dans le cadre de la thèse, la *Convention européenne du paysage* constitue ainsi la base des valeurs sociétales et objectifs politiques qui doivent encadrer toute action sur le paysage.

1) Objectifs, champ d'application et forme de la convention

Objectifs

La *Convention européenne du paysage* énonce, en son article 3, les objectifs suivants : « promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages » et « organiser la coopération européenne dans ce domaine ».

Selon le rapport explicatif, la *Convention européenne du paysage* vise à « enjoindre les pouvoirs publics à mettre en œuvre, aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe, afin de conserver ou d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que les populations, les institutions et les collectivités territoriales reconnaissent leur valeur et leur intérêt et participent aux décisions publiques y afférentes » (CE, 2000).

Champ d'application

En son article 2, la convention précise qu'elle s'applique à la totalité du territoire des Parties, c'est-à-dire aux espaces tant naturels et ruraux qu'urbains et périurbains. De plus, son originalité réside dans son application aussi bien aux paysages remarquables qu'aux paysages du quotidien ou aux paysages dégradés, car « tout paysage constitue un cadre de vie pour la population concernée » (CE, 2000).

Forme

Pour répondre à ses objectifs, la *Convention européenne du paysage* fixe tout d'abord des définitions – dont celle du paysage – afin de pallier aux différentes « cultures du paysage » existantes en Europe (Roche, 2007). Elle énumère ensuite les mesures – générales et particulières – à adopter au niveau national pour assurer sa mise en œuvre, et engage les Parties à développer une coopération pour la prise en compte du paysage à l'échelle européenne.

Cette convention est l'expression de l'adhésion volontaire des États (contrairement à l'Union européenne, le Conseil de l'Europe n'a pas autorité sur ses États parties) (MEDD-RF, 2007).

La *Convention européenne du paysage* s'accompagne d'un rapport explicatif qui en précise les articles. En outre, des *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) ont été adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 février 2008. Ce sont des propositions d'orientations théoriques, méthodologiques et pratiques que le Comité des Ministres recommande aux Parties d'adopter dans le respect de la liberté et la créativité des autorités de chaque Etat.

2) Mesures à adopter par les Parties

Parmi les mesures qu'elle demande aux Parties d'adopter, la *Convention européenne du paysage* distingue les mesures générales des mesures particulières.

Mesures générales

L'article 5 de la convention énonce les mesures générales nécessaires à la mise en œuvre de la convention dans chaque Partie :

- **reconnaître juridiquement le paysage** ;
- **formuler et mettre en œuvre des politiques du paysage** visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières prévues à l'article 6 ;
- **mettre en place des procédures de participation** du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés, pour la définition et la mise en œuvre des politiques susmentionnées ;
- **intégrer systématiquement le paysage dans toutes les politiques sectorielles** de l'Etat pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (aménagement du territoire et urbanisme, transport, politiques culturelle, environnementale, agricole, socio-économique...).

Les « politiques du paysage » désignent « la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage » (article 1^{er} de la convention).

Au sens de l'article 1^{er} de la convention, la « protection des paysages » « comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ». Cette protection ne peut pas avoir comme finalité d'arrêter le temps, ni de reconstruire des caractères naturels ou anthropiques disparus. Elle vise par contre à orienter l'évolution du paysage pour en transmettre certains aspects aux générations futures (CE, 2008).

La « gestion des paysages » « comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales. La gestion doit être dynamique, évoluant au fur et à mesure que les sociétés transforment leur mode de vie et les milieux (CE, 2008). Elle vise à améliorer la qualité des paysages en fonction des aspirations des populations (CE, 2000).

Et l'« aménagement des paysages » comprend les actions « visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages ». Il s'agit des projets par lesquels de nouveaux paysages sont créés de manière à répondre aux aspirations de la population concernée. L'aménagement s'applique aussi à la réhabilitation des lieux dégradés (mines, carrières, décharges, friches, etc.) afin qu'ils répondent aux objectifs de qualité paysagère formulés (CE, 2008).

Mesures particulières

En son article 6, la *Convention européenne du paysage* énonce les mesures particulières que les Parties devront prendre aux niveaux national, régional ou local :

- « **accroître la sensibilisation** de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ». Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que la sensibilisation devrait mobiliser non seulement les populations, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique et technique ou encore les artistes ;
- **mettre en place une formation** de qualité pour les spécialistes du paysage, des programmes pluridisciplinaires de formation destinés aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernés, ainsi que **des enseignements** scolaire et universitaire. Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*, ces formations sont destinées à former des concepteurs, des gestionnaires, des ingénieurs et des techniciens spécialistes du paysage. Entre autres, « il convient de prévoir des programmes spécifiques d'information et de formation continue pour les élus, les personnels techniques des administrations de tous niveaux et secteurs, les professionnels des secteurs privé et public dont l'activité influe sur le paysage (agriculture, culture, etc. de manière à renforcer l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles), et les associations concernées » (CE, 2008).
- **identifier** ses propres paysages, en **analyser les caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions** qui les modifient, en **suivre les transformations**, puis **qualifier les paysages** identifiés « en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés ». Selon le rapport explicatif de la convention, ces mesures consistent à donner une base solide de connaissances approfondies sur chaque paysage, en préalable à une action à long terme visant à protéger et à améliorer leur qualité. Ainsi, la qualification permet de déterminer quels éléments de quel paysage sont si précieux qu'il y a lieu de les protéger, quelles caractéristiques appellent une gestion destinée à préserver la qualité du paysage, et quels éléments ou zones méritent que l'on envisage leur mise en valeur (CE, 2000). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) proposent de réaliser et mettre à disposition des banques de données relatives à l'état des lieux, aux dynamiques, aux pressions et risques du paysage, mises à jour périodiquement.
- « **formuler des objectifs de qualité paysagère** pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public ». Un « objectif de qualité paysagère » consiste, pour un paysage particulier, en la formulation par les autorités publiques compétentes « des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008, la définition des objectifs de qualité devrait se fonder sur la connaissance des caractéristiques et qualités spécifiques des lieux, sur la mise en évidence des dynamiques et potentialités, ainsi que sur les perceptions par les populations. Ces objectifs devraient être élaborés en articulation avec les exigences sociales et les décisions politiques qui interviennent sur la matérialité du

paysage (CE, 2008). Selon le rapport explicatif de la convention, « la définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés » (CE, 2000) :

- « **mettre en place des moyens d'intervention** visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages » pour mettre en œuvre les politiques du paysage formulées. Il appartient à chaque Etat d'élaborer et d'adopter un éventail d'instruments (législatifs, administratifs, fiscaux ou financiers), généraux ou sectoriels, à combiner selon les objectifs à atteindre, les spécificités des territoires et des populations, son organisation administrative et son système juridique (CE, 2000 ; CE, 2008). Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), il conviendrait de développer « un processus général de planification et d'aménagement qui devrait utiliser des instruments spécifiques et prévoir l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels ». Ces mêmes orientations distinguent comme catégories d'outils : les plans (qui définissent objectifs, mesures, moyens), les chartes et contrats partagés les autorités et les acteurs concernés, les études d'impact sur le paysage, les statuts de protection des paysages, l'intégration du paysage dans les instruments sectoriels, les observatoires des paysages, les rapports sur l'état du paysage et les politiques paysagères.... De plus, Michel Prieur (2006) estime qu'une structure institutionnelle spéciale est indispensable pour élaborer et appliquer les politiques du paysage ; pour lui, « l'institutionnalisation du paysage n'est véritablement garantie que par la création d'organes permanents de coordination ou de consultation » : conseils ou comités du paysage.

Outre les étapes de la connaissance des paysages (identification, caractérisation, qualification), de la formulation des objectifs de qualité paysagère et de l'atteinte de ces objectifs par des actions de protection, gestion, aménagement, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) recommandent l'évaluation des effets des politiques et l'éventuelle redéfinition des choix.

Ces orientations précisent également que la participation, la concertation, et l'approbation entre institutions, d'une part, et entre institutions et populations, d'autre part, devraient être organisées à chacune des étapes, depuis la connaissance jusqu'à la mise en œuvre des actions.

Ces engagements, librement consentis par la ratification de la *Convention européenne du paysage*, sont devenus des obligations légales pour la Région wallonne par son entrée en vigueur en Belgique en date du 1^{er} février 2005

La convention laisse à la Région le choix des moyens à utiliser pour s'acquitter de ses obligations, selon son organisation institutionnelle, selon la répartition des compétences qui lui est propre, conformément à ses principes constitutionnels et à ses traditions administratives.

3) Concept et principes fondateurs de la convention

La *Convention européenne du paysage* apporte tout d'abord une définition juridique et politique du concept de paysage.

Au départ de cette référence, elle énonce ses dispositions en respectant cinq grands principes : la subsidiarité, la participation, le développement durable, la transversalité et la différenciation des politiques paysagères.

Une définition juridique de référence pour le paysage :

La *Convention européenne du paysage* établit, en son article 1^{er}, une définition du paysage à titre de référence commune : « partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

Selon le rapport explicatif de la convention, cette définition « tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains » (CE, 2000). En effet, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que « le paysage est le résultat concomitant de multiples actions de transformation, dues à de multiples acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales de manières très variées et à des échelles de temps et d'espace différentes. Ces interventions peuvent résulter de l'action des pouvoirs publics qui réalisent des projets de grande ampleur ou d'actions individuelles qui peuvent s'effectuer sur un espace de dimension restreinte ».

La définition apportée par la convention « souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément » (CE, 2000). N'isolant pas la dimension anthropique du paysage, la convention ne reprend donc pas l'expression de « paysage culturel », utilisée par ailleurs (entre autres par l'UNESCO dans la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*) (Scazzosi, 2003).

De par cette définition, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) proposent que les méthodes d'analyse paysagère intègrent et articulent plusieurs approches : écologiques, archéologiques, historiques, culturelles, perceptives, économiques et sociales, pour non seulement analyser le paysage, mais aussi ses transformations et sa perception par les populations (tant dans son évolution historique que dans ses significations récentes). De manière comparable, « l'application concrète des choix de protection, de gestion et d'aménagement devrait viser l'ensemble du paysage et éviter de le diviser en autant d'éléments qui le composent » car le paysage n'est pas la simple somme de ses éléments constitutifs, il est caractérisé par les interrelations (CE, 2008).

Cette définition juridique du paysage, consensuelle et plurielle, en souligne l'origine naturelle et culturelle, ainsi que la dimension perceptuelle.

Le principe de subsidiarité :

Si chaque Etat est libre de décider de son organisation institutionnelle en matière de paysage (conformément à son organisation institutionnelle générale, aux niveaux d'autorité et aux structures existantes et à ses traditions administratives), l'article 4 de la *Convention européenne du paysage* impose néanmoins le respect du principe de subsidiarité.

En vertu de ce principe (selon lequel les actions devraient être menées au niveau institutionnel le plus proche des citoyens¹¹), le rapport explicatif précise que la responsabilité de la mise en œuvre de la convention incombe aux pouvoirs publics de niveaux local et régional, et pas seulement de niveau national et international. En effet, à condition que les autorités locales et régionales disposent des compétences requises, « la protection, la gestion et l'aménagement des paysages seront plus efficaces si la responsabilité de leur mise en œuvre est confiée aux autorités les plus proches de la population concernée » (CE, 2000).

La convention conduit donc *a priori* les collectivités locales à jouer un rôle important dans les politiques paysagères, en accord avec la tendance générale de décentralisation à l'œuvre dans la

¹¹ Selon la *Charte européenne de l'autonomie locale*, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. »

plupart des Etats européens (qui consiste à donner de plus en plus d'attributions aux entités locales) (Prieur, 2006).

Par conséquent, chaque Etat « doit définir précisément les tâches et les mesures attribuées à chaque niveau (national, régional ou local), et énoncer des règles pour la coordination de ces mesures entre les différents niveaux » (CE, 2000). Ainsi, selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), il est par exemple nécessaire que les niveaux administratifs supérieurs assument les tâches d'orientation et de coordination qui ne relèvent pas du niveau local (orientation, coordination, banques de données spécialisées, politiques et instruments de planification nationaux ou régionaux...) ou lorsqu'on y gagne en efficacité.

L'application de ce principe de subsidiarité nécessite de définir et d'utiliser de nouvelles formes de concertation et collaboration entre les différents niveaux de l'administration (concertation verticale) pour assurer la cohérence des politiques (CE, 2008).

La participation :

Le rapport explicatif de la convention considère le paysage comme l'« affaire de tous les citoyens » ; par conséquent, « il doit être traité de manière démocratique » (CE, 2000).

En outre, la reconnaissance d'un rôle actif des citoyens dans les décisions qui concernent leurs paysages leur donne l'occasion de s'identifier avec leurs lieux de vie, ce qui contribue *in fine* à leur épanouissement personnel, social et culturel (CE, 2000).

C'est pourquoi la *Convention européenne du paysage* insiste particulièrement sur l'implication du public dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques paysagères. Dans son article 5, elle engage chaque Partie à « mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage ». Ce principe de participation du public en matière paysagère « rejoint la volonté du Conseil de l'Europe de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie » (Prieur et Durousseau, 2006). La *Convention européenne du paysage* s'inscrit complètement dans l'esprit de la Convention d'Aarhus, sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, visée dans son préambule (Prieur et Durousseau, 2006).

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que cette participation concerne les différentes phases des processus de conception et de mise en œuvre des politiques du paysage : celle de la connaissance des paysages, celle de la définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, et celle de la mise en œuvre des actions. Et selon ces orientations, l'implication des populations dans les décisions d'intervention et dans leur mise en œuvre n'est pas à considérer comme un acte formel mais fait partie intégrante des processus de protection, gestion et aménagement du paysage.

La Convention d'Aarhus impose que les résultats de la participation « soient dûment pris en considération », ce qui signifie « sinon l'obligation de reprendre expressément les opinions du public, du moins l'obligation de ne pas les ignorer et de les prendre en compte dans la mesure du possible » (Prieur, 2006).

La participation vise tous les acteurs concernés : les autorités nationales, régionales et locales, les populations directement concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage (CE, 2008).

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* expliquent que l'implication du public « devrait être considérée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, de définition des objectifs et d'action » (CE, 2008). Sans que cela soit contradictoire, la participation posera néanmoins la difficulté de susciter l'émergence de contradictions, dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer. La participation permet donc la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages

(CE, 2008). Elle contribue à l'appropriation collective et individuelle des paysages, elle-même nécessaire pour définir une conception sociale (et non plus élitiste) du paysage et inscrire les politiques paysagères dans une démarche démocratique (Prieur, 2006).

Ni la *Convention européenne du paysage*, ni la Convention d'Aarhus n'imposent de modalités particulières pour la participation. Chaque Etat est donc libre de définir ses modalités de la participation, en tenant compte des habitudes de consultation en vigueur, des différentes organisations administratives, des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des échelles d'intervention, des expériences passées et présentes... (CE, 2008) La concertation et l'enquête publique sont des moyens déjà utilisés et expérimentés en Europe.

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) suggèrent de prévoir des organismes nationaux, régionaux, locaux, de caractère consultatif et d'orientation, composés de représentants des autorités administratives, des communautés scientifiques et professionnelles expertes en paysage, et d'associations.

La mise en œuvre de la participation implique des démarches concomitantes de la part des autorités publiques : une information et une sensibilisation à la question paysagère, voire une éducation et une formation de certains publics (Prieur et Durousseau, 2006). Comme l'exprime Michel Prieur (2006), « les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation (...) demeurent la clé de la participation ». La sensibilisation – comprise comme un processus de diffusion des connaissances – peut prendre la forme de publications, expositions, documentaires audiovisuels, visites guidées... La formation (continue) devrait cibler en particulier les élus, le personnel technique des administrations (de tous niveaux et secteurs), les professionnels des secteurs privé et public dont l'activité influe sur le paysage, et les associations concernées (CE, 2008).

Le paysage dans le cadre du développement durable :

La *Convention européenne du paysage* apporte une reconnaissance formelle de l'importance du paysage sur les plans :

- culturel, écologique et environnemental en tant que ressource commune, composante de l'environnement et composante du patrimoine ;
- social en tant qu'élément essentiel du bien-être individuel et social ;
- et économique – sa protection, sa gestion et son aménagement pouvant contribuer à la création d'emplois, surtout dans le secteur touristique (CE, 2000 ; Prieur, 2006).

Par conséquent, « en s'occupant du paysage, non seulement on satisfait le besoin de bien-être des populations mais on contribue aussi tout à la fois à la sauvegarde de l'environnement et à l'activité économique » (Prieur, 2006). Les trois pôles du développement durable sont ainsi convoqués.

La mise en œuvre de politiques paysagères peut donc aisément s'inscrire dans le cadre du développement durable.

Pour Yves Luginbühl (2006), l'inscription de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* dans le cadre du développement durable doit influencer les connaissances à mobiliser. Il s'agit de rassembler les éléments de compréhension du fonctionnement tant social, économique qu'écologique du paysage, qui permettent de comprendre la complexité de ses processus de production et d'évolution, et qui entrent en jeu dans sa perception.

La transversalité de l'approche paysagère :

De par sa définition même, le paysage nécessite d'être appréhendé avec transversalité.

Pour la connaissance du paysage ; les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) regrettent que les instruments théoriques et méthodologiques les plus utilisés appartiennent encore trop souvent à des univers disciplinaires cloisonnés. Elles invitent à favoriser l'intégration des différentes approches de connaissance du territoire, sous les angles économique, social, environnemental, culturel, perceptif...

En ce qui concerne les politiques, si la convention implique la définition de politiques spécifiques du paysage, elle demande également l'intégration systématique de la dimension paysagère dans toutes les politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (aménagement du territoire et urbanisme, politiques culturelle, environnementale, agricole et socio-économique, politique des transports...) (CE, 2000). Le paysage est, en effet, susceptible d'être touché – en bien ou en mal – par des mesures d'autres politiques. Il n'est donc pas, en lui-même, un thème sectoriel que l'on peut accoler ou ajouter aux autres (CE, 2008).

Pour l'intégration du paysage dans ces politiques, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* réfèrent à l'utilisation de méthodes de concertation entre les différents secteurs de l'administration du territoire (concertation horizontale). Cette concertation « devrait concerner aussi bien la formulation des stratégies générales que les décisions opérationnelles » (CE, 2008). Elle permet d'éviter le risque de politiques différentes, voire contradictoires, de la part des différents secteurs de l'administration publique. Ces orientations invitent donc à prévoir des instruments et des procédures de concertation au sein des différents niveaux administratifs.

Michel Prieur (2006) parle du principe d'intégration lorsqu'il s'agit d'intégrer le paysage dans les politiques sectorielles. « Dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, l'intégration des politiques sectorielles consiste à envisager simultanément les effets réciproques d'activités multiples le plus en amont possible de la décision finale. Le paysage doit donc être un facteur à prendre en compte au plus tôt (...) Mais au-delà de la proclamation du principe de l'intégration, ce sont les modalités et les instruments de l'intégration qui posent le plus de problèmes. (...) A cet égard, ce sont toutes les techniques de la coordination, de la concertation et de la consultation qui devraient être déclinées ». Ce principe d'intégration permet le principe de cohérence : « pour que les choix paysagers des diverses politiques sectorielles ne se contredisent pas » (Prieur, 2006).

Enfin, toujours pour Prieur (2006), « le paysage, en tant que sujet transversal, ne devrait être l'apanage d'aucune administration ». Mais il défend la création d'une structure institutionnelle spéciale de coordination pour exercer le leadership : « des conseils ou comités du paysage, avec la participation de toutes les administrations concernées, des experts et organisations non gouvernementales, paraît la formule la plus à même de créer une véritable dynamique favorable à la formulation d'une stratégie nationale en la matière » (Prieur, 2006).

La différenciation des politiques paysagères :

Si la *Convention européenne du paysage* engage les Parties à concevoir et mettre en œuvre des politiques pour l'ensemble des paysages de leur territoire, qu'ils soient naturels, ruraux, urbains ou périurbains, remarquables, dégradés ou du quotidien, son rapport explicatif précise cependant que cela « ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages » (CE, 2000).

Selon leurs caractéristiques, les paysages nécessitent des interventions diversifiées qui vont de la plus stricte conservation à la véritable création en passant par la protection, la gestion et l'aménagement. En effet, si certaines zones peuvent mériter une protection très rigoureuse, d'autres dont le paysage est extrêmement abîmé demandent à être entièrement remodelées (CE, 2000). C'est pourquoi la convention parle « des politiques du paysage » au pluriel, et non au singulier (Prieur, 2006).

Dans chaque zone paysagère, l'équilibre entre les mesures de protection, de gestion et d'aménagement dépend du caractère de ladite zone et des objectifs de qualité définis relativement à son futur paysage (CE, 2000). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) expliquent que certaines parties et éléments peuvent être protégés, d'autres aspects, en particulier les processus, gérés et d'autres transformés volontairement.

Selon le rapport explicatif de la convention (CE, 2000), la recherche d'un juste équilibre entre protection, gestion et aménagement d'un paysage devrait viser l'accompagnement des changements à venir tout en s'efforçant de préserver, voire enrichir, la grande diversité et la qualité des paysages dont nous héritons au lieu de les laisser péricliter.

4) Conclusion

La *Convention européenne du paysage* constitue le premier texte juridique d'envergure internationale consacré spécifiquement au paysage. Sa mise en œuvre doit engager les pouvoirs publics, les acteurs professionnels et les citoyens à mieux prendre en compte l'ensemble des paysages dans leurs actions (dont la conception des politiques publiques) qui touchent aux territoires et par conséquent aux paysages (MEDD-RF, 2007).

La *Convention européenne du paysage* a donné et donne encore une impulsion nouvelle aux politiques du paysage dans de nombreux Etats (MEDD-RF, 2007). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008 expliquent qu'elle a été « le moteur d'évolutions intervenues dans de nombreux Etats européens, indépendamment de leur adhésion officielle à la convention, non seulement dans leur législation nationale et régionale, mais aussi aux différents niveaux administratifs, voire dans des documents méthodologiques et les expérimentations de politiques du paysage actives et participative » (CE, 2008). Dans ce processus international de définition ou d'optimisation de politiques de paysage, la convention constitue le cadre de référence commun.

La *Convention européenne du paysage* apporte une évolution majeure dans la conception du paysage en tant qu'objet de politiques publiques. Elle formalise le passage à une conception sociale et démocratique du paysage, et non plus élitiste (Grellois, 2001).

Ainsi, ce ne sont plus seulement les paysages remarquables – désignés par quelques-uns – qui doivent être protégés (comme s'en charge la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de l'UNESCO), mais aussi les paysages ordinaires (Grellois, 2001). L'ensemble des paysages qui constituent le cadre de vie des populations est donc concerné. La qualité du cadre de vie des Européens constitue d'ailleurs le « fil rouge » de la convention (MEDD-RF, 2007).

En même temps, la convention insiste sur la dimension participative que doivent prendre la conception et la mise en œuvre des politiques de paysage, la participation permettant l'appropriation collective et individuelle des paysages et la conception de politiques du paysage plus démocratiques (Prieur, 2006).

A travers la *Convention européenne du paysage*, le Conseil de l'Europe prône une élaboration de politiques du paysage qui combine à la traditionnelle démarche *top-down* mobilisant des experts une démarche *bottom-up* impliquant la population (Jones, 2003).

1.4. LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE PAR LA RÉGION WALLONNE DEPUIS LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

La Région wallonne n'a pas attendu l'entrée en vigueur officielle en Belgique de la *Convention européenne du paysage* pour développer de nouvelles initiatives visant à répondre à ses exigences. En effet, **dès 2000** (année de l'ouverture à la signature de la *Convention européenne du paysage*), elle a lancé un **programme de recherche** sur la thématique du paysage **au sein de la Conférence permanente du Développement territorial**¹² (CPDT). Les contributions de la CPDT en cette matière se placent directement dans la perspective de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* dans le droit et les pratiques de gestion territoriale de l'environnement en Wallonie (Dubois *et al.*, 2006) : outre la sensibilisation et l'information, ce sont principalement les tâches de connaissance des paysages qui ont occupé et occupent toujours la CPDT.

Dans un premier temps, la CPDT a mené un travail d'identification et de caractérisation des paysages wallons « par l'approche macro-paysagère des territoires paysagers » (Feltz [dir.], 2004). Cette première étape de connaissance des spécificités et de la diversité paysagères du territoire wallon a aboutit à la cartographie des territoires paysagers, publiée dans *Les territoires paysagers de Wallonie* (Feltz [dir.], 2004). Septante-neuf territoires paysagers¹³, regroupés en treize ensembles paysagers, y sont délimités à partir de l'échelle du 1/50.000^{ème}, sur base de la combinaison des formes principales (plateau et plaine) et secondaires (vallée, dépression, colline, butte, versant) du relief, de l'altitude, du caractère faiblement ou fortement accidenté du relief, des dominantes d'occupation du sol (urbanisation, activités industrielles, labours, prairies, forêts, fagnes) et du type d'habitat (groupé ou dispersé) (Feltz [dir.], 2004). « Ce découpage en 76 territoires paysagers rencontre et précise – par l'adoption d'une échelle d'analyse plus fine – les études de géographie régionale consacrées aux paysages ruraux wallons¹⁴ » (Dubois *et al.*, 2006). Les 13 ensembles paysagers délimités « font écho aux grandes différenciations paysagères de la Wallonie issues de la combinaison des substrats géologiques, formes principales du relief, niveaux d'altitude et types de sols qui, par leur influence sur les occupations naturelles et humaines du sol, sont des éléments déterminants dans la morphologie d'un paysage » (Feltz [dir.], 2004).

Parallèlement, la CPDT a également participé aux efforts entrepris par la Région wallonne en matière d'information et de sensibilisation du public, visant plus particulièrement les représentants élus et des associations, en rédigeant un guide de sensibilisation au paysage intitulé **Pour une meilleure prise en compte des paysages** (Neuray et van der Kaa, 2004).

Par la suite, les travaux de la CPDT se sont concentrés sur l'identification des paysages patrimoniaux wallons. En complément de la démarche participative d'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables menée par l'ADESA (relevant de l'attachement), la CPDT a développé des méthodes d'appréciation des valeurs paysagères relevant des champs du scientifique

¹² « Le Gouvernement wallon a créé, le 7 mai 1998, la Conférence permanente du développement territorial (CPDT). En mettant sur pied un programme de recherche pluriannuel, qui rassemble à la fois la plupart des départements ministériels de la région et les trois grandes universités francophones (UCL, ULB, Ulg), le gouvernement a voulu se doter d'un outil d'aide à la décision. La CPDT est d'abord un lieu de rencontre interdisciplinaire, mais aussi un important réseau de recherche appliquée, dont l'action sera orientée et coordonnée directement par le gouvernement. Il s'agit là d'un comité scientifique, non juridique et non ouvert au public » (Prieur et Durosseau, 2006).

¹³ Les territoires paysagers sont définis comme des entités territoriales homogènes, agrégations d'unités paysagères possédant des caractéristiques semblables (Feltz, 2004).

¹⁴ Parmi celles-ci, deux références principales :

Tulippe O. (1942). Introduction à l'étude des paysages ruraux de la Belgique. *Bull. De la Soc. Belge d'Etudes géogr.*

Christians C., Daels L. (1988). Belgium : an introduction to its regional diversity and cultural richness. *Société Géographique de Liège*, 24, 180 p.

et de l'esthétique artistique. Ainsi, la méthode dite « des paysages témoins » conduit à « identifier des paysages jugés dignes d'être patrimonialisés en raison de leur grande valeur scientifique de témoin d'une organisation naturelle ou anthropique du territoire et de son évolution passée ou actuelle » (Droeven *et al.*, 2007). Elle priviliege « l'histoire documentée des paysages, naturelle ou anthropique, et la lecture des marques laissées par la superposition des différents modes d'occupation et d'aménagement de l'espace. » (Droeven *et al.*, 2007) Pour objectiver le champ de valeur esthétique, l'équipe de recherche de la CPDT a développé l'approche dite « des paysages liés à la représentation » fondée sur l'inventaire et la cartographie des paysages mis en évidence par le milieu artistique (peinture, photographie d'art) et diffusés par les guides de voyage en raison de leur valeur esthétique (Droeven *et al.*, 2007). Mais après sa mise au point méthodologique, cette piste de recherche – lourde car très analytique et documentée – sur l'identification des paysages patrimoniaux a été abandonnée.

Elle a fait place à la conception des **Atlas des paysages de Wallonie**, dont le premier tome est paru en 2007. Ils sont conçus « comme des outils de connaissance, de sensibilisation et de gestion » des paysages de la région wallonne (Godart et Teller [dir.], 2007). Ce sont, en effet, des outils de connaissance car ils apportent une caractérisation des paysages en expliquant leur formation historique ainsi que leurs évolutions récentes et actuelles. Sur base de ce socle de connaissance, les *Atlas* identifient les enjeux paysagers. Ce sont des outils de sensibilisation car ils se veulent accessibles à un large public, du citoyen curieux aux décideurs politiques locaux et régionaux, en passant par les acteurs du monde associatif (Godart et Teller [dir.], 2007). Ce sont enfin des outils de gestion car, en réponse aux enjeux identifiés, ils définissent des objectifs de gestion paysagère et proposent des pistes d'action. Actuellement, deux *Atlas* sont parus : celui de l'Entre-Vesdre-et-Meuse et celui des Bas-plateaux limoneux brabançon et hesbignon.

Parallèlement à ce programme de recherche et avec l'aide des fonds structurels européens, la Région wallonne a développé des **partenariats avec les acteurs locaux**, principalement dans le cadre de structures supra-communales (**Parcs Naturels, Groupes d'Action Locale, Contrats de rivière**), pour soutenir la mise sur pied de projets de paysage. « Deux types de programmes européens sont mis en oeuvre : les programmes Interreg et Leader +. [...] Par définition, les programmes Interreg ont un caractère transfrontalier ce qui répond à une des préoccupations exprimées par la *Convention européenne du paysage* : la gestion et la mise en valeur des paysages communs à plusieurs Etats » (Deconinck, 2007). En bénéficiant le Contrat de rivière Semois – Semoy (Wallonie – France) qui a mis sur pied un Observatoire du paysage depuis 2003, le Parc naturel des Plaines de l'Escaut (Wallonie – France) qui a, entre autres, créé une Cellule d'assistance architecturale et paysagère, le Parc naturel des deux Ourthes (Wallonie – Grand Duché de Luxembourg) qui a élaboré un *Programme paysage...* « Les programmes Leader + favorisent davantage la mise en réseau et la promotion de la qualité des terroirs dont le paysage est une caractéristique essentielle. Les Groupes d'Action Locale (GAL) de l'Entre-Sambre et Meuse, Culturalité en Hesbaye brabançonne et Beau Canton (Gaume) ont ainsi initié une démarche paysagère » (Deconinck, 2007). Il s'agit d'un *Programme Paysage* pour les GAL Entre-Sambre et Meuse et Culturalité, et d'une Charte du paysage pour le Beau Canton. En dehors de tout cadre légal en Wallonie, ces initiatives renvoient à une question de sensibilité locale et d'engagement, et affirment la volonté d'acteurs locaux de développer leur territoire selon leurs propres choix d'objectifs de qualité (Feltz, 2004).

La multiplication de ces initiatives a incité l'Administration wallonne à mettre en place une plateforme d'échanges d'information et de mise en cohérence des activités de ces structures supra-communales (Deconinck, 2007).

En ce qui concerne les Parcs naturels, leurs initiatives en matière de paysage ont conduit *in fine* au décret du 3 juillet 2008 qui rend obligatoire l'adoption d'une **Charte paysagère dans les Parcs naturels** de Wallonie. « La Charte paysagère est un outil d'aide à la gestion du territoire, une sorte de « contrat » établi sur base volontaire en concertation avec les acteurs locaux. Elle fixe les objectifs à

atteindre, les priorités et les moyens de protection et de valorisation à court, moyen et long terme » (Christians et Schmitz, 2009).

En termes de sensibilisation, avant la publication du guide intitulé *Pour une meilleure prise en compte des paysages*, la Région wallonne avait déjà publié un document plus spécifique ***Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles*** (FRW, 2001).

Ces dernières années, elle a également été à l'origine ou contribué à l'organisation de **réunions d'information, séminaires, colloques et conférences** sur le thème du paysage à destination de la société civile en général, et d'une **formation** au paysage à destination des conseillers communaux en aménagement du territoire (Devillers, 2007).

Un projet Leader + a aussi abouti à la rédaction de fiches pédagogiques pour l'animation sur le thème du paysage (Devillers, 2007).

Au niveau législatif, la directive européenne « Habitat » du 21 mai 1992 (92/43/CEE) a été transposée en droit wallon par le **décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvage** (Deconinck, 2002). En 2007, Ghislaine Devillers signalait qu'une concertation était en cours entre administrations pour que les arrêtés de désignation des sites Natura 2000 (qui en définiront les conditions de gestion) incluent une dimension paysagère. Mais force est de constater que les premiers arrêtés pris en 2009 ne réfèrent pas au vocable « paysage ».

Depuis 2004, le **Code de l'Environnement** apporte une reconnaissance légale du paysage comme l'une des composantes de l'environnement à préserver et à restaurer si nécessaire (articles D.1^{er} et D.2).

En remplacement du concept de Site d'intérêt régional introduit par le décret du 27 novembre 1997 et qui visait la « dépollution visuelle » d'une sélection de sites à fort impact paysager négatif par une procédure particulière menée à l'initiative de la Région (Dachouffe, 2004 ; Neuray et van der Kaa, 2004), le Gouvernement wallon a introduit le concept des **Sites de réhabilitation paysagère et environnementale** dans le cadre du décret-programme du 3 février 2005 « de relance économique et de simplification administrative ». Ce statut permet à la Région wallonne de (faire) réaménager des sites déqualifiés et déqualifiants – et pas uniquement d'anciens sites industriels – dans un délai court, selon une procédure d'exception.

Enfin, soulignons que dans son **Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014**, le nouveau Gouvernement wallon s'engage à valoriser les paysages dans le respect de la *Convention européenne du paysage*.

En conclusion

Depuis 2000, la Région wallonne a donc mis l'accent sur le développement de la connaissance du paysage, à l'échelle régionale, privilégiant la constitution d'une collection d'*Atlas des paysages de Wallonie* comme ouvrages de sensibilisation et d'aide à la décision pour les différents acteurs.

La Région a aussi beaucoup investi dans le soutien à des initiatives locales de prise en compte du paysage, reposant sur des démarches plus participatives, de projet.

Enfin, la Région a veillé à sensibiliser différents groupes d'acteur au nouvel enjeu paysager et à diffuser les nouvelles connaissances en la matière.

Mais elle n'a toujours pas formulé de politique spécifique au paysage à son échelle.

1.5. LA RÉGION WALLONNE FACE À SES NOUVEAUX ENGAGEMENTS

Réponse actuelle de la Région wallonne aux exigences de la *Convention européenne du paysage*

La première mesure générale que la *Convention européenne du paysage* appelle à mettre en œuvre par les Parties signataires consiste à **reconnaître juridiquement le paysage** (art. 5). En région wallonne, le CWATUP et le *Code de l'Environnement* font tous deux référence au paysage (le premier inscrit, en son article 1^{er}, la conservation et le développement du patrimoine paysager comme un des objectifs de l'aménagement du territoire, et le second désigne, en son article D.1^{er}, les paysages comme un des composantes de l'environnement), mais aucun texte législatif wallon n'apporte une définition juridique au terme « paysage ».

Une seconde exigence de la *Convention européenne du paysage* est de formuler et mettre en œuvre des politiques du paysage que nous dirons « différencier » : c'est-à-dire qui, dans chaque zone paysagère, définissent un **équilibre entre mesures de protection, de gestion et d'aménagement** en fonction du caractère de ladite zone et des objectifs de qualité paysagère qui lui ont été attribués (CE, 2000). Cette nécessité de différencier les politiques s'explique entre autres par l'exigence de la convention de prendre en compte tous les paysages, qu'ils soient remarquables, dégradés ou du quotidien, naturels, ruraux, urbains, ...). Du début du 20^{ème} siècle jusqu'à présent, la prise en compte du paysage en région wallonne s'est traduite par la mobilisation d'instruments non seulement de protection (le classement...), mais aussi de gestion (les études d'incidences sur l'environnement...) et d'aménagement (les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale...). Implicitement, la Région wallonne s'inscrit donc bien dans une logique de prise en compte différenciée des paysages wallons.

En vue de formuler les politiques du paysage, la *Convention européenne du paysage* engage les Parties à mener au préalable une phase de **connaissance du paysage** destinée à identifier les paysages du territoire, en analyser les caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient, en suivre les transformations, puis qualifier les paysages identifiés « en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés » (art. 6). Le programme de recherche de la CPDT entamé en 2000 a pour objectif principal de répondre à cette exigence de la convention. Tout d'abord, la cartographie des territoires paysagers a permis d'identifier et délimiter les « macro-paysages » à l'échelle de la région. Et maintenant, les *Atlas des paysages de Wallonie* en analysent les caractéristiques et dynamiques. Par contre, suite à l'abandon des recherches de la CPDT sur ce sujet, la question de la qualification des paysages se limite à l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et lignes et points de vue remarquables de l'ADESA (effectué dans une démarche participative).

Une fois les paysages identifiés et qualifiés, la *Convention européenne du paysage* appelle à leur définir des **objectifs de qualité paysagère**, après consultation du public (art. 6). Selon le rapport explicatif de la convention, la définition de ces objectifs doit exposer les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels instruments l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés (CE, 2000). Dans les *Atlas des paysages de Wallonie*, de tels objectifs sont bien formulés (à l'échelle des aires et de l'ensemble paysagers). Mais ces Atlas sont réalisés par une équipe de chercheurs, sans être approuvés par les autorités publiques régionales et communales, ni soumis à consultation. Les objectifs formulés dans les Atlas ne peuvent donc pas être formellement considérés comme les objectifs d'une politique publique du paysage. Par conséquent, si ce n'est la formulation d'objectif de protection (par le classement et les périmètres d'intérêt paysager des Plans de secteur) ou d'objectif d'aménagement paysager (par les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale ...) pour

certains paysages particuliers, bien délimités, la Région wallonne n'a pas encore entrepris la définition générale d'objectifs de qualité pour l'ensemble de ses paysages.

Une autre mesure (particulière) que la *Convention européenne du paysage* demande de mettre en œuvre aux Parties signataires consiste à mettre en place un **éventail d'instruments** de mise en œuvre des politiques du paysage (art. 6). La genèse de la prise en compte du paysage en région wallonne a montré la diversité des instruments déjà existants. Néanmoins, on peut constater l'absence d'instrument faîtier de planification stratégique spécifique au paysage à l'échelle régionale (recommandé par les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008), ainsi que l'absence au niveau régional d'une structure institutionnelle spéciale pour exercer le leadership en matière de paysage et assurer la coordination nécessaire (comme le recommande Prieur, 2006). Le *Schéma de développement de l'espace régional*, en tant que document stratégique de développement territorial, intègre bien quelques options et mesures relatives au paysage, mais ne peut être considéré comme un document formalisant une politique du paysage à l'échelle régionale, en réponse à l'engagement de la *Convention européenne du paysage*. Il en est de même pour le *Plan d'environnement pour le développement durable* et le *Programme wallon de développement rural*. Par contre, les Parcs naturels sont maintenant dotés d'une Charte paysagère.

L'exigence d'**intégrer** systématiquement **le paysage dans toutes les politiques sectorielles** pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (art. 5) est en partie rencontrée par la Région wallonne, principalement pour les politiques d'aménagement du territoire, environnementale et agricole. Le système d'évaluation des incidences sur l'environnement (dont le paysage est une composante) imposé par l'Union européenne pour les plans et programmes y contribue au cas par cas. Mais là aussi, on peut regretter l'absence d'une structure institutionnelle régionale pour assurer la coordination horizontale nécessaire (comme le recommande Prieur, 2006).

La *Convention européenne du paysage* engage également les Parties signataires à mettre en place des **procédures de participation** du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés, pour la définition et la mise en œuvre des politiques du paysage (art. 5). Avec le décret « de décentralisation et participation en aménagement du territoire » de 1989, la Région wallonne s'est inscrite dans un processus de responsabilisation (et donc de participation) accrue des Communes, instaurant pour elles de nouveaux instruments de gestion de leur territoire. Ce même décret a contribué à mettre en place des modalités de participation de la population : commissions consultatives, réunions d'information et enquêtes publiques principalement. Dans les années 2000, la Région wallonne a particulièrement soutenu le développement de partenariats à l'échelle supracommunale, dans le cadre de Parcs naturels, Contrats de rivière et Groupes d'action locale. Enfin, en ce qui concerne la connaissance des paysages à l'échelle régionale, notons que si l'inventaire par l'ADESA des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables appelle la participation des milieux associatifs locaux, de son côté, la réalisation des *Atlas des paysages de Wallonie* n'intègre pas de démarche participative (et ils ne sont soumis ni à consultation, ni à enquête publique).

Pour rencontrer la mesure de la convention relative à la **sensibilisation** (de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques ; art. 6), la Région wallonne a multiplié les initiatives ces dernières années (publications, colloques...).

Quant à la mesure relative à la **formation** (des spécialistes, des professionnels du secteur privé et public, des associations concernés) et à l'**enseignement** (art. 6), la Région wallonne y a répondu ces dernières années par la mise sur pied d'une formation au paysage à destination des conseillers communaux en aménagement du territoire. La Communauté française, quant à elle, a reconnu le diplôme de Master en architecture du paysage (Devillers, 2007).

Enfin, la *Convention européenne du paysage* exige également de mettre en œuvre des politiques du paysage aux niveaux local, régional, national et international, dans le respect du principe de **subsidiarité**. Pour cela, le rapport explicatif de la convention (CE, 2000) explique que chaque Etat doit définir les tâches et les mesures attribuées à chaque niveau et énoncer des règles pour la coordination de ces tâches et mesures entre les différents niveaux. En Belgique, l'essentiel des compétences nécessaires pour la prise en compte du paysage sont attribuées aux Régions (aménagement du territoire, urbanisme, patrimoine, environnement, conservation de la nature, transports, logement, politique agricole, tourisme... ; Devillers et Deconinck, 2004). Et en Wallonie, depuis la fin des années '80 (par la décentralisation), les autorités communales ont la responsabilité, dans différents domaines dont celui de la gestion du territoire, de mener leurs propres politiques à l'échelle locale, dans le respect des lignes directrices définies par la Région. En outre, des structures d'initiative volontaire peuvent être mises en place à l'échelle supra-communale (par un partenariat entre Communes et d'autres acteurs), pour entre autres développer des actions paysagères.

Mais en l'absence de formulation par la Région wallonne d'une véritable politique paysagère et donc d'un cadre spécifique en la matière, les Communes et structures supra-communales ont été jusqu'à présent relativement « livrées à elles-mêmes » quant à la manière de prendre en compte le paysage sur leur territoire – seul le *Schéma de développement de l'espace régional* leur donnait quelques orientations spécifiques. Récemment toutefois, la multiplication d'initiatives paysagères par les structures supra-communales a incité l'Administration wallonne à mettre en place une plate forme d'échanges et de mise en cohérence (Deconinck, 2007).

Principaux enjeux de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage par la Région wallonne

De par les instruments mis en place progressivement tout au long du 20^{ème} siècle et l'accélération donnée depuis 2000 dans la perspective de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne est déjà bien engagée dans cette mise en œuvre. Pour poursuivre dans cette voie, nous identifions quelques grands enjeux auxquels la Région devrait répondre dans les années à venir.

Le principal enjeu est certainement la **formulation d'une politique paysagère au niveau régional**. En effet, la bonne application du principe de subsidiarité ne peut se résumer à l'octroi de plus de responsabilités aux niveaux locaux. Il implique aussi pour le niveau supérieur – soit la Région wallonne – de soutenir et coordonner les initiatives locales par des orientations générales, des procédures de concertation verticale, la mise à disposition de moyens d'intervention... « Ce sont des initiatives qu'il faut encourager dans la mesure où elles affirment la volonté de développer leur territoire selon des choix locaux d'objectifs de qualité » (Feltz, 2004). En outre, il revient également au niveau régional d'apporter réponse aux enjeux paysagers émergeant à l'échelle de son territoire et qui dépassent donc les responsabilités des niveaux locaux (cela pourrait se traduire par la définition d'objectifs régionaux de qualité paysagère). Ainsi, si l'échelle locale (communale et supra-communale) est privilégiée depuis les années '80, Claude Feltz (2004) souligne qu'un certain nombre de questions relatives au paysage ne peuvent pas être traitées à la seule échelle locale et que la gestion des paysages doit être abordée à toutes les échelles pertinentes. A l'échelle régionale, il identifie différents enjeux paysagers : « les choix stratégiques de qualification et protection des paysages patrimoniaux », « la reconquête des paysages urbains » et « la rurbanisation des paysages ruraux », la prise en compte de la dimension paysagère « dans les grands chantiers d'aménagement du territoire régional » et la mise en valeur des paysages depuis les autoroutes. Dans la littérature, on

peut identifier deux autres enjeux qui se posent à la Région wallonne : la question de la révision des Plans de secteur¹⁵ et celle du développement de l'éolien¹⁶.

Pour la Région wallonne, cela nécessite donc de concevoir une réelle politique paysagère à l'échelle de l'ensemble de son territoire, à formuler dans un **document stratégique régional**, dans une logique de complémentarité et de coordination entre niveaux. Non seulement cette politique paysagère régionale offrirait aux initiatives locales un cadre commun d'orientation, mais elle constituerait également la référence pour l'intégration de la dimension paysagère dans les politiques sectorielles. Elle apporterait donc une cohérence régionale, verticale et horizontale, en matière de paysage.

En outre, pour concrétiser une politique wallonne du paysage, une réflexion systématique de mise en cohérence et d'**articulation des divers instruments** à mobiliser est à mener. En effet, le constat dressé par Gérald Domon et ses collègues (2000) au Québec nous semble aussi valable pour la région wallonne : « aujourd'hui, ce n'est pas tant la recherche de nouveaux moyens-miracles d'intervention qui importe, qu'une démarche d'agencement approprié des moyens existants et leur utilisation stratégique en fonction des caractéristiques des territoires et des capacités des parties en présence. [...] Les citoyens, comme les élus, ont désormais moins besoin de voir ajouter de nouveaux règlements que de comprendre ce qui peut être fait avec ce qui est disponible. »

La conception et mise en œuvre d'une telle politique régionale nécessite également la mise sur pied d'une **structure institutionnelle régionale et spécifique** chargée d'en assurer le leadership et la coordination.

Parallèlement, l'enjeu de la **formation des agents de l'administration** est fondamental. On peut mentionner la mise sur pied par la Région wallonne d'une formation destinée aux conseillers communaux en aménagement du territoire, qui sont aux premières lignes lors des demandes de Permis d'urbanisme. Mais les agents des autres niveaux et secteurs sont également à former à la prise en compte du paysage (comme le recommande le Conseil de l'Europe dans les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008).

Alors que la Région wallonne a initié voici quelques années la collection des *Atlas des paysages de Wallonie*, on peut déjà se poser les questions du **suivi** des paysages, de la **mise à jour** des connaissances et aussi de l'**évaluation** des initiatives paysagères mises en œuvre – recommandés par le Conseil de l'Europe dans les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008.

¹⁵ Pour Georges Neuray (1982), le Plan de secteur a un rôle plus important à jouer en matière d'environnement visuel que la seule délimitation de secteurs paysagers à protéger.

Magali Kummert et Claude Feltz (2008) expliquent que la dimension paysagère n'a, souvent, pas réellement été prise en considération lors de la définition des zones destinées à l'urbanisation des Plans de secteur. « Dans l'absolu, les nouveaux enjeux de l'aménagement, dont fait partie le paysage, nécessiteraient la mise à jour du plan de secteur, leur prise en compte remettant en cause l'économie générale du document » (Kummert et Feltz, 2008).

¹⁶ Le *Schéma de développement de l'espace régional* défend ainsi la nécessité de procéder à une réflexion globale et préalable pour la localisation des infrastructures de production d'énergie renouvelable (telles que les éoliennes), qui tienne compte de critères paysagers (p. 220).

Enfin, en matière de connaissance du paysage, nous identifions deux lacunes. Tout d'abord, la question de la qualification du paysage et de l'**appréciation de ses valeurs** n'est, selon nous, pas réglée de manière satisfaisante. Les *Atlas des paysages de Wallonie* éludent la question, et l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA n'apporte qu'une réponse incomplète (car ne prenant en compte que la valeur affective, du familier). Deuxièmement, les **paysages urbains et périurbains** constituent actuellement les parents pauvres tant de la recherche de connaissance que des initiatives¹⁷, alors que la *Convention européenne du paysage* demande de prendre en compte tous les types de paysages (les espaces tant naturels et ruraux qu'urbains et périurbains).

¹⁷ Jusqu'à présent, le concept de paysage urbain est principalement utilisé par les seuls urbanistes, en tant que niveau de lecture et d'action dans la gestion urbaine. Appréhendé à l'échelle de l'espace public (la rue, la place...), le paysage qu'ils considèrent correspond le plus souvent à la scène urbaine, soit une image de premier plan interne à la ville. Cette conception du paysage urbain se caractérise par « des vues assez courtes, structurées par des plans de vision rapprochés et des variations assez rapides dans le champ de perception de l'observateur » (Teller, 2004). « Appréhendée à une échelle plus large, sur des vues plus longues, avec plus de recul, y compris depuis la campagne environnante, la dimension paysagère de la ville est, par contre, peu prise en compte dans l'aménagement du territoire de Wallonie » (Dubois, 2009a).

CHAPITRE 2

CONTRIBUTION À

UNE POLITIQUE RÉGIONALE DU PAYSAGE

POUR LA WALLONIE :

OBJECTIF ET MÉTHODE DE RECHERCHE



© Catherine Dubois (2001)

2.1. OBJECTIF DE RECHERCHE

Signataire de la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne est tenue d'assumer – tant politiquement que juridiquement – son engagement. Il lui revient donc de concevoir et formuler une politique du paysage capable de répondre aux enjeux paysagers qui émergent à l'échelle régionale, d'une part, et d'inviter et aider les niveaux locaux à assumer leur propre part de responsabilité, d'autre part.

C'est sur cet enjeu de l'élaboration d'une politique régionale du paysage pour la Wallonie que nous avons choisi de centrer notre contribution de recherche doctorale.

Pour contribuer à l'élaboration d'une telle politique, notre thèse entend aborder les questions suivantes :

- quel devrait être le rôle de la Région wallonne dans le cadre d'une politique paysagère ?
- quels sont les principes qui devraient la guider dans sa gestion des paysages ?
- quels sont les objectifs et options qui s'imposent en réponse à quels enjeux paysagers régionaux ?
- quels sont les instruments, parmi ceux dont la Région dispose actuellement, à mobiliser pour concevoir et mettre en œuvre sa politique de paysage ?
- quels sont les nouveaux instruments à développer, le cas échéant, pour concrétiser cette politique ?

Pour y répondre, notre contribution prévoit deux types de proposition :

- une proposition stratégique – rassemblant principes, objectifs et options – pour encadrer et orienter les initiatives de la Région en matière de paysage ;
- et une proposition instrumentale, articulant instruments existants – optimisés le cas échéant – et nouveaux instruments au sein d'un cadre instrumental pour une politique wallonne du paysage.

Il ne s'agit donc nullement de s'ériger en juge, ni de remettre en question ce que la Région wallonne a entrepris jusqu'à présent en matière de paysage, mais bien d'apporter des pistes pour le futur, en vue de l'aider à répondre à son nouvel engagement.

L'objectif visé est l'élaboration d'une politique régionale du paysage fondée sur des choix stratégiques articulés aux enjeux dégagés et concrétisée par la mobilisation coordonnée d'instruments adéquats.

2.2. MÉTHODE DE RECHERCHE

Notre objectif de recherche – qui est de contribuer à l'élaboration d'une politique régionale du paysage pour la Wallonie – appelle à mettre en œuvre une méthode de construction et de validation d'une proposition de politique publique, en dehors de tout possibilité d'expérimentation.

En préalable, l'**étude de la littérature** entend tout d'abord fixer le concept opérationnel de paysage utilisé dans le cadre de la recherche. En effet, étant donné la multitude de significations attribuées au terme « paysage », il est essentiel de s'accorder sur une définition de référence, qui soit en outre pertinente pour réfléchir à l'action sur le paysage.

Deuxièmement, l'étude bibliographique va nous aider à caractériser les politiques publiques de paysage – leur contenu, leur processus de conception et de mise en œuvre, et leurs moyens – pour constituer le socle de connaissances nécessaire à l'élaboration de notre contribution doctorale.

Et la troisième étape de l'analyse bibliographique est l'étude de politiques publiques de paysage étrangères. Les trois cas étudiés – France, Québec et Suisse – ont été choisis en raison d'un accès documentaire aisément accessible et de leurs approches différentes de la prise en compte publique du paysage. Nous en retirerons des enseignements pour alimenter notre réflexion sur l'élaboration d'une telle politique en Wallonie.

La deuxième phase de la recherche développe notre **contribution à une politique régionale du paysage**. La méthode générale mobilisée pour construire cette contribution repose sur la trilogie inventaire – analyse/évaluation – proposition. En effet, notre option étant de développer nos propositions pour une politique paysagère future sur base de ce que la Région wallonne a mis en place jusqu'à présent en la matière, les deux premières étapes consistent à analyser et évaluer l'existant.

Notre contribution prévoit deux parties : une proposition stratégique et une proposition instrumentale. Pour aboutir à une **proposition de stratégie** régionale de paysage, nous allons collationner, analyser, puis mettre en cohérence les énoncés stratégiques déjà formulés par la Région wallonne en matière de paysage. Notre proposition stratégique rassemble, *in fine*, les principes généraux devant guider une politique paysagère, ainsi que les objectifs et options que la Région wallonne devrait définir (ou a déjà défini) en réponse aux enjeux paysagers dégagés à son échelle.

En référence à cette proposition stratégique, nous pourrons ensuite développer une **proposition de cadre instrumental** pour une politique wallonne du paysage.

La première étape va être d'inventorier parmi les instruments déjà mis en place par la Région wallonne ceux qui sont les plus susceptibles de contribuer à une politique paysagère.

La seconde étape consistera à analyser une sélection raisonnée et variée des plus pertinents d'entre eux. Cette analyse vise à apprécier la contribution que peut apporter chacun de ces instruments à la concrétisation de la stratégie régionale du paysage que nous proposons. Cette étape d'évaluation se fera en deux temps : premièrement en appréciant la contribution des instruments dans leur état actuel, deuxièmement en appréciant leur potentiel de contribution moyennant leur adaptation.

Visant à apprécier leur potentiel théorique de contribution, l'analyse de ces instruments est centrée sur leur définition littérale, laissant de côté la réalité de leur mise en œuvre (l'analyse de celle-ci n'étant pas nécessaire pour apprécier le potentiel théorique).

La troisième étape consistera à proposer, le cas échéant, l'ajustement de ces instruments afin d'en optimiser la contribution à une politique paysagère.

Enfin, après avoir mené les étapes d'analyse et de proposition au niveau de chaque instrument en particulier, nous les mènerons au niveau du cadre instrumental dans son ensemble.

Le rassemblement et l'articulation des instruments analysés – et optimisés le cas échéant – au sein d'un canevas, puis la confrontation de celui-ci aux besoins d'une politique régionale du paysage permettront d'en apprécier la cohérence et la complétude.

Pour remédier à d'éventuelles lacunes, nous pourrons ensuite proposer un certain nombre d'instruments complémentaires qui, *in fine*, vont recomposer avec ceux existants un nouveau cadre instrumental, cohérent et adéquat, pour une politique wallonne du paysage.

La troisième et dernière phase de la recherche va mettre en place une modalité de **validation** de notre contribution.

En effet, nos propositions ne peuvent pas être soumises à l'expérimentation (la société et ses politiques publiques ne se manipulent pas comme des cobayes). Leur validation doit alors se faire par le contrôle de la pertinence et de la cohérence de la démarche, d'une part, et par l'exercice de la contradiction, d'autre part. Pour cet exercice, la méthode de consultation mise en œuvre sera celle du *focus group*, par laquelle notre contribution à une politique régionale du paysage sera soumise à la

critique d'un panel d'experts. Le *focus group* nous conduira au réexamen et à la consolidation de nos analyses et propositions.

Telle est la méthode générale de notre recherche doctorale. Les démarches spécifiques à chacune des phases seront explicitées plus en détails dans les chapitres correspondants.

Pour rendre compte de notre travail de recherche, nous avons choisi de le présenter selon le déroulement de cette méthode. Le chapitre suivant rassemble les éléments retirés de l'étude de la littérature. Les chapitres 4, 5 et 6 développent les analyses et propositions relatives aux enjeux et instruments d'une politique régionale du paysage (la proposition de stratégie en 4, l'analyse et l'optimisation du cadre instrumental existant en 5, et la proposition de nouveaux instruments pour composer un nouveau cadre instrumental en 6). Et le chapitre 7 apporte une validation de cette contribution par un retour critique.

CHAPITRE 3

LE PAYSAGE

ET SES POLITIQUES PUBLIQUES



© Claude Feltz (2004)

3.1. LE PAYSAGE : PRÉCISION DU CONCEPT

Si le terme de paysage est couramment utilisé dans le langage ordinaire, sa définition n'en est pas pour autant évidente. Un survol de la genèse du terme montre en effet qu'il a été appréhendé de différentes manières au cours du temps.

Cette polysémie implique pour nous de débuter notre recherche en précisant le concept de paysage tel qu'il y sera considéré.

1) Genèse du vocable « paysage » : du Moyen-âge à la Convention européenne du paysage

Au Moyen-âge, en Europe occidentale, le mot « paysage » était simplement synonyme de « région » (Tress et Tress, 2001). Selon Alain Roger¹⁸ (1995), le terme « paysage » en tant que tel n'apparaît qu'à la fin du 15^{ème} siècle, en néerlandais, pour désigner les premiers tableaux de paysage. De fait, le paysage est initialement une invention picturale, déjà ébauchée au 14^{ème} siècle. L'événement décisif fut l'apparition d'une fenêtre intérieure au tableau mais qui ouvre sur l'extérieur et transforme alors le pays en paysage (Roger, 1995). C'est donc avec l'apparition de la représentation paysagère par les artistes-peintres, à partir du 15^{ème} siècle, qu'est apparue la dualité (encore présente de nos jours) entre paysage-territoire et paysage-perception (Tress et Tress, 2001). Cette distinction lexicale relativement récente entre pays et paysage s'est retrouvée alors dans la plupart des langues occidentales (anglais, allemand, espagnol, italien, ...) (Roger, 2001). Aux 16^{ème} et 17^{ème} siècles, le paysage va s'affirmer progressivement comme l'un des courants majeurs de l'art pictural, mais précisons que les peintures sont toujours réalisées en atelier. Il faudra attendre la fin du 19^{ème} siècle, lors de l'apparition et du développement de la photographie, pour que les peintres s'intéressent au paysage « réel » (Lacoste, 1995). Parallèlement, la littérature métaphorise la vision du pays et en fait également un objet de contemplation (Luginbühl, 1995).

A partir de la fin du 18^{ème} siècle, le terme « paysage » quitte les milieux d'esthètes, de peintres, d'écrivains ou d'amoureux du voyage pour passer aux classes bourgeoises européennes, lesquelles jetteront ensuite leur dévolu sur certains sites et paysages. L'idée de la protection des sites naît en effet au cours du 19^{ème} siècle, animée d'un même désir de préserver la beauté du pays (Luginbühl, 1995).

En-dehors de l'histoire de l'art, on connaît également en Occident des représentations de paysages réels qui datent de la fin du 16^{ème} siècle : il s'agit d'œuvres « mineures » (essentiellement des gravures), à fonction militaire, présentant des vues de terrain de combat (Lacoste, 1995).

Au début du 18^{ème} siècle, le terme « paysage » est repris par le milieu scientifique qui lui donna la signification de « somme des caractéristiques d'une région », dans une vision globale (Tress et Tress, 2001). Selon Jean-Louis Tissier (2003), la géographie est la discipline qui a développé sur un mode savant, à partir des 18^{ème} et 19^{ème} siècles, la sensibilité et la curiosité que les élites vouaient au paysage. Alexander von Humboldt (1769-1859), naturaliste et explorateur allemand, a ainsi donné comme objectif à la science géographique naissante d'étudier la « physionomie naturelle » qui appartient à chacune des contrées de la Terre (Tissier, 2003). Il définissait le paysage comme la totalité des aspects (naturels, culturels, géographiques, géologiques, biologiques, artistiques, ...) d'une région telle que perçue par un homme (Ermischer, 2003).

¹⁸ Alain Roger n'est pas le seul à reprendre cette thèse de l'origine du concept de paysage. Celle-ci est très généralisée au sein des auteurs. Anne Cauquelin (1999), par exemple, accepte également que la peinture est à l'origine de la découverte de la chose « paysage », datée approximativement par les historiens entre 1300 et 1450.

Cette approche holistique du paysage déclina à la fin du 19^{ème} siècle avec la spécialisation scientifique qui divisa la science en différentes disciplines (Tress et Tress, 2001). La géographie, restée jusque-là la science du paysage, fut progressivement délaissée à cause de ses méthodes trop descriptives et analytiques, insuffisamment quantitatives et explicatives. Diverses disciplines scientifiques ont alors élaboré leur propre définition du terme « paysage », en focalisant leurs intérêts soit sur « des aspects objectifs d'ordre morphologique et fonctionnel », soit sur « des aspects subjectifs relevant de la sensibilité, de la perception ou des représentations sociales » (Stremlow et al., 2003). Deux grandes familles d'approches conceptuelles se distinguent, toujours sur la dualité entre paysage-territoire et paysage-perception apparue au 15^{ème} siècle. Dite « fonctionnaliste », la première est issue notamment des sciences géographiques, environnementales et éco-biologiques, et assimile le paysage au territoire, à l'environnement (Donadieu et Périgord, 2007 ; Paquette et al., 2008). Le paysage y est inscrit « comme une forme matérielle et objective et renvoie aux composantes biophysiques et anthropiques du territoire » (Paquette et al., 2008). Dite culturaliste, la seconde famille relève principalement des sciences humaines et considère le paysage davantage comme une manifestation culturelle et sensible (Donadieu et Périgord, 2007 ; Paquette et al., 2008). « L'attention est portée tantôt sur les représentations esthétiques et culturelles qui participent à la qualification des lieux en paysage, tantôt sur les valorisations sociales dont le territoire fait l'objet » (Paquette et al., 2008). Cette multitude de conceptions du paysage, marquée par l'opposition entre les approches des sciences naturelles et des sciences humaines, constitue la caractéristique du 20^{ème} siècle (Tress et Tress, 2001).

Néanmoins, une approche holistique et transdisciplinaire du paysage recommence à se développer à la fin du 20^{ème} siècle¹⁹ (Tress et Tress, 2001). Jean-Louis Tissier (2003) constate qu'à cette même époque (à partir des années '70), le paysage est impliqué dans de nouvelles questions posées par les sociétés développées, qui s'interrogent sur la gestion de leur cadre de vie, leur environnement, leurs patrimoines. Le paysage revient alors comme le thème commun, le référent qui permet de synthétiser et concrétiser ce questionnement (Tissier, 2003), avec parfois le risque réel d'utiliser sa valeur suggestive, sa large adoption, le consensus qu'il semble provoquer, avec en réalité des contenus qui débordent largement de l'approche paysagère (Pinchemel et Pinchemel, 1992).

La *Convention européenne du paysage* (CE, 2000) s'inscrit dans cette évolution récente du concept de paysage. En son article 1^{er}, elle définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cette définition institutionnelle conjugue dimension matérielle et dimension sensible du paysage. « D'une part, elle considère le paysage comme une structure matérielle du territoire que l'on peut caractériser par ses composantes et ses configurations (relief, hydrographie, occupation du sol, habitat, parcellaire, chemins et voiries...) et dont l'aspect et le caractère résultent de l'interaction entre les dynamiques naturelles et les activités anthropiques. D'autre part, elle envisage le paysage comme une image perçue du territoire, offerte aux regards des habitants et visiteurs » (Droeven et al., 2007).

¹⁹ Gabriel Rougerie (1996) précise qu'une approche intégratrice (la *landschaftovedenie* ou science du paysage) s'est développée en Europe centrale et orientale plus tôt qu'en Europe occidentale. Néanmoins, il ajoute que le terme « *landschaft* » présente une connotation plus territoriale et moins scénographique qu'en français.

2) Pour un concept de paysage opérationnel²⁰

Entendant contribuer à la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en Wallonie, la définition du paysage qu'elle formule constitue juridiquement notre référence. Cependant, elle nécessite selon nous d'être précisée sur certains points : la nature, l'échelle et les modes de lecture du paysage.

La nature visuelle du paysage

Alors que la majorité des définitions géographiques s'accordent à considérer le paysage comme produit de l'interaction entre l'environnement naturel et les hommes, ces définitions ne font pas encore, par contre, l'unanimité quant à sa nature : le paysage est-il l'objet-territoire ou son image perçue²¹ ? Vincent Auzanneau (2001) constate, en effet, que « s'interroger sur la nature du paysage conduit inévitablement à articuler les notions de territoire et de pays avec celles de regard et de perception ».

En fait, les définitions qui n'intègrent pas la dimension visuelle du paysage instaurent une confusion entre le terme « paysage » et des vocables comme « espace », « territoire », « géosystème »... Cette dimension permet, en effet, de distinguer la notion de « pays » de celle de « paysage » : alors que le pays est notre milieu de vie, le paysage est ce que l'on en voit. La définition établie par la *Convention européenne du paysage* va même au-delà en introduisant la dimension de la perception : le paysage y est présenté comme une « partie du territoire telle que perçue par les populations ». Le paysage est ainsi défini comme la dimension perceptible de l'espace (Collot, 1995). Dans ce sens, s'il n'est pas réductible à la chose vue – c'est-à-dire le territoire – le paysage ne peut pas non plus être réduit à la stricte configuration des champs visuels (Domon *et al.*, 2000). Car le caractère essentiel du paysage réside dans « l'assemblage d'éléments disjoints et informes que le regard, c'est-à-dire en fait l'esprit, réunit dans un ensemble signifiant à partir de présupposés culturels » (Chenet-Faugeras, 1995). Le paysage perçu relève en cela de la « construction mentale » (Cueco, 1995). Ainsi, selon Auzanneau (2001), le paysage est « l'expression d'une culture » tant par les pratiques humaines et sociales qui façonnent le territoire que par les regards qui le perçoivent et en interprètent les formes. Par conséquent, « des portions entières de territoire pourront très bien ne pas être vécues comme un paysage, parce qu'elles n'auront pas été reconnues comme tel par la société et les hommes du moment » (Auzanneau, 2001). Autrement dit, le paysage n'est « saisi » et qualifié comme tel qu'à partir d'un mécanisme social d'identification et d'utilisation (Bertrand, 2001). Par sa théorie de l'artialisation, Alain Roger (2001) adhère à cette définition culturelle du paysage. Selon lui, le paysage est issu de « l'artialisation » : le pays est le « degré zéro » du paysage – qui précède son artialisation – car un pays n'est pas d'emblée un paysage. Du pays au paysage, il y a toute la médiation de l'art qu'il nomme l'artialisation. C'est par cette entremise que s'opère la perception de nos paysages. Il retient deux façons d'artialiser un pays pour le transformer en paysage. La première consiste à inscrire directement le code artistique dans la matérialité du lieu, sur le terrain : on artialise *in situ* (art des jardins et parcs, *land art*). L'autre, indirecte, consiste à artialiser *in visu* : on opère sur le regard collectif, on lui fournit des modèles de vision, de perception. Ainsi, pour lui, un paysage n'est jamais une « réalité naturelle », mais toujours une « invention culturelle ».

²⁰ Cette partie est majoritairement extraite de l'article *Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire*. (Dubois, 2009b).

²¹ Signalons que les termes couramment utilisés pour désigner le paysage dans les langues des pays européens ne sont pas parfaitement synonymes (Rougerie et Beroutchachvili, 1991). Paysage-territoire et paysage-image y cohabitent. Ainsi, si le paysage français, dans l'usage habituel, se caractérise avant tout par un aspect visuel, pour mieux souligner ce dernier, le vocabulaire anglo-saxon préfère le mot de *scenery* à celui de *landscape*, tandis que le hollandais ajoute un adjectif : *visueel landschap*. Quant au *landschaft* germanique, il recouvre à la fois la notion de territoire – proche des *landscape* et *landschap* – et l'aspect visuel (Rougerie et Beroutchachvili, 1991).

Cette dichotomie entre la dimension objective (objet-territoire) et la dimension subjective (image perçue) du paysage ne doit cependant pas conduire, selon Jean-Pierre Dewarrat et ses collègues (2003), à exclure l'une pour l'autre, sans quoi on obtient selon les cas « des approches uniquement objectivantes et techniques des territoires (géologie, biodiversité...), perdant toute relation avec les paysages tels que les entend le sens commun des populations concernées » ou, au contraire, des approches très subjectives (esthétique, poétique...), « bases insuffisantes pour forger les consensus politiques et sociaux nécessaires à l'action ». La dichotomie entre « objectif » et « subjectif » est en effet à dépasser. Ces termes n'ont pas à être traités séparément car ils constituent les deux faces indissociables de la même réalité : le paysage.

Même si Emmanuel Guisepelli et Philippe Fleury (2005) regrettent que « le lien entre paysage-objet matériel et paysage-sujet de représentations est rarement abouti, tant dans les programmes de recherche que dans les outils d'aide à la décision », certains auteurs présentent néanmoins une approche conceptuelle intégrée. Ainsi, Georges Bertrand (1995) propose de considérer le paysage à la fois comme sujet et objet, c'est-à-dire comme objet spatial soumis à diverses utilisations et perceptions liées aux différentes pratiques sociales. Selon lui, le paysage est un « média » entre la société et la nature, un produit social qui permet d'interpréter l'espace géographique dans les limites d'un système de production économique et culturel. Roger Brunet et Jean-Claude Wieber abondent en ce sens. Pour le premier, le paysage est précisément et simplement « ce qui se voit » car « ce qui se voit » existe indépendamment de nous – appartenant au monde matériel, il peut, en théorie, être susceptible d'une analyse scientifique objective de la part des chercheurs – et « ce qui se voit » est perçu différemment par les hommes qui opèrent dans le paysage des sélections et des jugements de valeur (Brunet, 1995). Le paysage de Brunet est donc l'apparence, le reflet d'une structure spatiale, susceptible d'une analyse objective²² et d'une analyse subjective. Wieber (1995) conçoit, quant à lui, le « paysage visible » comme un concept-maillon entre les approches objective et subjective du paysage. Le paysage visible est « le lieu [...] où les objets produits par les mécanismes naturels et/ou l'action des sociétés humaines sont agencés en images perceptibles, offertes à la vue, même si personne ne les regarde ou ne les voit » (Wieber, 1995).

L'échelle de perception du paysage

La nature visuelle du paysage étant admise, il reste à préciser quelle échelle de perception lui correspond car, comme le précisent Philippe et Geneviève Pinchemel (1992), « un paysage n'est pas n'importe quel morceau de la face terrestre vu de n'importe où, à n'importe quelle échelle ». Or, s'il est communément admis que le paysage se perçoit au sol (Pinchemel et Pinchemel, 1992) et de manière horizontale ou oblique (Tissier, 2003), il est encore souvent appréhendé selon des échelles variées.

Comme Gabriel Rougerie et Nicolas Beroutchachvili (1991) et Philippe et Geneviève Pinchemel (1992), nous considérons l'échelle du paysage en rapport avec la vision humaine. Le paysage s'insère ainsi :

- entre la vision à grande échelle de détails où le champ, la haie, l'arbre, la maison sont des éléments perçus séparément, sans cohérence et sans vue d'ensemble ;
- et la vision de panoramas où les plans lointains prédominent, où l'image est floue, uniformisée par l'affadissement des teintes et par l'aplatissement d'ensemble, où il n'y a plus de perception précise de la « simultanéité de présences » qui caractérise le paysage (Rougerie et Beroutchachvili, 1991 ; Pinchemel et Pinchemel, 1992).

Le paysage apparaît donc aux plans qui offrent une vue d'ensemble, là où les détails s'estompent et seulement certains éléments remarquables demeurent. Les liaisons de ces éléments au contexte se révèlent alors, comme se révèle la logique d'ensemble qui règle l'organisation du « spectacle global »

²² Roger Brunet (1995) précise, à l'intention des scientifiques, que tous les éléments des structures spatiales ne sont pas apparents dans le paysage. L'analyse des systèmes spatiaux ne peut donc se satisfaire des seuls éléments apparents dans le paysage.

(Rougerie et Beroutchachvili, 1991). L'échelle paysagère correspond ainsi à l'échelle optimale de la perception par l'homme des composantes territoriales dans leurs interrelations.

« S'étendant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres, le champ de cette vision proprement paysagère nécessite des dégagements visuels » (Droeven *et al.*, 2007).

Définie comme la portion de territoire embrassée par la vue humaine au sol et délimitée par des horizons visuels (Feltz [dir.], 2004), l'*« unité paysagère »* constitue l'entité spatiale de base du paysage.

Au-delà de l'échelle de la perception, les unités paysagères peuvent être regroupées selon la similarité de leurs caractéristiques (de relief, d'occupation végétale du sol, de mode d'urbanisation...) en « aires paysagères », elles-mêmes assemblées en « territoires paysagers », puis en « ensembles paysagers » (selon la terminologie définie par la Conférence permanente du développement territorial dans ses recherches). *In fine*, les ensembles paysagers font écho aux grandes différenciations paysagères de la Wallonie (Godart et Teller [dir.], 2007). En-deçà de l'unité paysagère, le « site paysager » correspond au lieu d'apprehension le plus local du paysage.

Les trois modes de lecture du paysage

En tant que dimension visible du territoire, le paysage autorise diverses façons de l'apprehender. En effet, scientifiques, artistes et populations peuvent poser chacun des regards totalement différents sur le paysage. Et même au sein de chaque discipline scientifique, de chaque courant artistique et de chaque groupe socioculturel, les différences de sensibilité engendrent une diversité de perceptions paysagères. En effet, « les mécanismes perceptifs sont filtrés par les valeurs personnelles et sociales, la culture, les acquis, les expériences, les imaginaires, les représentations du monde. Ces filtres sont donc définis par les contextes sociaux tout autant que par le psychisme personnel, la personnalité » (Pinchemel et Pinchemel, 1992).

C'est cette diversité que Raphaël Larrère (2004) entend faire reconnaître. Il propose de regrouper les regards que les observateurs peuvent porter sur le paysage en trois types : « formé », « informé » et « initié ».

- Le regard formé, qui est fonction des références culturelles de l'observateur, correspond à l'apprehension esthétique du paysage. Raphaël Larrère précise que ce regard n'est pas réservé à une population cultivée, car tous les milieux sociaux ont formé leur regard ne fût-ce que par les cartes postales, les manuels scolaires, les médias... La différence est, selon lui, que le milieu populaire éprouverait plus de difficulté à en parler.
- Le regard informé, qui dépend de la discipline scientifique de l'observateur, interroge le paysage comme une source de connaissances. Géographes, historiens, écologues, ou économistes, sociologues, ethnologues... peuvent apporter leur part de lecture en fonction de leur propre champ de connaissances.
- Le regard initié correspond au regard intime porté par le familier du lieu, en contact direct avec le territoire. Dans ce cas, le paysage du quotidien se rattache surtout à l'affectif, à l'identitaire (Bigando, 2004), à travers la pratique du territoire et les souvenirs qu'on en garde.

A ces trois types de regard – qui ne s'excluent pas et peuvent interagir chez un même observateur –, nous pouvons faire correspondre trois modes de lecture paysagère : la lecture esthétique pour le regard formé, la lecture scientifique pour le regard informé et la lecture affective pour le regard initié. Et « selon le regard qu'ils portent sur le paysage, selon leur lecture paysagère, les observateurs attribuent différentes valeurs au paysage » (Dubois *et al.*, 2006). « Le regard formé renvoie au champ de l'esthétique et sollicite chez le sujet l'appréciation culturelle de la beauté du paysage. » « Le regard informé renvoie au champ de la connaissance scientifique, c'est-à-dire aux divers savoirs disciplinaires que les paysages peuvent mobiliser. Il évalue l'intérêt scientifique des informations que porte un paysage ». Et « le regard initié renvoie au champ de l'attachement des populations. Cette perception affective du paysage mobilise le vécu individuel et donc l'émotion agréable ou désagréable

associée à tel ou tel lieu » (Droeven *et al.*, 2007). « Les domaines de l'esthétique, du scientifique et de l'affectif se structurent par conséquent aussi en trois champs de valeur » (Dubois *et al.*, 2006).

Cette distinction des lectures converge avec la position d'Yves Luginbühl (1995) selon lequel la société ne produit pas un seul modèle de lecture paysagère : à côté des modèles esthétique et identitaire, il y a les modèles scientifiques (géographique, écologique...). Pour lui, cette diversité de modèles rend complexe la compréhension des représentations du paysage et des enjeux dont il est l'objet. Mais n'est-ce pas justement cette diversité qui rend le concept de paysage si riche et potentiellement fédératrice ? En effet, étant donné qu'il n'y a pas une seule manière de « saisir » le paysage, une option est d'accueillir la diversité des points de vue, des regards, des valeurs que la société a, porte et attribue aux paysages. Le paysage ainsi considéré peut dès lors faire l'objet de débat, de concertation, voire de consensus.

Reconnaitre la diversité des regards posés sur le paysage ne signifie cependant pas pour autant le considérer comme un concept « fourre-tout ». En réponse aux questions posées depuis les années '70 par les sociétés développées quant à la gestion de leur cadre de vie, leur environnement et leur patrimoine, le paysage revient en effet comme le thème commun, le référent qui permet de synthétiser et concrétiser ce questionnement (Tissier, 2003). Constatant cette tendance à étendre la signification du vocable « paysage » de manière à englober chaque aspect de l'environnement, Terry Daniel (2001) prévient qu'élargir ainsi le sens du paysage risque d'en faire le synonyme du terme « environnement ». Il précise que si les processus géologiques et écologiques créent les formes du territoire qui, elles, se perçoivent dans le paysage, ces processus ne « sont » cependant pas le paysage. Tout au plus, le paysage peut-il refléter indirectement l'état de ces processus environnementaux sous-jacents (Daniel, 2001).

Notre définition du paysage

« Interface visuelle entre le territoire et les hommes, le paysage est donc, d'une part, produit par les dynamiques naturelles et les pratiques humaines qui donnent forme au territoire et, d'autre part, perçu par les hommes qui y vivent ou le fréquentent » (Droeven *et al.*, 2007). A travers le paysage, ceux-ci appréhendent le territoire dans la globalité de ses composantes et à travers divers types de regards (d'ordre scientifique, artistique ou affectif). Et en fonction de leurs perceptions, ils agissent sur le paysage par l'intermédiaire de leurs actions sur le territoire (Alumäe *et al.*, 2003).

3) Le statut du paysage dans notre recherche

Pour Yves Luginbühl (2004), la recherche et l'action politique peuvent considérer le paysage de différentes manières.

En tant qu'objet de la recherche (géographique), le paysage renvoie à une observation des formes matérielles que les pratiques sociales impriment dans l'espace²³, ainsi qu'à l'observation de la pensée des acteurs qu'inspirent les formes et les rapports sociaux. En désignant le paysage comme objet de

²³ A ce sujet, Roger Brunet (1995) attire l'attention sur la prudence nécessaire à l'interprétation des formes du paysage, car le paysage n'est qu'un reflet incomplet et déformé de l'ensemble du contenu informatif présent sur le territoire en question. Reflet incomplet, car le contenu informatif n'est que partiellement matérialisé dans des éléments paysagers ; les informations ne laissent pas toutes une empreinte visible dans le paysage. Le paysage est également un reflet déformé à cause des phénomènes de rémanence, de convergence et de divergence. La rémanence correspond aux traces dans le paysage de systèmes disparus dont les nouveaux systèmes se satisfont ou qu'ils modifient avec retard (Brunet, 1995). Ainsi, par exemple, des éléments paysagers peuvent faire croire à la survie de fonctions qui, en réalité, n'existent plus. La convergence signifie qu'un même élément paysager peut correspondre à différentes informations. A l'inverse, la divergence signifie qu'une même information peut être représentée par des éléments paysagers différents. Par conséquent, il s'agit de garder à l'esprit que les éléments paysagers sont des indices à interpréter avec prudence si l'on cherche à en déduire de l'information.

politiques dédiées, l'autorité publique conçoit et met en œuvre des stratégies d'action pour atteindre les objectifs qu'elle définit pour les paysages de son territoire de compétence (Luginbühl, 2004).

Pour la recherche, le paysage peut également constituer un outil de compréhension des processus sociaux et naturels et de leurs interactions. La recherche fait du paysage une manière de lier les changements sociaux et les changements naturels et leurs enjeux, ainsi qu'un moyen d'identifier les conflits, les analyser et expliciter leurs enjeux. L'action publique peut également considérer le paysage comme un outil mobilisable dans les actions de développement local pour engager le dialogue, les négociations sur les enjeux et les actions du développement ou de l'aménagement du territoire (Luginbühl, 2004). En effet, de par sa nature et son échelle de perception, le paysage permet à chacun d'appréhender les interrelations entre les diverses composantes territoriales de son cadre de vie. Particulièrement accessible au public – émotionnellement et intellectuellement – le paysage est ce que les gens voient, imaginent ou comprennent quand ils regardent leur environnement (Fairclough, 2002). « En aménagement du territoire, le paysage peut donc être mobilisé pour « donner à voir » le territoire et sensibiliser les populations aux enjeux territoriaux qui s'y transcrivent visuellement » (Dubois, 2009b). Par exemple, Florencio Zoido Naranjo (2006) explique que « 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 ». Donc, l'échelle du paysage constitue l'échelle d'aménagement du territoire privilégiée pour intéresser et sensibiliser les populations à la réflexion et l'action territoriales. Pour Graham Fairclough (2003), il s'agit de l'échelle la plus accessible à la participation publique. En autorisant divers modes de lecture, le paysage constitue également un média qui permet à chacun de poser son propre regard sur le territoire et son devenir. Ainsi convié, le paysage constitue une clef d'entrée pour des discussions plus larges que strictement paysagères, relatives au territoire et à l'environnement. Dans ce cas, le paysage sert donc de « prétexte pour l'engagement d'un débat, à travers les formes visibles des marques de chaque groupe d'acteurs dans le territoire » (Luginbühl, 2004). « Instrument de médiation pour « communiquer le territoire », pour interpeller la population sur la question de son cadre de vie et lui laisser en débattre intuitivement, ainsi que pour engager un dialogue citoyen entre décideurs, acteurs et populations quant aux enjeux et actions de développement territorial, le paysage peut donc servir un aménagement plus démocratique du territoire » (Dubois, 2009b).

Ainsi, le paysage peut devenir « l'expression d'un projet qu'une société se choisit pour son cadre de vie et d'accueil » (Collectif, 2007), prenant alors un nouveau statut qui émerge depuis quelques années dans l'action publique : celui des projets de paysage. Les projets de paysage se construisent « dans la mobilisation des acteurs et dans l'espoir d'une participation citoyenne » (Luginbühl, 2004).

Le paysage, en tant qu'image, est aussi fréquemment utilisé par les milieux politiques comme un moyen de valoriser un territoire ou un produit (Luginbühl, 2004).

Enfin, la sphère politique mobilise parfois le paysage pour « faire passer » des objectifs et mesures qui n'ont, en fait, rien de paysager. L'alibi paysager tend alors à masquer les intentions de certaines politiques dont l'acceptabilité sociale n'est pas immédiate (Luginbühl, 2004).

Dans notre recherche, le paysage ne sera considéré ni comme l'outil d'une démarche démocratique de la gestion territoriale, ni comme une image « publicitaire », et encore moins comme alibi d'autres politiques. Le paysage y est considéré comme objet, pour lui-même : notre travail porte, en effet, sur une politique publique dédiée au paysage. Au sein d'une telle politique, les projets de paysage constituent un type d'instrument participatif, qui peut être mobilisé pour faire reconnaître et gérer le paysage à échelle locale.

3.2. LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR LE PAYSAGE

1) Qu'est-ce qu'une politique publique du paysage ?

Définition

Le concept de politique publique « désigne les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 2006). Il s'agit de la réponse des pouvoirs publics face à un enjeu (considéré comme public), qui vise à provoquer des changements par rapport à une situation donnée.

Une politique publique se définit donc par rapport à une finalité et fixe des objectifs (stratégiques, opérationnels) pour l'atteindre (Daucé, 1998). Elle traduit ces objectifs par un ensemble d'actions, dont la mise en œuvre nécessite la mobilisation d'un éventail de moyens et implique d'autres acteurs sociaux (populations, spécialistes, groupes d'intéressés...). La mise en œuvre de ces actions génère des effets qui peuvent être évalués.

En énonçant une politique, un gouvernement prend des engagements – généralement formulés en détail dans un document public – dont il sera redevable par la suite (Lemieux, 2002).

La *Convention européenne du paysage* définit les « politiques du paysage » comme « la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage » (article 1^{er}). Quant à son rapport explicatif, il décrit la « politique du paysage » comme la formulation « des orientations fondamentales, des principes généraux et des choix stratégiques qui serviront de guide aux décisions de protection, de gestion et d'aménagement du paysage » (CE, 2000).

Genèse des politiques publiques du paysage

Bien sûr, les politiques de paysage varient, dans l'histoire et selon les pays, en fonction des valeurs qu'elles mobilisent et de la volonté des États de les mettre en œuvre (Donadieu, 2009). Pour l'Europe occidentale, quelques grandes lignes de leur genèse peuvent néanmoins être tirées.

Depuis le 19^{ème} siècle, l'évolution des paysages et les réactions qu'elle suscite dans la population (ou du moins chez une certaine élite) ont conduit les pouvoirs publics de nombreux pays à légiférer et à intervenir sur les modes de production du cadre de vie (Donadieu et Périgord, 2007).

En Europe occidentale, les premières mesures publiques en faveur du paysage (même s'il n'y est pas explicitement nommé) remontent au 19^{ème} siècle, lorsqu'une couche sociale élevée et cultivée jette son dévolu sur certains sites²⁴ en raison de leurs valeurs esthétiques et plus particulièrement pittoresques, appelant leur protection dans un désir de préserver la beauté du pays (Luginbühl, 1995 ; Briffaud, 2003). Les politiques du paysage de certains Etats européens trouvent, en effet, leurs origines dans les législations et réglementations du patrimoine historique ou naturel, fondées sur des normes appliquées à quelques espaces ou composantes considérés comme particulièrement intéressants pour différentes raisons (« beauté naturelle », « beauté pittoresque »...) (CE, 2008). La notion de paysage dans les politiques publiques était donc fondée initialement sur l'idée de la protection patrimoniale de sites remarquables pour leur esthétique.

Mais « au cours des cinquante dernières années, l'utilisation de la notion de paysage dans les politiques publiques des nations européennes a considérablement changé » (Donadieu et Périgord, 2007).

²⁴ Un exemple connu est celui de la forêt de Fontainebleau : une réserve y fut créée en 1853, à l'initiative d'une école de peintres, dans le but de protéger un paysage de haute valeur esthétique (Lefevre, 1999).

Tout d'abord, « dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la croissance des problèmes environnementaux s'est accompagnée de celle de la sensibilité écologique » (Donadieu et Périgord, 2007). Certains pays, surtout au nord et au centre de l'Europe, ont alors développé des politiques fondées surtout sur les sciences de la nature, de l'écologie et de l'environnement (Donadieu et Périgord, 2007). Le thème du paysage y a été souvent assimilé à celui de l'environnement (CE, 2008) ou y a pris une connotation écologique. Selon Serge Briffaud (2003), le « paradigme du pittoresque » n'est plus alors le seul à ordonner les choix et les pratiques en matière de patrimoine paysager ; le « paradigme environnemental » tend à l'absorber. Marc Antrop (2003) précise d'ailleurs qu'en Flandre, dans les années 1960, la plupart des aires protégées en tant que paysages l'étaient pour leurs qualités naturelles. En région wallonne, à cette même époque, l'inventaire des sites du Survey National a également fait la part belle à la valeur écologique (intérêt botanique, zoologique...), même s'il était ouvert à l'esthétique et aux « beautés de la nature ».

En même temps, d'autres pays, surtout au sud, ont néanmoins continué à développer une approche culturelle du patrimoine paysager (Donadieu et Périgord, 2007), sur base de ses valeurs historiques et esthétiques principalement.

Depuis les années 1990, si Briffaud (2003) considère possible et toujours habituel de regarder le paysage comme une œuvre ou de le confondre avec la « nature », ces deux positions n'en sont pas moins devenues, selon lui, « intellectuellement très inconfortables ». En témoignent les politiques publiques de paysage qui tendent, dans chaque pays, à réunir les démarches « culturaliste » et « naturaliste » dans une même approche du paysage qui ne se limite plus aux sites exceptionnels et qui s'inscrit dans les valeurs du développement durable (Donadieu et Périgord, 2007). En outre, Briffaud (2003) constate qu'émergent aujourd'hui « des paysages d'un genre nouveau », produits d'un dialogue social – parfois auparavant bloqué – sur l'avenir des territoires, expressions visibles « d'un pacte symbolique passé entre les hommes et avec le territoire ». La *Convention européenne du paysage* a consacré et favorisé cette évolution « sociale » et « durable » des politiques publiques de paysage (Donadieu et Périgord, 2007).

En Europe, les premières politiques publiques de paysage, à visée patrimoniale, ont donc longtemps été fondées sur l'esthétique de sites, avant de devenir soit naturalistes, soit culturalistes. Ce n'est que récemment, et sous l'influence du contexte international, qu'elles ont développé une démarche plus intégrée et démocratique.

Difficultés des politiques publiques du paysage

Tout d'abord, le paysage est soumis à trois phénomènes d'appropriation, qui coexistent non sans tension : l'appropriation privée, collective et publique (Guttinger, 2007). Le paysage correspond à un ensemble d'éléments territoriaux, largement appropriés privativement par des personnes (qu'elles soient privées ou publiques). Parallèlement, il peut également y avoir une appropriation collective du paysage : un public revendiquant un 'droit au paysage', avec le souhait de jouir de paysages de qualité (Guttinger, 2007). La gestion du paysage est donc tiraillée entre une dimension individuelle, liée à l'exercice du droit de propriété, et une dimension collective, liée à son accessibilité et à la construction d'une identité commune (Bonnefond *et al.*, 2009). Enfin, le paysage désigne aussi un territoire sur lequel des collectivités publiques estiment devoir s'investir pour sa gestion et son devenir (Guttinger, 2007). La gestion du paysage se doit donc de composer entre ses trois types d'appropriation.

La conception et la mise en œuvre des politiques publiques du paysage doivent également prendre en compte, pour assurer leur bonne efficacité, la multiplicité des acteurs et usagers du paysage. Il s'agit des élus, des administrations, des entreprises publiques, des agriculteurs, des industriels, des commerçants, des entrepreneurs privés, des groupes immobiliers, des particuliers... (MATE-RF, 2001). « Les tensions sont alors fréquentes entre ceux [...] qui veulent installer des éoliennes, des élevages, des décharges, des routes, des incinérateurs, etc., et ceux qui sont concernés par ces nouveaux voisinages jugés nuisant » (Donadieu, 2009). En effet, les acteurs promeuvent rarement le même modèle paysager, que cela soit implicitement ou consciemment (Candau *et al.*, 2007). D'où la

nécessité de définir explicitement une politique du paysage qui repose sur un modèle paysager commun, capable d'orienter dans un même sens les initiatives et actions de chaque acteur.

Parallèlement à cette multiplicité d'acteurs et d'usagers, les éléments du territoire qui transparaissent dans le paysage portent également une diversité de fonctions. Ainsi, le modèle et les objectifs paysagers éventuellement définis par les pouvoirs publics pour un territoire donné sont-ils à confronter à ses fonctions agricole, touristique, environnementale, résidentielle...

Conséquence de l'action publique sur le paysage

De par la mise en œuvre d'une politique publique du paysage, celui-ci n'est plus seulement la dimension visible d'un territoire, reflet de l'organisation du territoire et des politiques qui s'y inscrivent, mais il devient un véritable projet de société (Donadieu et Périgord, 2007).

D'une part, les actions menées dans le cadre de la politique paysagère constituent autant d'étapes dans l'évolution du paysage (Marcucci, 2000), vers ce projet.

D'autre part, l'action publique s'accompagne d'un processus de changement en ce qui concerne les représentations paysagères et les comportements des différents acteurs par rapport au paysage.

2) Conception, mise en œuvre et suivi des politiques publiques de paysage

Dans la *Convention européenne du paysage* (CE, 2000) et ses *Orientations* de 2008 (CE, 2008), trois phases d'action publique pour le paysage peuvent être distinguées :

1. la définition (ou conception) des politiques du paysage, qui intègre l'étape de « connaissance des paysages » et la formulation de « principes généraux », d'« orientations fondamentales » et d'« objectifs de qualité paysagère » ;
2. la mise en œuvre d'actions de protection, gestion et aménagement du paysage ;
3. le suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions, pour contribuer au processus de révision des politiques.

Vincent Lemieux (2002) précise que les différentes phases d'une politique publique ne se déroulent pas de façon linéaire et successive. En effet, la mise en œuvre peut supposer de revenir à la formulation, l'évaluation de la politique peut entraîner sa reformulation, une politique peut commencer d'être exécutée avant d'être adoptée...

Conception des politiques publiques de paysage

Après une mise à l'ordre du jour de l'autorité publique, la conception d'une politique publique de paysage est lancée. Elle doit reposer sur un concept de paysage de référence et implique une étape de connaissance du paysage. Elle définit les principes, orientations, objectifs et options de la politique. *In fine*, la politique publique ainsi formulée est soumise à l'adoption par l'autorité publique.

La première étape conseillée est de fixer la **définition du terme « paysage »** qui servira de référence, afin principalement de précisément situer la place de la politique paysagère par rapport aux domaines de la nature, de l'environnement, du patrimoine et du territoire.

Ensuite, il s'agit d'étudier les paysages afin de donner une base solide de connaissances approfondies sur chaque paysage, en préalable à une action à long terme visant à protéger et à améliorer leur qualité (CE, 2000). Pour la *Convention européenne du paysage*, cette étape de la **connaissance des paysages** consiste à :

- identifier et caractériser les paysages présents sur le territoire concerné ;
- analyser les dynamiques et les pressions qui les modifient, en étudier les transformations ;
- puis qualifier les paysages identifiés « en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés » (art. 6).

Pour Yves Luginbühl (2006), identifier et caractériser les paysages permet de « les définir à travers l'ensemble de leurs divers caractères distinctifs ». « La première tâche à accomplir consiste ainsi à définir les contours et à préciser les caractères internes des différents types de paysages compris dans un espace donné ». Cette tâche peut être accomplie à différentes échelles : « plus l'échelle sera grande (et donc le territoire restreint), plus la précision sera exigeante » (Luginbühl, 2006). Généralement, aux échelles nationales et régionales, l'identification et la caractérisation se basent essentiellement sur des variables physiques et biogéographiques (topographie, végétation) ; tandis qu'à l'échelle locale, les aspects culturels sont plus importants (usage du sol, forme d'habitat...) (Fry, 2003). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que la compréhension et la description des caractéristiques matérielles spécifiques des lieux, dans leur état actuel, permettent de mettre en évidence les traces laissées par les processus naturels et humains passés.

La seconde tâche consiste d'ailleurs à étudier les processus évolutifs et mettre en évidence les dynamiques temporelles, passées, présentes et prévisibles, dues à des facteurs humains ou naturels, ainsi que les possibles pressions sur le paysage et les risques qui peuvent en résulter. L'identification des grandes tendances d'évolution du paysage est essentielle pour pouvoir formuler les objectifs de l'action paysagère en toute connaissance de cause : ces tendances sont-elles à accompagner ou à réorienter ? (Luginbühl, 2006).

Quant à la question de la qualification, Luginbühl (2006) relève qu'elle est « fortement discutée par la communauté scientifique qui se consacre à l'étude des paysages ». En effet, elle repose sur « la discutable valeur attribuée à un paysage et qui dépend essentiellement du statut des acteurs qui définissent cette valeur » (Luginbühl, 2006). Néanmoins, il est maintenant admis pour Luginbühl (2006) que la question ne se pose plus en termes de valeur intrinsèque d'un paysage, mais bien de valeurs relatives (et au pluriel), liées aux individus concernés. « Un paysage peut effectivement se voir attribuer plusieurs valeurs ou plusieurs types de valeurs : valeurs utilitaires, valeurs esthétiques, valeurs symboliques, etc., attribuées de manières différentes selon les individus ou les groupes d'acteurs » (Luginbühl, 2006). « La qualification d'un paysage serait alors considérée comme un processus complexe, où un ensemble de valeurs se confrontent, s'additionnent ou se complètent, et la tâche qui a pour objectif de définir la qualité d'un paysage consisterait alors à faire la part de ces valeurs différencielles attribuées par tel ou tel groupe d'acteurs, par rapport aux enjeux de sa transformation » (Luginbühl, 2006).

L'étape de la connaissance du paysage permet donc de déterminer quels éléments de quel paysage sont si précieux qu'il y a lieu de les protéger, quelles caractéristiques appellent une gestion destinée à préserver la qualité du paysage, quels éléments ou zones méritent que l'on envisage leur mise en valeur... (CE, 2000). Bref, cette étape aboutit à identifier les **enjeux paysagers** d'un territoire auxquels la politique du paysage devrait répondre. Elle peut également amener à identifier les différentes unités de paysage, chacune homogène quant à ses caractéristiques et ses enjeux, qui constitueront autant d'unités de gestion.

Ce travail d'étude du paysage est à mener prioritairement dans la perspective de la définition d'une politique d'action, et non dans le but d'accumuler des connaissances pour elle-même.

Enfin, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) proposent de réaliser et mettre à disposition des banques de données relatives à l'état des lieux, aux dynamiques, aux pressions et risques du paysage, mises à jour périodiquement.

C'est seulement sur base de la connaissance des paysages et en réponse aux enjeux identifiés que les « **objectifs de qualité paysagère** » – comme les nomme la *Convention européenne du paysage* – peuvent être formulés. Un « objectif de qualité paysagère » consiste, pour un paysage défini, en la formulation par les autorités publiques compétentes « des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie » (CE, 2000). « La définition des objectifs de qualité paysagère est (...) une tâche complexe constituant un moment décisif du passage de la mobilisation des connaissances à l'action. Elle a pour but à la fois de prévenir et d'anticiper sur

le long terme » (Luginbühl, 2006). Cette étape ne peut donc s'abstraire de la connaissance des dynamiques de transformation des paysages qui sont en cours et du système de valeurs attribuées par la société aux paysages. Selon le rapport explicatif de la *Convention européenne du paysage*, « la définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés » (CE, 2000). Il précise qu'« une relation claire doit apparaître entre les objectifs, les résultats des analyses d'identification et de qualification et les mesures qui sont jugées nécessaires pour atteindre ces objectifs ». Pour chaque paysage identifié, la formulation de ses objectifs de qualité revient en fait à définir le « modèle paysager » que l'autorité publique choisit consciemment de promouvoir et donne en référence à l'ensemble des acteurs.

Si la *Convention européenne du paysage* insiste sur la formulation d'« objectifs de qualité paysagère », spatialisés par paysage identifié et spécifiques à chacun d'eux, elle parle également – mais sans les expliciter – de « principes généraux » et d'« orientations fondamentales ». Pour nous, les **principes généraux** sont ceux que l'autorité publique choisit de respecter dans le cadre de sa politique du paysage. Et l'**orientation fondamentale** est la finalité principale visée par l'autorité publique à travers cette politique.

Dans notre recherche, nous utiliserons également les termes d'« objectifs » et d'« options ». Les **objectifs** (stratégiques) constituent la déclinaison des buts que l'autorité publique veut atteindre, en réponse à des enjeux identifiés. Ces objectifs consistent logiquement à valoriser les atouts du paysage, corriger ses faiblesses et à orienter ses évolutions, le cas échéant. Quand ils sont spécifiquement formulés par paysage identifié, ce sont alors les objectifs de qualité paysagère définis par la convention. Et les **options** sont les choix stratégiques d'actions à entreprendre pour atteindre concrètement les objectifs et répondre ainsi aux enjeux.

Pour la définition des politiques du paysage, la *Convention européenne du paysage* engage les Parties signataires à mettre en place des procédures de participation des populations et des autres acteurs concernés (art. 5). A cette fin, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) soulignent, entre autres, la nécessité de présenter les connaissances du paysage avec clarté, pour permettre et faciliter la participation de chacun.

A travers la *Convention européenne du paysage*, le Conseil de l'Europe prône donc une élaboration de politiques du paysage qui combine à la traditionnelle démarche *top-down* mobilisant des experts une démarche *bottom-up* impliquant la population (Jones, 2003).

Mise en œuvre des politiques publiques de paysage

La mise en œuvre d'une politique de paysage en constitue sa phase d'application. Elle implique de définir les actions et leur programmation temporelle, d'identifier ou d'adopter les moyens d'intervention nécessaires (instruments, budgets) ainsi que d'identifier les acteurs concernés et d'établir les responsabilités (qui fait quoi ?).

Les actions constituent les interventions – opérationnelles – à mener pour répondre aux objectifs formulés par la politique. Ce sont des actions de protection, gestion, aménagement, requalification, mise en valeur... des paysages. Et ce sont également des dispositions relatives à la sensibilisation, la formation, l'information des populations et des différentes catégories d'acteurs qui agissent sur le paysage (CE, 2008). La programmation de ces actions dépendra des priorités de l'autorité publique et des délais de leur réalisation.

Pour mener ce programme d'actions, il appartient à l'autorité publique d'élaborer et d'adopter un éventail d'instruments, généraux ou sectoriels. Si Bertrand de Montmollin (2006) constate qu'initialement, ce sont des instruments « classiques » d'aménagement du territoire qui ont pris en compte le paysage – soit des instruments centralisés, législatifs, focalisés sur les paysages

exceptionnels –, les instruments novateurs sont ou devraient être décentralisés (régionaux ou locaux), proches du citoyen, incitatifs, pluridisciplinaires et intégrés, orientés vers les paysages quotidiens.

Les moyens budgétaires à mobiliser pour concrétiser ce programme d'actions peuvent provenir d'un fond spécifiquement consacré à la politique paysagère, ou des fonds appartenant à des secteurs comme l'agriculture, le tourisme, la culture, les travaux publics... (CE, 2007).

Enfin, une bonne mise en œuvre d'un programme d'actions implique que les instances responsables et donc en charge des interventions soient clairement identifiées. Les autres acteurs concernés (propriétaires, exploitants...) sont également à identifier et à informer, en tant que partenaire de la mise en œuvre (GUIDE-CREAT-LEPUR, 2000b).

Pour Michel Prieur (2006), il est également indispensable de mettre en place une structure institutionnelle spéciale dont le rôle serait de garantir la mise en œuvre du programme d'action et d'assurer les coordinations (verticale et horizontale) nécessaires. Pour l'équipe de chercheurs de la CPDT (GUIDE-CREAT-LEPUR, 2000b), il est nécessaire de disposer d'agents spécialisés dont la fonction principale est de s'occuper de la mise en œuvre du programme.

Lors de la phase de mise en œuvre, les décisions d'interventions prises par l'autorité publique sont confrontées à la réalité (Méglie, 2006). Antoine Méglie (2006) explique, en effet, qu'il y a un écart entre les dispositions contenues dans une politique publique et le « système d'action » qui s'établit réellement, concrètement, lors de la mise en œuvre.

Suivi et évaluation des politiques publiques de paysage

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) recommandent de mettre en place un suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions menées, afin de contribuer au processus de révision périodique de la politique paysagère. En effet, non seulement la mise en œuvre d'une politique induit des changements qu'il convient de prendre régulièrement en compte, mais l'expérience tirée de la mise en application d'une politique permet également d'optimiser celle-ci.

Ainsi, Méglie (2006) constate qu'« il existe généralement un décalage entre les intentions d'une politique et ses résultats concrets ». L'appréciation de l'efficacité des actions par rapport aux objectifs fixés permet d'identifier ce décalage.

L'évaluation de la politique consiste également à apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs, la pertinence de ses objectifs et la cohérence de cette politique avec d'autres menées en parallèle sur les mêmes objets (Daucé, 1998).

Et Yves Luginbühl (2004) précise que l'évaluation d'une politique du paysage doit non seulement concerner ses effets tangibles sur la matérialité des paysages, mais aussi ses effets sur les représentations des acteurs et les valeurs qu'ils attribuent au paysage.

3) Principes généraux des politiques publiques de paysage

A travers les dispositions de la *Convention européenne du paysage*, les cinq principes suivants ont été identifiés (cf. chapitre 1) :

- le principe de subsidiarité ;
- la participation ;
- le paysage dans le cadre du développement durable ;
- la transversalité de l'approche paysagère ;
- et la différenciation des politiques paysagères.

La littérature confirme l'importance des quatre premiers principes dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques du paysage.

Le principe de subsidiarité :

En son article 4, la *Convention européenne du paysage* impose explicitement aux Parties signataires le respect du principe de subsidiarité pour sa mise en œuvre. Selon ce principe, défini dans la *Charte européenne de l'autonomie locale* du Conseil de l'Europe, « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches du citoyen ». Le cas échéant, l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité est fonction « de l'ampleur et la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie » (CE, 1985).

Pour concevoir et mettre en œuvre les politiques du paysage, la convention invite donc à mobiliser non seulement les pouvoirs publics de niveaux national et international, mais aussi ceux de niveaux local et régional. Cela correspond à la tendance générale de décentralisation à l'œuvre dans la plupart des Etats européens, laquelle consiste à donner de plus en plus d'attributions aux entités locales (Prieur, 2006).

L'application de ce principe de subsidiarité nécessite de définir et d'utiliser de nouvelles formes de concertation et collaboration entre les différents niveaux de l'administration (concertation verticale) pour assurer la cohérence de leurs politiques et actions (CE, 2008). Michel Prieur (2006) réfère ainsi au principe de cohérence selon lequel les divers niveaux de politiques de paysage ne doivent pas entrer en contradiction les uns avec les autres. « Cela implique un minimum d'orientations nationales formulées par les autorités publiques pour guider les politiques locales » (Prieur, 2006). En France, les *Recommandations en vue des Etats généraux du paysage* vont en ce sens : reconnaissant que « les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer », elles précisent toutefois « que sans une impulsion, une sensibilisation, une mise en cohérence de la part de l'État, la plupart ne prendront pas conscience de l'importance de l'enjeu » (Collectif, 2007). Elles recommandent donc de définir les responsabilités paysagères de l'Etat et de chaque niveau de collectivités territoriales et de coordonner leurs actions sur les territoires. Pour Prieur (2006), une graduation des responsabilités sera toujours nécessaire.

Selon lui, « l'échelon central a pour vocation de fixer les grandes lignes et les principes généraux » (Prieur, 2006). Pour Florencio Zoido Naranjo (2006), il revient également aux instruments d'aménagement d'échelle nationale ou régionale de définir les lignes directrices à respecter obligatoirement et à prendre en compte aux échelles et niveaux politiques plus bas. Ces mêmes instruments devraient aussi identifier et délimiter les paysages considérés comme étant d'intérêt général à ces niveaux, de façon à éviter leur endommagement et leur perte à cause de la prévalence d'intérêts locaux. Zoido Naranjo (2006) considère aussi que c'est aux niveaux national ou régional que la visibilité des paysages – très importante – doit être régulée, que certaines utilisations des sols, activités et installations sont à encadrer (en raison de leur « transcendance paysagère ») et que peuvent être définis des « itinéraires paysagers » « considérés comme étant représentatifs du fait de leur diversité ou caractère exceptionnel », ainsi que des « voies paysagères » dont les caractéristiques offrent « la possibilité d'admirer, de parcourir et de profiter du paysage ». Ces niveaux devraient « assurer l'égalité du droit à un paysage de qualité à tous les citoyens » (Zoido Naranjo, 2006).

Quant à l'échelon local, il est le plus adapté pour mettre en œuvre concrètement, sur un espace donné et connu dans la précision, les objectifs souvent complémentaires de protection, gestion et aménagement du paysage – mais à condition que des intérêts économiques à court terme ne dominent pas (Prieur, 2006). En outre, selon Prieur (2006), « l'échelon local doit jouer un rôle actif dans l'information et l'éducation de la population et dans les choix de politiques locales qui doivent refléter les désirs des populations. » Pour Zoido Naranjo (2006) également, l'échelle locale est « 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. »

Une bonne application du principe de subsidiarité permet d'éviter l'écueil identifié par Gérald Domon et ses collègues (2000), selon lesquels les municipalités locales, se percevant souvent comme les

exécutantes obligées de politiques générales adoptées par les gouvernements supérieurs, sont parfois portées à leur résister car ne se sentant pas toujours concernées.

La participation :

S'inscrivant dans l'esprit de la Convention d'Aarhus²⁵ de 1998, la *Convention européenne du paysage* insiste particulièrement sur l'implication du public dans la conception et la mise en œuvre des politiques paysagères. Elle nourrit ainsi la tendance actuelle et croissante dans plusieurs pays d'Europe à prendre en compte les opinions de la population dans la planification paysagère (Alumäe *et al.*, 2003). Cette évolution entend répondre, entre autres, aux problèmes de la traditionnelle approche *top-down* de l'action publique (par laquelle l'autorité publique conçoit seule ses politiques) : il se peut que les acteurs destinataires ignorent le contenu des politiques, ou la connaissent mais résistent à son application, ou la détournent selon leurs fins spécifiques (Lascoumes, 2006).

La participation à une politique du paysage doit viser tous les acteurs concernés : non seulement les autorités (élus et administrations) nationales, régionales et locales, ainsi que les populations directement concernées, mais aussi le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques (entreprises publiques, agriculteurs, industriels, entrepreneurs...), les professionnels et les scientifiques du paysage (CE, 2008 ; MATE-RF, 2001). Chacun présente des comportements et des attentes paysagères différents.

Pour Michel Prieur (2006), « si la *Convention européenne du paysage* insiste tant sur l'approche participative, ce n'est pas tant pour céder à l'air du temps que pour mieux traduire juridiquement la spécificité du « paysage » ». Car « celui-ci n'existe que parce qu'il est vu ». Et une politique paysagère qui n'impliquerait que les experts et les administrateurs produirait « un paysage subi par les gens », comme il a pu être autrefois produit par et pour une élite (Prieur, 2006). La participation permet, en effet, la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages (CE, 2008). Elle contribue également à l'appropriation collective et individuelle des paysages, elle-même nécessaire pour construire une conception sociale (et non plus élitiste) du paysage et inscrire les politiques paysagères dans une démarche démocratique (Prieur, 2006). Une décision publique appuyée sur les acteurs locaux, dans un cadre participatif, en acquiert en effet plus de légitimité sociale (Donadieu, 2009). Le principe de participation du public en matière paysagère rejoint donc la volonté du Conseil de l'Europe « de développer la citoyenneté sur le terrain et de renforcer la pratique de la démocratie » (Prieur et Durousseau, 2006).

« La portée de la participation est rarement contraignante » : elle est généralement conçue comme une aide à la décision et non comme un substitut de la décision (Prieur, 2006). La Convention d'Aarhus impose que les résultats de la participation « soient dûment pris en considération », ce qui signifie « sinon l'obligation de reprendre expressément les opinions du public, du moins l'obligation de ne pas les ignorer et de les prendre en compte dans la mesure du possible » (Prieur, 2006). Cette convention impose également aux Parties « d'informer le public de la décision prise en précisant les motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée » (Prieur, 2006).

Mais au-delà de l'information et de la consultation, la participation peut également se traduire par des processus qui impliquent davantage les acteurs. Ils se traduisent « dans des chartes, des conventions, des ententes, à des échelles plus ou moins étendues, ou des partenariats ». Ces initiatives se concrétisent « par des collaborations qui ont des effets de renforcement et de support mutuels » (Domon *et al.*, 2000).

La mise en œuvre de la participation implique également des démarches concomitantes de la part des autorités publiques : une information et une sensibilisation à la question paysagère, voire une éducation et une formation de certains publics (Prieur et Durousseau, 2006). Comme l'exprime Prieur

²⁵ *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, adoptée à Aarhus le 25 juin 1998.

(2006), « les actions de sensibilisation, de formation et d'éducation (...) demeurent la clé de la participation ».

Le paysage dans le cadre du développement durable :

Comme déjà dit, la *Convention européenne du paysage* apporte une reconnaissance formelle de l'importance du paysage sur les plans écologique, environnemental, culturel, social et économique (CE, 2000). Et pour Michel Prieur (2006), comme les politiques paysagères permettent de contribuer tout à la fois au besoin de bien-être des populations, à la sauvegarde de l'environnement et à l'activité économique, leur mise en place correspond aux objectifs du développement durable.

Mais la littérature aborde également le thème du développement durable du paysage. Selon Paul Opdam (2005), il s'agit d'assurer le potentiel à long-terme du paysage. Cela requiert un processus continu d'encadrement des changements paysagers qui réponde de manière équilibrée aux besoins écologiques, sociaux et économiques actuels, tout en préservant la possibilité de répondre aux futurs besoins de la société (Opdam, 2005 ; von Haaren, 2002). Toute action paysagère, qu'elle soit du registre de la protection, de la gestion ou de l'aménagement, doit alors avoir pour but de prévenir et d'anticiper sur une longue période, en étant cohérente avec les valeurs attribuées par les populations au paysage concerné et en prenant en charge les logiques économiques et sociales à l'œuvre, ainsi que le fonctionnement biophysique du milieu (Luginbühl, 2006). La « multifonctionnalité » du paysage et l'ensemble de ses acteurs sont ainsi à prendre en compte (von Haaren, 2002). Pour Opdam (2005), le développement durable du paysage implique d'ailleurs que les acteurs locaux prennent part dans la gestion des paysages.

Nous ajouterons que par essence, le concept de paysage intègre les trois dimensions du développement durable : la dimension économique car le paysage résulte en partie des activités économiques, la dimension sociale car le paysage est offert aux regards de la société qui le transforme en retour, et la dimension écologique car le cadre biophysique transparaît dans le paysage.

La transversalité de l'approche paysagère :

Comme déjà expliqué, la définition même du concept de paysage implique de l'appréhender avec transversalité, tant lors de son étude que lors de la conception et la mise en œuvre des politiques publiques le concernant.

Pour Willem Vos et Herman Meekes (1999), il convient de développer une approche multidisciplinaire du paysage. Car, tout d'abord, la question de l'analyse du paysage touche différentes disciplines scientifiques (Tress et Tress, 2001), lesquelles constituent une division scientifique du travail, et non une partition réelle du réel (Bourdieu et al., 1973). Ensuite et de manière comparable, les secteurs d'intervention publique sont l'expression de la division du travail gouvernemental et administratif (Muller, 2006). Alors que « les politiques sectorielles nationales ou régionales ont souvent des effets directs ou indirects sur le paysage, sans que ceux-ci soient formellement identifiés ou pris en compte » (de Montmollin, 2006). « Au-delà des habituels découpages sectoriels, c'est l'unité et la complexité d'un système vivant qui est à prendre en compte » (Collectif, 2007).

C'est pourquoi la *Convention européenne du paysage* engage les Parties signataires non seulement à définir des politiques spécifiques du paysage, mais aussi à intégrer systématiquement la dimension paysagère dans toutes les politiques sectorielles pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (aménagement du territoire et urbanisme, politiques culturelle, environnementale, agricole et socio-économique, politique des transports...) (CE, 2000).

Lorsqu'il s'agit d'intégrer le paysage dans les politiques sectorielles, Michel Prieur (2006) parle du principe d'intégration. Pour lui, « dans le domaine du développement et de l'aménagement du territoire, l'intégration des politiques sectorielles consiste à envisager simultanément les effets réciproques d'activités multiples le plus en amont possible de la décision finale. Le paysage doit donc être un facteur à prendre en compte au plus tôt ». Dans cette perspective de transversalité, les

Recommandations en vue des Etats généraux du paysage invitent ainsi à intégrer une analyse paysagère préalable dans les projets d'aménagement et d'urbanisme (Collectif, 2007).

Ce principe d'intégration soutient le principe de cohérence défini par Prieur (2006) : « pour que les choix paysagers des diverses politiques sectorielles ne se contredisent pas ». Ainsi, les objectifs paysagers devraient être élaborés en articulation avec les exigences sociales et les autres décisions politiques qui interviennent sur la matérialité du paysage (CE, 2008), par un processus de coordination et d'arbitrage, lorsque la convergence entre options sectorielles n'est pas possible.

Pour assurer cette intégration et cette cohérence des différentes politiques, des modalités et instruments de coordination, de concertation et de consultation entre les différents secteurs de l'administration publique sont à mobiliser (concertation horizontale).

L'aménagement du territoire, partenaire particulier des politiques de paysage²⁶

Discipline scientifique et technique d'administration publique visant l'organisation volontaire des territoires au bénéfice des sociétés qui les occupent, l'aménagement du territoire peut jouer un rôle spécifique important en réponse à la demande sociale et politique de gestion du paysage.

S'il est préoccupé par le développement et la préservation des qualités environnementales du territoire, il constitue un partenaire des politiques publiques du paysage pour deux raisons. Tout d'abord, il se doit de répondre à l'enjeu de la gestion du paysage car celui-ci est la dimension visible du territoire ainsi qu'une composante de l'environnement. Ensuite, en tant qu'outil qui organise les usages du sol, il est incontournable pour gérer le paysage qui est le reflet du territoire et de ses mutations. La « convergence matérielle et spatiale » entre les politiques paysagères et les politiques relatives à l'aménagement du territoire (ils partagent un même objet d'action : le territoire) montrent que celui-ci peut être un instrument approprié pour la mise en œuvre des politiques paysagères (Zoido Naranjo, 2007).

Pour servir la gestion paysagère, l'aménagement du territoire présente plusieurs atouts.

Premièrement, les diverses échelles de l'aménagement du territoire (nationale, régionale, locale...) sont concernées par la question du paysage. Tant l'échelle locale à laquelle se réfléchit la composition urbanistique, que l'échelle régionale à laquelle sont planifiées les grandes infrastructures (autoroute, parcs éoliens...), par exemple. L'aménagement du territoire peut également prendre en charge l'échelle de la perception du cadre de vie, du paysage.

Deuxièmement, l'aménagement du territoire s'appuie sur une démarche pluridisciplinaire, assumant un rôle de mise en cohérence des différentes dimensions du territoire en vue d'assurer la compatibilité entre ses diverses fonctions, cherchant à proposer une réponse coordonnée à une problématique, et non autant de réponses que de regards disciplinaires, en mobilisant diverses disciplines (la géographie, l'économie, l'histoire, la sociologie, l'écologie, le droit...). Il peut donc aborder la question du paysage en intégrant les différents modes de lecture paysagère.

De plus, ces dernières décennies, l'aménagement du territoire a également développé une démarche de moins en moins technocratique et de plus en plus démocratique. En tant que processus de décision publique, il intègre maintenant l'information de la population, sa participation, la concertation entre acteurs... pour élaborer des politiques et modalités consensuelles de gestion du territoire. Habituel aux démarches de participation et de concertation, l'aménagement du territoire peut ainsi associer les différents acteurs et les populations à l'élaboration et la mise en œuvre d'une gestion paysagère, comme le promeut la *Convention européenne du paysage*.

Face à la demande de gestion du paysage, l'aménagement du territoire se positionne donc comme une discipline et une technique ouverte aux divers regards scientifiques et sociétaux, à travers une démarche pluridisciplinaire et concertée.

²⁶ Cette partie est extraite de l'article *Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire*. (Dubois, 2009b).

Précisons néanmoins que le paysage ne constitue pas le seul enjeu de l'aménagement du territoire, lequel doit également penser et mener ses actions territoriales selon d'autres finalités et contraintes. Si l'aménagement du territoire cherche à privilégier la compatibilité entre les diverses fonctions territoriales, l'arbitrage peut néanmoins aboutir à prendre des mesures sectorielles qui ne rejoignent pas les objectifs de qualité paysagère définis pour un lieu particulier. Il s'agit alors d'en limiter les incidences paysagères.

4) Orientations fondamentales et objectifs stratégiques des politiques publiques de paysage

Orientations fondamentales

Une orientation fondamentale est, selon notre définition, la finalité principale visée par l'autorité publique à travers sa/ses politique(s) du paysage.

Selon le rapport explicatif de la *Convention européenne du paysage* (CE, 2000), les politiques paysagères devraient viser l'accompagnement des changements à venir tout en s'efforçant de préserver, voire enrichir, la grande diversité et la qualité des paysages dont nous héritons. Pour Roberts (1994), le challenge est similaire : trouver une manière de vivre moderne qui respecte l'héritage paysager et enrichit, plutôt que diminue, la qualité de la ressource paysagère. Et selon Peter Jacobs et Ray Mann (2000), l'enjeu est plus précisément d'assurer que nos paysages représentent la mémoire de nos activités, la spécificité de nos cultures et les particularités de nos régions écologiques.

Une politique paysagère ne devrait pas seulement prendre en compte la dimension matérielle du paysage (c'est-à-dire les composantes et dynamiques territoriales), mais devrait également se préoccuper de la perception du paysage : elle devrait contribuer à faire reconnaître les paysages, leur diversité et leur qualité. D'autant plus que la reconnaissance des paysages constitue une première étape vers la sensibilisation.

Selon l'échelle territoriale concernée, les politiques paysagères peuvent mettre l'accent sur l'une ou l'autre finalité. Ainsi, généralement, les échelles suprarégionales sont celles de la préservation de la diversité paysagère, tandis que l'échelle locale est celle de la construction des représentations paysagères dans la population et de sa sensibilisation.

Objectifs stratégiques

Dans notre recherche, les objectifs (stratégiques) désignent la déclinaison des buts que l'autorité publique veut atteindre à travers sa politique, en réponse à des enjeux identifiés.

Ils consistent logiquement à conserver et valoriser les atouts du paysage, corriger ses faiblesses et à orienter ses évolutions, le cas échéant.

La *Convention européenne du paysage* propose trois voies d'action : la protection, la gestion et l'aménagement des paysages.

- La « protection des paysages » vise à conserver et maintenir « des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » (art. 1^{er}). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que la protection ne peut pas avoir comme finalité d'arrêter le temps, ni de reconstruire des caractères naturels ou anthropiques disparus, mais que son objectif est d'orienter l'évolution du paysage pour en transmettre certains aspects aux générations futures.
- La « gestion des paysages » vise, dans une perspective de développement durable, à guider et harmoniser les transformations paysagères induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales, afin d'entretenir et améliorer la qualité des paysages en fonction des aspirations des populations (art. 1^{er}).

- Et l'« aménagement des paysages » vise « la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (art. 1^{er}).

De manière assez semblable, Jack Ahern (2005) distingue les stratégies paysagères :

- protectrices (de l'état existant), qui correspondent à la « protection » de la *Convention européenne du paysage* et visent à conserver les atouts du paysage ;
- offensives (pour établir ce qui n'est pas ou plus), qui correspondent à l'« aménagement » de la *Convention européenne du paysage* et visent à corriger les faiblesses du paysage et en valoriser les atouts ;
- défensives (pour arrêter ou contrôler une dynamique non souhaitée), qui correspondent à la « gestion » de la *Convention européenne du paysage* (dans le sens de l'entretien des qualités paysagères) et visent à préserver le paysage des menaces ;
- et opportunistes, pour saisir les opportunités, ce qui correspond à la « gestion » de la *Convention européenne du paysage* (dans le sens de l'amélioration des qualités paysagères).

Plusieurs voix insistent particulièrement sur la prise en compte de l'aspect dynamique du paysage et la nécessité de guider, accompagner, orienter, voire infléchir les évolutions en cours le cas échéant (Neuray, 1982 ; Lugimbühl, 2006).

Dans la finalité de faire émerger et de développer la « reconnaissance » des paysages, dans leur diversité et leurs qualités, au sein de la société (c'est-à-dire y développer un « regard paysager », une « conscience paysagère »), un objectif de sensibilisation est également nécessaire. En outre, un tel objectif de sensibilisation contribue aussi à l'efficacité des politiques du paysage : les acteurs se comportent avec plus de vigilance par rapport à ce qu'ils (re)connaissent (Domon *et al.*, 2000 ; Alumäe *et al.*, 2003). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que la sensibilisation devrait mobiliser non seulement les populations, les élus, les administrations, mais également les entreprises, les organisations non gouvernementales et la communauté scientifique et technique ou encore les artistes.

Quand les objectifs sont spécifiquement formulés par paysage identifié, ce sont alors les « objectifs de qualité paysagère »²⁷ définis par la *Convention européenne du paysage*. Selon son rapport explicatif, « la définition des objectifs doit exposer clairement les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question, l'idée générale de la politique concernant ce paysage, les éléments spécifiques du paysage visés par la protection, la gestion ou l'aménagement et ensuite indiquer quels sont les instruments que l'on entend utiliser pour atteindre les objectifs fixés » (CE, 2000). Les objectifs de qualité paysagère sont donc territorialisés et plus opérationnels.

Pour un paysage donné, la définition des objectifs peut amener à effectuer des choix. En effet, répondre à l'ensemble des enjeux qui lui sont spécifiques n'est pas toujours possible : parfois, une réponse serait contradictoire avec une autre. Par exemple, préserver un paysage en raison d'une de ses valeurs n'est pas toujours compatible avec sa préservation pour un autre type de valeur.

Dans les politiques publiques de paysage, Pierre Donadieu et Michel Périgord (2007) distinguent deux grandes stratégies : d'une part les politiques paysagères patrimoniales (naturalistes et culturalistes), fondées sur la définition et la gestion de lieux spécifiques ; d'autre part les politiques de construction des paysages comme cadres de vie sociale élaborés localement et démocratiquement. « Les premières politiques sont le plus souvent orientées top down par les pouvoirs publics de toutes natures, alors que les secondes relèvent d'une conception participative bottom up des projets de cadre de vie » (Donadieu et Périgord, 2007). Chacune combine différents objectifs paysagers. Pour eux, ces deux stratégies ne peuvent être disjointes.

²⁷ Pour rappel, un « objectif de qualité paysagère » consiste, pour un paysage défini, en la formulation par les autorités publiques compétentes « des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie » (CE, 2000).

A la stratégie patrimoniale (la plus ancienne) et la stratégie de projet (plus récente) qui reposent toutes deux sur une approche sélective des territoires concernés – sur base de valeurs paysagères pour la première et d'une dynamique d'acteurs pour la seconde –, nous en ajoutons une troisième : celle de la prise en compte de la dimension paysagère dans toutes les actions politiques qui se transcrivent dans le paysage, et ce sur l'ensemble des paysages.

Stratégie patrimoniale²⁸

La stratégie de protection des paysages, qui s'inscrit dans une logique patrimoniale, est la plus ancienne et celle qui soulève certainement actuellement le plus de questions.

En effet, l'origine de la patrimonialisation du paysage remonte à la protection des sites qui a débuté en Europe occidentale au 19^{ème} siècle. C'est à cette époque que les pouvoirs publics, sous la pression d'une élite socioculturelle, décident de protéger certains sites en raison de leurs valeurs esthétiques et plus particulièrement pittoresques. Par la suite, après la seconde guerre mondiale, les changements rapides et conséquents intervenant sur le territoire font de la préservation du patrimoine culturel et naturel un important objectif public, (re)posant la question des valeurs paysagères (Antrop, 2005). Ainsi, dans les années 1960, un nouveau point de vue s'impose sur la conservation des paysages avec l'émergence du « patrimoine naturel » (Briffaud, 2003). Selon Serge Briffaud (2003), le « paradigme environnemental » rejoint celui du « pittoresque » pour ordonner les choix et les pratiques en matière de patrimoine paysager²⁹. Plus tard, en 1992, l'UNESCO a introduit la catégorie des « paysages culturels » dans la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*³⁰. En région wallonne, il faudra toutefois attendre 1997 pour que l'article 1^{er} du *Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine* (CWATUP) reprenne explicitement « la conservation et le développement du patrimoine [...] paysager » comme un des objectifs de l'aménagement du territoire (Feltz, 2004).

Mais la patrimonialisation du paysage pose deux questions : quels paysages sont patrimoniaux ? Et comment les préserver ? Que ce soit pour le processus de désignation des paysages patrimoniaux ou pour les modalités de leur gestion, les points d'achoppement sont directement et principalement liés à deux caractéristiques intrinsèques du paysage : sa nature évolutive et son positionnement à la croisée de nombreux regards.

Tout d'abord, le paysage est dynamique, tant dans sa matérialité par les transformations continues (naturelles et anthropiques) du territoire que culturellement par les variations dans la façon de le percevoir. Sa qualification patrimoniale pose donc doublement question. D'une part, dans quelle mesure doit-on conserver, tels quels, des paysages produits par des pratiques anthropiques révolues ? Selon Pierre Donadieu (1994), lorsqu'une activité traditionnelle qui a généré un paysage cesse, ce paysage « traditionnel » perd son sens. Mais n'acquiert-il pas alors un rôle de témoin de l'histoire ? D'autre part, la désignation patrimoniale des paysages ne peut se faire qu'en fonction du regard d'aujourd'hui, de la perception paysagère actuelle, sans savoir quels seront les paysages appréciés à l'avenir. Anne Cauquelin (1999) considère, par conséquent, que « le projet du patrimoine de conserver des sites, de préserver leur authenticité pour des générations futures, est réellement

²⁸ Ce sujet a fait l'objet de deux articles :

Gestion des paysages. *La patrimonialisation : outil ou écueil*. (Dubois et al., 2006),

Paysages patrimoniaux en Wallonie (Belgique), analyse par approche des paysages témoins. (Droeven et al., 2007).

²⁹ Antrop (2003) précise d'ailleurs qu'en Flandre, dans les années 1960, la plupart des aires protégées en tant que paysages l'étaient pour leurs qualités naturelles. En région wallonne, à cette même époque, l'inventaire des sites du Survey National a également fait la part belle à la valeur écologique (intérêt botanique, zoologique...) même s'il était ouvert à l'esthétique et aux « beautés de la nature ».

³⁰ La *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* de 1972 vise à garantir l'identification, la protection, la conservation, la présentation et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle, dans une perspective internationale.

ambigu face à un objet qui se transforme en permanence et dont les valeurs culturelles fluctuent selon les époques ».

Quant à la conservation des paysages, elle rencontre un problème fondamental : la contradiction entre le processus dynamique de l'évolution paysagère et le caractère statique des mesures de protection et conservation (Haber, 1995). La question est de savoir comment assurer la préservation de biens vastes, sujets à des évolutions et dans lesquels vivent ou travaillent des populations. Pour maintenir des paysages traditionnels, est-il acceptable de rétablir des pratiques anciennes ? Et en contraignant la nature dynamique du paysage par sa « mise sous cloche », ne risque-t-on pas de le « fossiliser » (Cloarec, 2001) ? En réponse, Alain Roger (1997) avance qu'il faut protéger le paysage contre ses « protecteurs » car le paysage – évolutif – ne peut se réduire à un objet que l'on conserve. Pierre Donadieu (1994), quant à lui, relève une hésitation de la société, « partagée entre le désir de conserver les lieux de mémoire et celui de voir perdurer la vie sociale et économique des campagnes », car il est en effet difficilement acceptable de contraindre l'évolution des systèmes socio-économiques qui ont créé et entretenu les paysages. Un défi est alors de préserver les paysages patrimoniaux en accord avec le développement humain (Foster, 2002).

Le second point d'achoppement de la qualification et de la gestion des paysages patrimoniaux réfère à la multitude de « spectateurs » qui le perçoivent – habitants, passants, touristes... Jean-Pierre Dewarrat et ses collègues (2003) constatent que « la délimitation de ce qui "fait" un paysage dans un territoire varie selon les auteurs, les disciplines, les contextes : c'est l'enjeu de débats politiques, socio-économiques ou professionnels, chacun s'employant à imposer l'approche qui sert le mieux son intérêt ». Qui faut-il alors inclure dans les débats de la qualification paysagère patrimoniale : les scientifiques, les politiques, la population ? Les anciens habitants, les nouveaux résidents, les gens de passage ? La problématique de l'association de la population dès la phase de sélection des paysages patrimoniaux est très actuelle. On peut déplorer, en effet, que la gestion de certains paysages reconnus officiellement comme patrimoniaux butte contre le désintérêt et donc le non-engagement de la population locale.

Par conséquent, « si le patrimoine est un objet à conserver ou à restaurer de manière à ce qu'il demeure ou redeienne identique à lui-même, le paysage [...], à la différence d'un site, d'une œuvre ou d'un monument, ne saurait faire partie du patrimoine, entendu en ce sens restreint » (Collot, 2001). En outre, considérer le patrimoine paysager comme acquis, en dehors de toute reconnaissance et appropriation sociales, constitue une erreur qui transparaît dans un manque d'adhésion de la population locale lors de la gestion. Pour pouvoir croiser sans heurt « paysage » et « patrimoine », il faut donc dépasser les méthodes traditionnelles de qualification et conservation, lesquelles ont dominé jusqu'à récemment la théorie patrimoniale au prix d'une grande sélectivité et exclusion (Fairclough, 2003).

Néanmoins, à condition de (re)préciser le concept de paysage patrimonial, la patrimonialisation du paysage peut constituer une des stratégies possibles (et complémentaires) des politiques publiques du paysage. En transposant le concept de patrimoine³¹ au paysage, les paysages patrimoniaux peuvent être définis comme les paysages auxquels la société reconnaît une valeur telle qu'elle les juge dignes d'être transmis aux générations futures. Les regards portés sur le paysage par la société

³¹ Le patrimoine se définit tout d'abord par rapport à son objectif de transmission (Fortunet, 2003). Henri-Pierre Jeudy (1999) affirme d'ailleurs que « sans une dynamique de la transmission, un patrimoine perd son sens ». Et la transmission n'est pas et n'implique pas nécessairement la conservation. Françoise Fortunet (2003) le précise : « qualifier un bien ou une masse de biens de « patrimoine » implique que le trait le plus caractéristique des politiques mises en œuvre doit être celui de gérer la continuité, plus encore même que d'en garantir la permanence ». Mais que transmettre ? Tout ce pouvant être patrimonial – pour des raisons évidentes de limitation de moyens de gestion –, un choix est nécessaire. La reconnaissance sociétale du patrimoine doit alors être fondée sur une hiérarchisation des biens en fonction de leurs valeurs et n'être accordée qu'aux biens auxquels sont attribuées les valeurs les plus élevées (Dubois *et al.*, 2006).

étant multiples, cette valeur reconnue aux paysages est également plurielle : valeur esthétique, valeur scientifique et valeur affective (Dubois, 2005).

La crainte d'une qualification patrimoniale élitiste est ainsi écartée par, d'une part, la diversité des regards à prendre en compte dans l'appréciation de la valeur du paysage et, d'autre part, la nécessaire construction sociétale du patrimoine. A ce sujet, Graham Fairclough (2002) considère le paysage comme la composante la plus démocratique, ubiquiste et sociale du patrimoine, autorisant chacun à être impliqué dans son appréciation et sa gestion. A ce sujet, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que tant les valeurs culturelles actuelles identifiées par les experts – bien que non intégrées par les populations – que les systèmes de valeurs attribuées par les populations locales sont à prendre en compte. Le patrimoine paysager est donc un concept et un objet qui convient particulièrement bien aux processus de sensibilisation, responsabilisation et participation des populations.

Une telle conception du patrimoine paysager – d'abord définie par rapport à l'objectif de transmission (de la valeur, du sens) et non plus de conservation (matérielle) – écarte également le problème de l'opposition entre nature dynamique du paysage et fixité des mesures conservatoires. En effet, selon Anne Cauquelin (2001), l'objet de la transmission patrimoniale n'est pas tant le paysage comme objet-chose qui, comme déjà dit, change en dehors de toute possibilité que l'on aurait de le figer. Il s'agit plutôt du paysage comme forme mentale d'apprehension du monde, comme représentant des valeurs à nos yeux, qui est à transmettre et à la pérennité duquel il faut veiller (Cauquelin, 1999, 2001). Cauquelin (2001) admet toutefois qu'au-delà de ce paysage de sensibilité et de valeurs, c'est toute une structure spatiale et temporelle qui nous est aussi laissée en héritage. Néanmoins, il est à regretter que la gestion patrimoniale soit traditionnellement trop centrée sur cette structure matérielle, sans prendre en considération – ou trop peu – la signification qu'elle porte, voire l'éventuelle intention à son origine³².

Comment transmettre, cependant, ces paysages patrimoniaux ? Jacques Cloarec (2001) suggère « une maîtrise concertée de leur évolution ». Dans la même idée, Mariolina Besio (2003) propose que les nouveaux instruments de « conservation » autorisent une transformation lente et équilibrée des paysages permettant de suivre l'évolution incessante des structures culturelles et économiques tout en étant cohérente avec le passé. Pour Michel Collot (2001), « nous n'avons pas à conserver nos paysages comme un patrimoine intangible, mais à les recréer en les transformant au besoin tout en respectant leur histoire, leur structure et leurs équilibres fondamentaux. » Et au-delà de la mise sous cloche ou du laisser-faire, Pierre Donadieu (1994) propose plutôt une « conservation inventive » du paysage, soit un projet de paysage où les traces du passé constituent le socle de la construction des paysages de demain. Par conséquent, alors qu'une approche conservatoire traditionnelle s'oppose à la dynamique paysagère et incite à limiter la taille des sites protégés pour qu'ils restent « maîtrisables », la gestion orientée sur la transmission des valeurs et des significations du paysage permet, voire impose, de patrimonialiser de plus grandes étendues paysagères.

Une telle approche, qui recherche un délicat équilibre entre changement et continuité, se doit de prendre en compte ceux qui vivent dans ou de ce paysage. Pour Dal Cin (2001), la question de l'action publique pour un paysage patrimonial « ne peut et ne doit pas conduire au refus légitime d'intervention des actants sur 'leurs' paysages ». Green (1995) estime ainsi nécessaire de trouver des moyens économiquement viables pour maintenir, de manière durable, tant les communautés locales que les caractéristiques paysagères désirées. Pour Besio (2001), il s'agit de garantir « l'entretien permanent » du paysage. « Cela ne signifie pas perpétuer des modèles anachroniques de pratiques agraires et de vie paysanne, mais plutôt penser aux modèles d'intervention qui, tout en étant

³² Pour comprendre la distinction entre la conservation de l'objet physique de celle de l'idée qui le sous-tend, Roland Gustavsson et Anna Peterson (2003) donnent pour exemple la conservation d'un *arboretum* : soit on y remplace les arbres morts par d'autres de la même espèce pour maintenir l'objet-*arboretum*, soit on y ajoute d'autres espèces pour continuer l'idée-*arboretum*.

innovateurs sur le plan culturel et compétitifs sur le plan de l'économie agricole, maintiennent la continuité avec la structure du monde gravée dans chaque paysage » (Besio, 2003). Les nouvelles manières de vivre et les nouveaux systèmes de gestion compatibles avec le maintien de ces caractéristiques doivent être imaginés avec la population locale, les politiciens, les planificateurs... (Green, 1995). De fait, un paysage habité – même patrimonial – est avant tout un lieu de vie et doit le rester. Préserver la valeur patrimoniale d'un tel paysage ne peut donc faire l'impasse sur la reconnaissance de cette valeur par la population locale, préalable nécessaire à l'adhésion de cette dernière à une politique de gestion.

En outre, reconnu et approprié par la population, le patrimoine paysager peut constituer le point d'accroche à un projet de paysage ou une politique globale de paysage, à l'instar de certaines espèces animales utilisées comme emblèmes pour éveiller l'intérêt du public sur le sort du milieu naturel en général. Au départ des paysages patrimoniaux, la population peut donc être sensibilisée et responsabilisée à des enjeux paysagers plus généraux.

Face aux exigences de la *Convention européenne du paysage*, la logique patrimoniale tient donc un rôle indispensable pour préserver les valeurs paysagères qui contribuent à notre identité, mais est insuffisante. Elle nécessite, en effet, des moyens et des mesures d'exception, que seules les valeurs exceptionnelles de certains paysages peuvent justifier. Les territoires sont alors divisés en deux catégories : d'une part, les paysages protégés qui font l'objet de toutes les attentions et d'autre part, les territoires ordinaires, non protégés et même non reconnus comme « paysages », qui restent régis par les lois ordinaires (Dewarrat *et al.*, 2003). L'écueil pourrait alors être de vouloir étendre la logique patrimoniale – née pour la protection des sites exceptionnels – au cas général des territoires banals. De fait, Jean-Pierre Dewarrat et ses collègues (2003) constatent que dans bien des pays, cette extension pose problème : alors qu'un consensus social et politique milite pour une meilleure prise en compte des aspects paysagers dans la gestion de tous les territoires, cette quasi unanimité peine à se concrétiser car les méthodes utilisées pour la protection des sites exceptionnels sont difficilement applicables aux paysages ordinaires. Ils expliquent qu'outre une difficulté pratique, éventuellement surmontable par des dispositions spéciales ou la mobilisation de moyens inhabituels, il s'agit surtout d'une incompatibilité fondamentale tenant à la définition même des notions et à la nature des enjeux. En effet, « par définition, tout ne peut pas être sacré » (Dewarrat *et al.*, 2003). D'ailleurs, le rapport explicatif de la *Convention européenne du paysage* précise que « l'extension du champ d'application de l'action des pouvoirs publics en matière de paysage à la totalité de la dimension paysagère de leur territoire national ne signifie pas qu'il faille appliquer les mêmes mesures et politiques à l'ensemble des paysages » (CE, 2000). Conjointement à la logique patrimoniale, d'autres approches sont donc à mettre en œuvre pour les paysages non-exceptionnels.

Stratégie de projet

En réaction aux limites de la stratégie patrimoniale, Dewarrat *et al.* (2003) ont développé la stratégie dite « de projet », particulièrement adaptée à l'échelle locale. En France, le *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats* développe le projet de paysage sur base du constat qu'il faudrait un miracle pour que le paysage, soumis à des acteurs multiples, des intérêts forcément contradictoires, des interventions autonomes dans leurs logiques, forme un ensemble harmonieux (MATE-RF, 2001).

Selon Dewarrat *et al.* (2003), la question prioritaire qui se pose pour les paysages ordinaires est moins « comment les protéger ? » que « comment les construire, comment amener une collectivité à les reconnaître comme tels ? ». Cela rejoue l'interrogation d'Isabelle Auricoste (2001) : derrière la demande sociale de paysage, n'y a-t-il pas le désir de faire ensemble exister un lieu partagé ?

Pour Dewarrat *et al.* (2003), cela passe par une « intervention paysagère » qui commence par constituer un « pays » en « paysage » : il s'agit de (ré)inventer une représentation du territoire, de son origine et de son avenir, au travers d'un projet collectif. L'efficacité d'une politique de gestion des paysages ordinaires requiert, en effet, l'élaboration d'un « projet de paysage » dont l'objectif est « de

proposer une vision partagée entre les acteurs sur ce qu'est « leur » paysage, ce qu'il devient et surtout ce qu'ils souhaiteraient qu'il devienne » (MATE-RF, 2001). Approprié par les populations, les conduisant à prendre elles-mêmes l'initiative de décider, voire d'exécuter, les actions en faveur de leurs paysages (Dewarrat *et al.*, 2003), le projet guide les dynamiques d'évolution pour que le paysage ne soit plus seulement le produit involontaire d'activités multiples individuelles (MATE-RF, 2001).

Le projet de paysage se construit donc dans la mobilisation des acteurs et dans l'espoir d'une participation citoyenne (Luginbühl, 2004). En France, les *Recommandations en vue des Etats généraux du paysage* insistent sur la nécessité de mobiliser tous les acteurs – élus, professionnels, associations et habitants – dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets de paysage (Collectif, 2007).

Il ne s'agit donc pas d'une politique contraignante, imposée « d'en haut », qui – ne se justifiant pas par les valeurs des paysages ordinaires – susciterait d'ailleurs l'hostilité des acteurs concernés et serait suivie de peu d'effets (Dewarrat *et al.*, 2003).

Dewarrat *et al.* (2003) expliquent que l'intervention par un projet est ainsi peu coûteuse en argent et en autorité car, une fois que la population s'est approprié son paysage, les actions d'aménagement en découlent naturellement. La gestion des paysages ordinaires – ne pouvant justifier un budget d'exception – peut alors être intégrée dans les actions ordinaires et courantes de l'aménagement local de la commune sans coût supplémentaire (Dewarrat *et al.*, 2003).

Dans les faits, le projet de paysage est souvent assimilé à un projet de territoire, dont le paysage n'est que l'une des dimensions et pour lequel il est parfois utilisé comme « porte d'entrée » et outil de dialogue. Cela s'explique par le caractère transversal du concept de paysage, qui implique de prendre en compte l'ensemble des politiques ayant un effet sur le paysage pour mettre en œuvre une politique paysagère sur un territoire donné.

5) Les moyens des politiques publiques du paysage

La conception, la mise en œuvre et le suivi de toute politique publique requièrent non seulement la mobilisation d'un ensemble d'instruments, mais aussi l'existence d'une structure institutionnelle désignée comme responsable principale de cette politique.

A une politique publique doivent également être affectées des ressources financières.

Structure institutionnelle spécifique

Bien que la *Convention européenne du paysage* soit muette à ce sujet, « on doit supposer que l'obligation de formuler des politiques du paysage, de reconnaître juridiquement le paysage, de mettre en place des procédures de participation et d'intégrer le paysage dans les autres politiques, implique des structures administratives destinées à accomplir ces tâches » (Prieur, 2006).

Jusqu'à présent, dans les pays européens, les politiques du paysage clairement définies ont généralement été rattachées à un secteur administratif particulier (patrimoine, nature et environnement, agriculture, aménagement du territoire...), avec peu de connexions aux autres secteurs.

Mais pour Michel Prieur (2006), « le paysage, en tant que sujet transversal, ne devrait être l'apanage d'aucune administration ». Or, « il faut bien un lieu pour exercer le leadership » (Prieur, 2006). Ainsi, selon lui, « le lancement d'une politique publique sur le paysage exige une structure institutionnelle spéciale d'accompagnement ». Plutôt que d'un ministère à part entière, il devrait s'agir, à l'échelle nationale, d'un organe permanent (Prieur propose les dénominations de « conseil » ou « comité du paysage ») qui exerce le leadership en la matière à travers une démarche de coordination et avec la participation de toutes les administrations concernées, des experts et organisations non gouvernementales.

Instruments

Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2006), les instruments visent à gouverner les interactions et les comportements des acteurs. Ils permettent ainsi de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible, le comportement des acteurs. « L'instrumentation de l'action publique est donc un moyen d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole) » (Lascoumes et Le Galès, 2006).

Lascoumes et Le Galès (2006) expliquent que le choix des instruments de l'action publique n'est en rien anodin. Véhiculant une certaine représentation des enjeux qu'ils traitent, porteurs de valeur, nourris de conceptions précises du mode de régulation envisagé, révélateurs du rapport gouvernant/gouverné, privilégiant certains acteurs et intérêts..., les instruments ne sont pas neutres. Au-delà des buts qu'ils leur sont assignés, ils vont également produire des effets spécifiques indépendants (Lascoumes et Le Galès, 2006). Le choix des instruments est donc bien une question politique, car il va structurer en partie le processus de la politique publique et ses résultats.

Dans le cadre de la *Convention européenne du paysage*, il appartient à chaque Etat d'élaborer et d'adopter un éventail d'instruments pour mettre en œuvre les politiques du paysage formulées. Ces instruments sont à combiner selon les objectifs à atteindre, les spécificités des territoires et des populations, l'organisation administrative et le système juridique de l'Etat (CE, 2000 ; CE, 2008). Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), il conviendrait ainsi de développer « un processus général de planification et d'aménagement qui devrait utiliser des instruments spécifiques et prévoir l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels ».

Parmi les instruments d'une politique du paysage, on peut en effet distinguer :

- les instruments spécifiques au paysage des instruments sectoriels ;
- les instruments de formalisation de la politique du paysage (qui définissent les orientations, objectifs, actions, moyens) des instruments de mise en œuvre ou de suivi de cette politique.

La pluralité des instruments mobilisés par une politique du paysage pose, en particulier, le problème de leur articulation, d'autant plus qu'ils peuvent relever de différents secteurs. D'ailleurs, Gérald Domon et ses collègues (2000) constatent qu'aujourd'hui, « ce n'est pas tant la recherche de nouveaux moyens-miracles d'intervention qui importe, qu'une démarche d'agencement approprié des moyens existants et leur utilisation stratégique en fonction des caractéristiques des territoires et des capacités des parties en présence ». Les citoyens, comme les élus, ont besoin d'être informés sur les possibilités concrètes des instruments disponibles, ceux-ci leur apparaissant souvent cloisonnés (Domon et al., 2000).

Instruments stratégiques de conception et formulation des politiques publiques de paysage

Le processus général de planification paysagère, recommandé par les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), est à adapter aux différents niveaux administratifs, du national au local. Selon les *Orientations*, il devrait être fondé à la fois sur des principes généraux au niveau national – même si l'on prévoit une décentralisation – et sur une articulation des compétences entre les différents niveaux.

Ce processus peut revêtir la forme d'une planification paysagère autonome (formalisée dans un instrument spécifique au paysage, comme un plan de paysage) ou celle de l'intégration systématique de la dimension paysagère dans la planification du territoire, mais qui doit alors être complétée par des études et des indications spécifiques au paysage (CE, 2007 ; CE, 2008). Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que ces deux formes de planification peuvent être présentes simultanément à l'intérieur d'un même Etat.

Les **plans stratégiques** (aussi dénommés schémas ou programmes) formalisant les politiques paysagères, qu'ils soient spécifiques ou intégrés dans la planification du territoire, prennent la forme de rapports et de cartes qui consignent objectifs, actions et moyens prévus pour la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, pour l'information, la sensibilisation et la participation, ainsi que pour le suivi des transformations paysagères et de l'efficacité des politiques de paysage mises en œuvre (CE, 2008).

L'équipe de recherche de la CPDT (GUIDE-CREAT-LEPUR, 2000b) insiste sur l'opérationnalité des plans stratégiques : ils doivent pour cela définir des actions concrètes et les prioriser, fixer des délais de réalisation, préciser les moyens budgétaires, répartir les responsabilités (qui fait quoi)...

Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), un processus de planification paysagère générale devrait comprendre :

- l'identification, par une étude systématique sur l'entièreté du territoire concerné, des « unités de paysage » ;
- la formulation, pour chaque unité de paysage, des « objectifs de qualité paysagère » correspondants ;
- la définition de principes généraux, de stratégies et d'orientations relatifs à la qualité paysagère ;
- la définition d'un programme de gestion pour la mise en œuvre des actions, précisant les acteurs et les moyens permettant de le mener à bien ;
- la définition de dispositions relatives à la sensibilisation, la formation, l'information des populations et des acteurs ;
- la définition de modalités de suivi des transformations du paysage et de l'efficacité des actions, pour contribuer au processus de redéfinition périodique de la politique du paysage.

La première étape de connaissance du paysage, qui constitue un préalable à la formulation d'une politique paysagère, peut soit être intégrée dans les instruments de planification paysagère, soit être l'objet d'instruments autonomes de connaissance du paysage (comme les atlas de paysage).

Le Conseil de l'Europe (2007) souligne l'importance, dans un tel processus de planification, de recourir le plus possible aux instruments de concertation (verticale et horizontale) entre les différents niveaux et secteurs de l'administration intéressés, de façon à tenir compte des autres politiques concernées. « Il serait utile d'en favoriser l'obligation ou d'en stimuler l'utilisation par des procédures administratives pour la mise en œuvre des plans » (CE, 2007). Pour les chercheurs de la CPDT (GUIDE-CREAT-LEPUR, 2000b), la réalisation d'un plan stratégique est aussi une opportunité de rassembler les professionnels et les spécialistes concernés de façon à recueillir un maximum de points de vue et à préparer de futurs partenariats.

Ces plans stratégiques ayant à terme une fonction de communication, tant interne à l'administration qu'externe, ils doivent être conçus avec clarté.

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) soulignent l'utilité de définir les délais de validité et de mise à jour ou de renouvellement des plans. La définition de ces délais doit tenir compte de la rapidité des transformations paysagères et des possibilités concrètes d'engager les administrations dans de telles révisions (CE, 2007).

Enfin, selon leur statut juridique, les plans stratégiques peuvent être soumis à la Directive européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programme sur l'environnement. Cette directive contribue à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration des planifications.

A côté des plans de paysage, les **chartes** et les **contrats de paysage** se sont multipliés ces dernières décennies.

Ce sont des documents de référence, issus de processus de concertation et de négociation, généralement menés à l'échelle locale – l'échelle locale étant primordiale pour la participation sociale (Zoido Naranjo, 2006). Selon les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008), « ils devraient concerner la validation commune de l'identification et la

caractérisation des paysages, l'élaboration et l'approbation des objectifs de qualité et des stratégies de contrôle. Ils devraient comporter des engagements réciproques pour mettre en œuvre une politique paysagère à travers un programme d'actions ».

L'efficacité des chartes et contrats de paysage ne repose pas sur une valeur réglementaire mais sur l'engagement de chacun des partenaires signataires. « Une politique paysagère de territoire ne devient effective que lorsque l'ensemble des gestionnaires du territoire y adhère et s'y implique. Il faut donc convaincre les partenaires d'un territoire, associations, entreprises, agriculteurs, services publics, promoteurs, aménageurs, que cette politique les concerne, va dans leur intérêt, de façon à ce qu'ils prennent des engagements précis pour mettre en œuvre les diverses opérations prévues » (Collectif, 2007).

Ces documents communs, discutés, partagés, concertés, permettent de définir l'évolution paysagère souhaitée par les partenaires (Seguin, 2004). Ils formalisent donc une politique paysagère fondée sur une démarche de projet (*cf. ci-dessus*), particulièrement adaptée à l'échelle locale. Dans un projet de paysage, l'essentiel se trouve dans le partage du travail d'élaboration du paysage souhaité avec les différentes composantes d'une population communale (Dewarrat *et al.*, 2003).

« La concertation préalable de toutes les catégories d'acteurs constitue un gage de réussite et peut prendre des formes diverses » (CE, 2007).

La conception et mise en œuvre d'un projet de paysage nécessitent les étapes de connaissance du paysage, de formulation des orientations et de la stratégie, de définition d'un programme d'actions, suivies de l'étape de mise en œuvre (MATE-RF, 2001). Pour la mise en œuvre, les instruments d'intervention dépendant des politiques sectorielles et des politiques spécifiques de paysage « sont associés les uns avec les autres par les acteurs locaux afin de donner corps à une intervention dans le domaine du paysage qui soit au service de leur projet » (Candau *et al.*, 2007).

Même si la planification paysagère est formalisée dans un document autonome (plan, charte ou contrat de paysage), il est essentiel qu'elle soit transcrise – pour l'essentiel – dans les instruments (transversaux) de planification d'aménagement et de développement du territoire. Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) recommandent que tous les programmes et instruments de planification et d'aménagement du territoire intègrent la dimension paysagère et se conforment aux indications des plans de paysage. La planification paysagère ayant déjà dû être élaborée à travers un processus de concertation horizontale (entre secteurs concernés), son inscription dans la planification territoriale devrait alors se faire sans heurt.

Instruments de mise en œuvre des politiques publiques de paysage

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) expliquent que les moyens d'intervention pouvant être mobilisés sont divers. Ils sont à choisir et à combiner selon les objectifs à atteindre, les spécificités des territoires et des populations concernés, l'organisation administrative de l'Etat...

Parmi ces instruments, on distingue ceux qui sont spécifiques au paysage d'autres – transversaux ou sectoriels – dans lesquels la dimension paysagère est intégrée. Ainsi, le Conseil de l'Europe (2007) recommande que l'approche paysagère soit présente dans les différents instruments sectoriels qui marquent le territoire (énergie, transport, tourisme, agriculture, protection de la nature, urbanisme...).

Outre cette distinction, les instruments de mise en œuvre des politiques paysagères peuvent également être divisés en six catégories :

- les instruments normatifs ;
- les instruments de contrôle ;
- les instruments opérationnels ;
- les instruments économiques ;
- les instruments contractuels ;
- et les instruments pédagogiques.

Les instruments normatifs

Les instruments normatifs fixent des normes contraignantes (interdictions, obligations, autorisations) ou non (recommandation, lignes-guides) qui déterminent les comportements à adopter ou éviter, ainsi que les sanctions applicables en cas de violation.

Ces instruments prennent généralement la forme de lois, règlements, plans ou de guides, cadres de référence...

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) expliquent que la mise en œuvre réglementaire dépend des objectifs, c'est-à-dire de ce qui est visé en termes de protection, de gestion ou d'aménagement du paysage. Ainsi, les mesures réglementaires – inscrites dans des instruments spécifiques ou non – visent généralement :

- la protection de paysages, la conservation des aspects significatifs ou caractéristiques de paysages ;
- le contrôle de l'usage du sol (constructions, infrastructures...) et de certains types de pratiques agricoles.

Les instruments de protection paysagère permettent tout d'abord le recensement et la désignation, qui correspond à l'octroi d'un statut de protection (ce sont les inventaires, arrêtés de classement, décrets de notification... et les statuts de site classé, parcs, réserves...). A ces statuts sont associées des prescriptions générales, spécifiques à chaque paysage protégé (adaptées à ses propres caractéristiques) et/ou différencierées par type de paysage protégé. Ces prescriptions sont des restrictions exceptionnelles au droit ordinaire, notamment au droit de propriété, qui ne se justifient et ne sont socialement acceptables qu'en raison du caractère exceptionnel des paysages concernés (Dewarrat *et al.*, 2003).

Si la protection paysagère concerne couramment des périmètres paysagers de grande valeur, elle peut également s'attacher aux « éléments » du paysage et à des « itinéraires paysagers » particulièrement intéressants. En ce sens, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* expliquent que « certains éléments naturels et/ou historiques des lieux peuvent faire l'objet d'une attention particulière pour en préserver le rôle spécifique, le sens historique particulier, les potentialités environnementales ou autres, tels que, dans le territoire agricole, les haies, les plantations d'alignement, les murets de pierre sèche ou de terre, les terrasses, les arbres isolés monumentaux, les sources ou les réseaux de canaux historiques » (CE, 2008). Ces orientations proposent également de tenir compte de l'insertion des éléments du patrimoine culturel et historique (monuments...) dans le paysage, pour « passer d'une attention limitée aux éléments exceptionnels isolés à une attention pour le système tout entier dont cet élément est une simple composante ». Quant à Florencio Zoido Naranjo (2006), il suggère de « réguler l'établissement d'itinéraires paysagers, considérés comme étant représentatifs du fait de leur diversité ou caractère exceptionnel ».

Mais la protection paysagère ne se suffit pas d'une défense passive par des mesures réglementaires. Toutes les dynamiques paysagères ne pouvant être raisonnablement encadrées par des règles (ni même maîtrisées), il est également nécessaire de « mettre en place une véritable gestion intégrée et dynamique » (Domon *et al.*, 2000). Ainsi, en France, les *Recommandations en vue des Etats généraux du paysage* proposent de prolonger la réglementation de protection des paysages par des mesures et moyens de gestion active et concrète (Collectif, 2007).

Outre la protection, les instruments normatifs (réglementaires ou non) peuvent également servir à encadrer, dans l'ensemble des paysages (non plus seulement les plus exceptionnels d'entre eux), l'usage du sol, certaines activités et certaines pratiques afin d'en limiter les incidences négatives sur les paysages. Ainsi, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* (CE, 2008) précisent que certains types d'intervention et de transformation influant fortement sur la qualité des lieux (comme les lignes électriques, les réseaux et les antennes téléphoniques, les éoliennes, les carrières, les mines, l'affichage publicitaire, les installations de loisirs...) peuvent être

l'objet de mesures normatives spécifiques. Il en est de même pour des préoccupations particulières, comme celles des entrées de ville ou des limites ville-campagne. En France, les *Recommandations en vue des Etats généraux du paysage* invitent, quant à elles, à établir des zonages s'imposant aux documents d'urbanisme pour préserver certains espaces agricoles, naturels ou forestiers (Collectif, 2007).

Bien que nécessaire pour répondre à certains enjeux, l'approche réglementaire présente des limites, soulève des difficultés.

Déjà, Gérald Domon et ses collègues (2000) constatent que « les citoyens sont de plus en plus réfractaires à des règlements dont ils ne comprennent pas toujours la nécessité, la portée ou les retombées ». Si elles suscitent même des résistances pour la protection de paysages exceptionnels, les mesures contraignantes ont encore moins de chances d'être acceptées par la population pour les paysages ordinaires (Dewarrat *et al.*, 2003).

En outre, la formulation des règles paysagères constitue un travail d'équilibre entre des prescriptions trop précises, trop contraignantes, qui ne peuvent être appliquées de manière juste, et des prescriptions trop vagues, qui n'engendrent aucun résultat, sont impuissantes (Donadieu, 2009). Pierre Donadieu (2009) constate ainsi qu'en France, l'évaluation par les techniciens de l'État du « volet paysager » exigé pour le permis de construire est très difficile et souvent arbitraire, donc sujet à litige juridique. Et Jean-Pierre Dewarrat *et al.* (2003) expliquent que la protection paysagère « se traduit régulièrement par des prescriptions floues » (« découlant de l'incertitude qui règne sur ce qui fait un paysage et qu'il convient de préserver »), qui nécessitent d'être appliquées au cas par cas, par des jugements d'experts. Pour Donadieu (2009), dans les meilleurs cas, les contraintes conservent une souplesse qui permet, du moins à l'échelle locale, une « transaction » entre celui qui fait appliquer les règles et celui qui doit les appliquer. Cela nécessite un service de conseil, un travail d'échange de la part de l'administration.

Les *Recommandations en vue des Etats généraux du paysage*, en France, mettent en garde contre les « modèles d'aménagements normés qui négligent les atouts géomorphologiques, naturels et culturels de chaque région ; ces normes conduisent à terme à une banalisation, à une dégradation des paysages » (Collectif, 2007). Cette mise en garde appelle aussi à formuler des normes assez souples que pour respecter les caractéristiques paysagères locales. A cette même fin, elle peut également donner lieu à l'élaboration de prescriptions différencierées (par type de paysage, par région...).

Pour Domon *et al.* (2000), l'approche réglementaire traditionnelle est généralement « trop exclusivement quantitative pour suffire dans un contexte où des dimensions sensibles – c'est-à-dire qualitatives – doivent être prises en compte », comme c'est le cas pour le paysage. Ils constatent que la formulation, non plus de normes quantitatives, mais « d'objectifs à atteindre et de critères permettant d'en mesurer le degré de réussite » « sied particulièrement bien à des milieux complexes » pour lesquels on se préoccupe « d'harmonie, d'équilibre, de continuité et de cohérence, toutes notions éminemment difficiles à traduire en normes ». Outre la fixation d'objectifs à atteindre et de critères d'appréciation, cela nécessite « d'établir un état de référence en vertu duquel on puisse évaluer la pertinence de propositions d'interventions », ainsi qu'un service d'accompagnement du demandeur. Une telle approche réglementaire dite « discrétionnaire » « favorise la recherche de solutions novatrices dans un échange ouvert entre la municipalité et les promoteurs ». Elle vise directement la performance du résultat, et non pas la conformité formelle à des normes (comme c'est le cas des règlements traditionnels). Néanmoins, Domon *et al.* (2000) admettent que « si le caractère discrétionnaire du mécanisme – qui permet normalement d'évaluer « objectivement » les mérites des propositions – tend à l'arbitraire, il est condamné. Si les formulations des objectifs à atteindre sont trop évasives, elles interdisent le départage des propositions et celles-ci finissent par être toutes acceptées ». Dans ce cas-ci aussi, la formulation des prescriptions constitue donc une phase délicate.

Les instruments de contrôle

Il s'agit essentiellement des instruments qui autorisent une intervention sur le territoire (bâtir, lotir...) ou qui évaluent les effets sur le paysage (entre autres) des projets soumis à autorisation, pour éclairer la décision publique en vue de limiter leurs impacts.

L'Union européenne, par sa Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, soumet certains projets publics ou privés à une évaluation de leurs effets sur l'environnement, préalablement à leur autorisation. Cette évaluation doit déterminer les effets directs et indirects de ces projets sur différents éléments, dont le paysage, et leurs interrelations. Et elle doit aboutir à définir des mesures pour éviter ou réduire ces effets si nécessaire (CE, 2008).

Si certains projets doivent obligatoirement être soumis à une telle évaluation, pour d'autres les États membres peuvent décider de les y soumettre au cas par cas ou en fonction de seuils. En tout cas, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008 invitent à définir une procédure spécifique pour l'évaluation paysagère de tous les projets pour lesquels une autorisation administrative est prévue mais qui ne sont pas soumis à l'évaluation des effets sur l'environnement définie par la Directive 85/337/CEE. Une telle procédure ne devrait pas être trop compliquée et onéreuse (CE, 2008).

De manière générale, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008 regrettent l'insuffisance des modalités d'analyse et d'évaluation de la dimension paysagère dans ces études et évaluations environnementales. Elles soulignent la nécessité d'une véritable évaluation qualitative des effets des projets d'aménagement sur le paysage, référant aux objectifs de qualité paysagère définis par ailleurs, afin d'aboutir à des projets les plus cohérents possibles avec ces objectifs (CE, 2008).

Les instruments opérationnels

Ce sont les instruments (procédures, programmes, projets, méthodes, techniques...) qui permettent la conception et la mise en œuvre d'une opération/intervention particulière.

Ils peuvent viser l'amélioration de la qualité du paysage, la réhabilitation de paysages dégradés (de Montmollin, 2006), la gestion active des paysages protégés (Collectif, 2007), l'ouverture, l'aménagement et l'entretien des « accès » au paysage (CE, 2008)...

Les instruments économiques

Les instruments économiques ont pour but d'inciter certains acteurs à adopter certains comportements ou, au contraire, de les dissuader. Généralement, « il s'agit plutôt de privilégier les mesures incitatives qui permettent d'atteindre les buts fixés » (de Montmollin, 2006).

Certains de ces instruments sont également de type contractuel, reposant sur un accord préalable entre l'autorité publique et l'acteur concerné.

En matière de paysage, il s'agit surtout d'inciter à la prise en compte du paysage dans les décisions publiques et privées.

Ce sont par exemple :

- des subventions aux agriculteurs et forestiers qui adoptent des formes de gestion respectueuses du paysage ;
- des financements attribués aux propriétaires et aux agriculteurs pour l'entretien, la replantation ou l'intégration de certains éléments naturels et/ou historiques (les haies, les plantations d'alignement, les murets, les terrasses, les arbres isolés monumentaux, les réseaux de canaux historiques...) (CE, 2008) ;
- des subventions à des infrastructures respectueuses du paysage ;
- une fiscalité dégressive pour les entreprises conservant le paysage (de Montmollin, 2006) ;
- ...

Les instruments contractuels

La mise en œuvre contractuelle repose sur des accords entre les autorités et les acteurs concernés, impliquant un engagement volontaire de ces derniers. Par conséquent, ces instruments contribuent à impliquer davantage les parties concernées et à les responsabiliser. Ils s'inscrivent donc dans une logique participative.

Les instruments contractuels peuvent prévoir des dispositions financières pour le financement des actions prévues (ce sont alors également des instruments économiques) et/ou des supports techniques (CE, 2008).

Il s'agit des conventions, des chartes, des labels ou des contrats (CE, 2008), des ententes et des partenariats (Domon *et al.*, 2000).

Par exemple, des accords peuvent concerter l'entretien de structures paysagères existantes. (entretien de haies, de canaux, de chemins...) ou la création de nouvelles structures ou équipements qui répondent aux objectifs de qualité paysagère formulés (CE, 2008). Quant à la labellisation, elle constitue une reconnaissance formelle de la qualité des paysages ou des pratiques paysagères d'un territoire. La délivrance d'un label répond au respect de critères (Paquette *et al.*, 2008). Le label peut, par exemple, viser les produits issus de régions ayant pris des mesures particulières de protection du paysage (de Montmollin, 2006).

Les instruments pédagogiques

Sous le vocable d'« instruments pédagogiques » sont regroupés les outils d'information, de sensibilisation, de valorisation, d'éducation, de conseil et de formation. Ils peuvent viser différents groupes d'acteurs : les autorités politiques, les membres des administrations, la population en général, les enfants, les auteurs de projet, les professionnels du tourisme...

De manière générale, en attirant l'attention sur la diversité et les valeurs des paysages, ces instruments contribuent directement à faire émerger la « reconnaissance » (ou « perception » ou « conscience ») des paysages au sein de la société. Et au-delà, ils cherchent à promouvoir et améliorer la prise en compte du paysage dans les décisions (publiques ou privées) de chaque acteur, en précisant les pratiques souhaitables. Les services de conseil, de guidance, d'assistance sont particulièrement désignés pour cela, tandis que les instruments de type prix et mention de reconnaissance vont valoriser des pratiques et initiatives exemplaires.

Quant aux instruments d'information et de sensibilisation, ils sont aussi particulièrement nécessaires à tout processus de participation.

Et lorsqu'ils sont destinés aux autorités politiques et aux membres des administrations pour les sensibiliser, accroître leurs compétences et leur fournir la « connaissance » des paysages nécessaire, les instruments pédagogiques participent à l'aide à la décision publique.

Instruments de connaissance et de suivi du paysage et de ses politiques

Les instruments de connaissance du paysage visent à informer sur les caractéristiques, les qualités, les enjeux des paysages..., généralement en vue de l'élaboration d'une politique paysagère (ils peuvent alors être intégrés aux instruments de planification paysagère) ou pour aider à la prise de décision ou encore en vue mener une sensibilisation. Selon l'objectif visé et la forme qui leur sont donnés, ils peuvent donc aussi constituer des instruments pédagogiques.

Ainsi, pour Yves Luginbühl (2006), des états des lieux réalisés à plusieurs échelles (nationale, régionale, locale) constituerait des bases de données organisées, spatialisées et illustrées, où les différents types de paysages présents et délimités seraient caractérisés par divers critères. Ces bases de données paysagères seraient mises à la disposition des acteurs et des populations concernées, et permettraient en particulier « aux experts techniciens de puiser les connaissances dont ils auront besoin lors de leurs travaux d'élaboration d'objectifs de qualité paysagère et de plans d'aménagement paysagers » (Luginbühl, 2006).

L'intégration d'une démarche participative dans ces instruments (au minimum par un travail de validation ou d'enquêtes publiques) facilite leur appropriation par les acteurs (Luginbühl, 2006). A l'échelle locale, le degré de participation devrait être plus élevé, afin d'aider la population à « reconnaître » les paysages et à exprimer ses aspirations.

Les Atlas de paysages sont un exemple d'instrument de connaissance.

Quant aux instruments de suivi, en étudiant l'évolution du paysage, ils permettent d'en actualiser périodiquement la connaissance, mais aussi d'évaluer et réviser le cas échéant les politiques paysagères mises en œuvre. Lorsque l'évaluation aboutit à un bilan négatif, il faut en analyser les causes et procéder aux corrections nécessaires. Le suivi est donc un instrument d'optimisation des politiques.

Ainsi, les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* suggèrent de créer des observatoires, centres ou instituts du paysage, à diverses échelles emboîtées (locale, régionale, nationale, internationale), pour l'observation continue des dynamiques des paysages contemporains et évaluer l'efficacité des politiques paysagères. Sur base de leurs travaux, des rapports sur l'état des paysages et comprenant un bilan des politiques mises en œuvre (avec proposition de nouvelles orientations) devraient être rédigés, à intervalles appropriés (CE, 2008).

Ces instruments de connaissance et de suivi du paysage et de ses politiques peuvent être autonomes (c'est-à-dire consacrés spécifiquement au paysage). Mais il peut aussi s'agir d'instruments transversaux qui intègrent une partie spécifique au paysage.

Ressources financières

Les *Orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage* de 2008 précisent que les sources de financement de la mise en œuvre des politiques paysagères peuvent non seulement provenir d'un fond spécifiquement créé pour le paysage, mais aussi être mobilisées dans les ressources d'autres secteurs, dont les politiques ont intégré la dimension paysagère (comme l'agriculture, le tourisme, la culture, les travaux publics...). Par exemple, les grands travaux et équipements publics devraient consacrer un pourcentage minimal de leur budget à la prise en compte du paysage (CE, 2008).

3.3. TROIS EXEMPLES FRANCOPHONES DE POLITIQUES PUBLIQUES DE PAYSAGE

Pour alimenter notre réflexion sur l'élaboration d'une politique publique de paysage en Wallonie, nous avons cherché à faire un état des lieux des politiques mises en place en France, au Québec et en Suisse.

Ces trois cas ont été choisis, d'une part, pour leur accès documentaire aisément et d'autre part, car ils se basent sur des définitions très proches du terme « paysage ». En effet, alors que la France – comme la Belgique – se réfère à la définition du paysage de la *Convention européenne du paysage* (qu'elle a ratifiée), le Québec et la Suisse développent leur propre définition mais toutes deux proches de celle de la convention (reconnaissant la dimension perceptuelle du paysage, ainsi que ses caractères naturels et culturels).

Ce regard vers les politiques publiques de paysage de France, du Québec et de Suisse vise principalement à identifier :

- quels rôles assument les niveaux d'autorité supérieurs et quels instruments ils mobilisent pour cela ;
- quelles missions sont confiées aux niveaux locaux et quels instruments sont mis à leur disposition.

1) La prise en compte publique du paysage en France

En France, la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques publiques a émergé dans une perspective patrimoniale. Mais le paysage n'a été véritablement reconnu comme objet d'action publique au niveau national qu'avec la Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages de 1993 (dite « Loi paysage »).

Autorités publiques impliquées

C'est l'Etat français qui constitue l'autorité centrale compétente en matière de paysage. Si à l'origine la question du paysage a été traitée par son Ministère de la Culture, selon une approche patrimoniale, elle est maintenant également prise en charge par trois autres Ministères – l'Environnement (qui en a la responsabilité principale depuis 1995), l'Agriculture et l'Equipement (Donadieu et Périgord, 2007). En effet, la politique française du paysage est considérée comme transversale aux départements ministériels, et non sectorielle. « Elle concerne toutes les actions publiques qui ont une conséquence sur la dynamique des paysages » (Donadieu, 2009).

Selon le principe de subsidiarité, l'Etat français a aussi associé les Régions, les Départements, les Communes et les groupements de Communes (les Parcs Naturels Régionaux, par exemple) à la définition et mise en œuvre de politiques de paysage (Périgord *et al.*, 2005).

Au niveau national, le **Conseil national du paysage** a été institué en 2000 en tant qu'organisme consultatif chargé de conseiller le Ministère responsable de la politique paysagère (Durand, 2007).

Instruments de formulation des politiques de paysage

La politique du paysage menée au niveau national est très brièvement explicitée dans la publication *La Convention européenne du paysage - Mise en œuvre en France* (MEDD-RF, 2007). Elle formule l'objectif général « préserver durablement la diversité des paysages français », et sa déclinaison en trois orientations (cf. ci-dessous). Cette publication reproduit également la circulaire envoyée le 1^{er} mars 2007 par la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable aux Préfets de Région et de Département. Par celle-ci, la Ministre leur demande de mener certaines missions visant à mettre en œuvre la *Convention européenne du paysage*. En soi, la publication *La Convention européenne du paysage - Mise en œuvre en France* constitue plutôt un document de communication, plutôt qu'un véritable instrument stratégique de conception et formulation de la politique paysagère nationale.

En France, le véritable instrument stratégique de conception des politiques de paysage relève de l'échelle locale : il s'agit du **Plan de paysage**, instauré par la Circulaire n°95-23 du 15 mars 1995. En outre, en 2001, un *Guide des Plans de Paysage, des Chartes et des Contrats* a été publié par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) pour encadrer leur élaboration.

Document de référence commun à l'Etat et aux collectivités locales concernées, le Plan de paysage transcrit un projet local de devenir du paysage pour guider les décisions et les projets d'aménagement.

S'appuyant sur la mobilisation des acteurs au sein d'un comité de pilotage, l'élaboration d'un Plan de paysage s'articule en trois étapes (Durand, 2007). La première est celle de la reconnaissance du paysage, qui doit permettre à chacun de partager une culture commune des paysages du territoire concerné, ainsi que de déterminer les enjeux. La deuxième étape consiste en l'élaboration d'un projet et de ses « objectifs de qualité paysagère ». Et la troisième étape permet la mise en œuvre du projet par l'élaboration d'un programme d'actions et la mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés (Durand, 2007). Ce programme d'actions partagé peut comprendre des mesures réglementaires, une dimension opérationnelle et des actions pédagogiques (Prieur et Durousseau, 2006). Les moyens et les échéances de mise en œuvre du plan de paysage y sont également précisés (Donadieu et Périgord, 2007).

Le Plan de paysage correspond à une démarche partenariale, partagée et concertée, de projet, « basée sur la recherche d'un accord entre un ensemble d'acteurs (publics et privés) sur le devenir du paysage d'un territoire » (Folainais, 2006). Entre autres, le Plan de paysage recherche la cohérence entre les différentes politiques (d'aménagement du territoire, d'urbanisme, culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique) qui se traduisent dans les paysages du territoire concerné.

Le Plan de paysage n'a, en lui-même, aucune valeur réglementaire ; sa portée et son opérationnalité sont donc fortement liées à l'implication et la participation de tous. Signé par les différents partenaires impliqués, le Plan devient une Charte de paysage (MATE-RF, 2001). La démarche de projet qu'il transcrit prend alors une valeur formelle et morale.

Le Plan de paysage est conçu le plus souvent à l'échelle intercommunale (plus rarement à l'échelle d'une commune), sur un territoire offrant une cohérence en matière de paysage et d'enjeux (MATE-RF, 2001). Idéalement, cette unité est définie par l'Atlas de paysages – instrument de connaissance du paysage lui-même conçu à l'échelle du département (ou plus rarement de la région) (Folainais, 2006). Le Département peut choisir les lieux devant faire l'objet de Plans de paysage (MATE-RF, 2001).

A côté du Plan de paysage, d'autres instruments stratégiques non spécifiques au paysage doivent ou peuvent intégrer la dimension paysagère (le Schéma de cohérence territoriale, les Chartes des Parcs nationaux, des Parcs naturels régionaux et des Pays...).

Enjeux et objectifs stratégiques de la politique française du paysage

Alors que l'image attractive de la France la place au premier rang mondial des destinations touristiques (Collectif, 2007) et que la société française a une forte attente vis-à-vis du cadre de vie, « la transformation des paysages de France est profonde et s'est accélérée au cours des dernières décennies » (causée depuis 1945 principalement par l'augmentation de l'urbanisation, de la mobilité et le remaniement des espaces agricoles) (MATE-RF, 2001). On observe des tendances à la banalisation ou à la standardisation de certains nouveaux quartiers d'habitat, de commerce ou d'industrie, urbains ou périurbains, à la simplification de certains paysages ruraux ou à la déprise agricole (circulaire du 1^{er} mars 2007 de la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable).

Reconnaissant la qualité et la grande diversité des paysages français, le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable a fixé comme objectif général de sa politique nationale des paysages « préserver durablement la diversité des paysages français » (MEDD-RF, 2007). Pour atteindre cet objectif, trois orientations ont été définies :

1. « développer la connaissance » – il s'agit de connaître et de faire connaître les paysages français afin d'établir une base commune d'information ;
2. « renforcer la cohérence » pour que le paysage soit « une préoccupation de qualité du territoire inscrite dans les politiques des différentes collectivités publiques comme dans l'ensemble des politiques sectorielles » – cela nécessite concertations verticale et horizontale ;
3. « soutenir la compétence » par la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages (MEDD-RF, 2007).

A l'échelle locale, les Plans de paysage définissent les objectifs de qualité paysagère en cohérence avec le projet de paysage défini.

Principaux instruments de connaissance et de suivi du paysage et de ses politiques

L'Etat français a mis en place deux instruments dédiés à la connaissance et au suivi du paysage : les Atlas de paysages et l'Observatoire photographique du paysage.

Les **Atlas de paysages** ont été initiés en 1994 par la publication du document *Méthode pour des Atlas de paysages – Identification et qualification* (Luginbühl *et al.*, 1994). Réalisés à l'échelle des départements (et plus rarement des régions), en général au 1/100.000^{ème}, les Atlas de paysages réalisent ensemble un « état des lieux » des paysages sur le territoire français (Seguin, 2007). « Ils

sont destinés à fonder des références et une culture communes en matière de paysage, entre les différents acteurs concernés » (MATE-RF, 2001).

Les Atlas de paysages sont financés par l'État et les collectivités, et réalisés par des équipes pluridisciplinaires de géographes et de paysagistes, sous la conduite de comités de pilotage composés des autorités publiques, des organismes professionnels et des ONG concernés.

En 2004, la *Méthode pour des Atlas de paysages* de 1994 a fait l'objet d'une réactualisation pour tenir compte des expériences passées et des nouvelles exigences de la *Convention européenne du paysage* (Roche, 2007), ainsi que favoriser l'harmonisation des Atlas dans la perspective de leur mise à jour. La méthode de réalisation des Atlas repose sur trois analyses simultanées : l'identification et la caractérisation des unités paysagères, la mise en évidence des perceptions culturelles et sociales du paysage, ainsi que l'évaluation des dynamiques des paysages et des tendances prospectives (Seguin, 2007).

Par la somme de connaissances et de références partagées sur les paysages qu'ils apportent, les Atlas de paysages « viennent en aide aux pouvoirs publics pour la définition des objectifs paysagers et l'intégration du paysage dans les projets d'aménagement » (Roche, 2007). Ils seront aussi très précieux pour évaluer dans dix ou vingt ans les politiques de qualité paysagère mis en œuvre par les collectivités (Donadieu, 2009). Et les Atlas ont également une finalité pédagogique (Donadieu et Périgord, 2007).

En 2007, 62 départements sur 95 disposaient d'un Atlas publié (Seguin, 2007).

« La réactualisation des Atlas est prévue tous les dix ans, elle a pour but de tenir compte de l'évolution des paysages » (Roche, 2007).

L'Observatoire photographique des paysages, initié en 1991, est un instrument qui vise à « constituer un fonds de séries photographiques qui permette d'analyser les mécanismes et les facteurs de transformations des espaces ainsi que les rôles des différents acteurs qui en sont la cause de façon à orienter favorablement l'évolution du paysage » (Seguin et Soufflet-Leclerc [dir.], 2008). Outre le suivi du paysage, il contribue aussi à l'évaluation des effets des politiques publiques et à mieux faire connaître la diversité des paysages et leurs évolutions.

Pour cela, les services de l'État associés aux collectivités territoriales et aux autorités compétentes créent, sur un territoire donné et avec l'aide d'un photographe professionnel, un itinéraire photographique. Ce parcours virtuel dans le paysage naît de la rencontre entre les attentes de la maîtrise d'ouvrage et du projet artistique du photographe. Cet itinéraire va être re-photographié dans le temps afin de constituer des séries photographiques qui mettent en évidence les évolutions du paysage (Seguin et Soufflet-Leclerc [dir.], 2008).

Actuellement, des prises de vue photographiques sont répétées depuis plus de 750 points d'observation (Seguin, 2004).

« L'achèvement de la première couverture nationale des Atlas de paysages et les quelques 750 points d'observation photographique apporteront une très riche moisson de données qui s'intégreront dans le **Système d'information sur la nature et les paysages** » (MEDD-RF, 2007).

De plus, le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable (MEDD) a lancé deux vastes **programmes de recherche** intitulés « politiques publiques et paysages : analyse, comparaison évaluation » (de 1998 à 2005) et « paysages et développement durable » (lancé en 2005).

Principaux instruments de mise en œuvre de la politique de paysage

En France, divers instruments spécifiquement consacrés au paysage ont été instaurés.

Au niveau du cadre législatif, la **Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages** (dite « Loi paysage ») a été promulguée le 8 janvier 1993. Cette loi a imposé la prise en compte du paysage dans les projets et des documents d'urbanisme (par le volet paysager du Permis de construire, par exemple) et a aussi précisé le rôle des Parcs naturels régionaux dans l'élaboration d'une politique paysagère intercommunale grâce au « volet paysager » de la charte du Parc (Roche, 2007 ; Donadieu

et Périgord, 2007). Elle a également instauré dans le *Code de l'environnement* les **Directives de protection et mise en valeur du paysage** (art. L 350-1). Elaborées à l'initiative de l'Etat ou de collectivités territoriales, elles déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères qui sont applicables aux territoires remarquables par leur intérêt paysager. Aujourd'hui, deux directives paysagères ont été décrétées (celle des Alpilles, en Bouches-du-Rhône, et celle du Mont Salève, en Haute-Savoie).

Hormis ces dispositions, il n'y a pas en France de droit formalisé du paysage, comme le droit de l'environnement ou de l'urbanisme. La législation néanmoins très complète en matière de paysage, est répartie dans au moins cinq codes (environnement, urbanisme, rural, forestier, patrimoine) (MEDD-RF, 2007). C'est pourquoi un **Vademecum du droit du paysage** a été réalisé : « outil de travail opérationnel », il « s'attache à faire le point sur l'ensemble des dispositions en vigueur relatives au paysage, en droit international, communautaire et national » (Durand, 2007).

« Une autre série d'instruments publics de gestion et d'aménagement des paysages a été également mise en œuvre à partir du début des années 1990 » : les Atlas et les Plans de paysage (déjà présentés ci-dessus), ainsi que les Chartes, Contrats et Labels de paysage (Donadieu et Périgord, 2007). Ces trois derniers instruments sont de type contractuel.

La **Charte de paysage**, le plus souvent signée aux échelles communales et intercommunales, constitue un engagement moral des partenaires signataires à respecter et mettre en œuvre les objectifs définis, chacun dans son domaine d'action (MATE-RF, 2001). Elle formalise l'aboutissement d'une démarche concertée, ayant pour but premier de s'entendre sur un certain nombre d'orientations en ce qui concerne l'avenir du paysage d'un territoire donné (Folainis, 2006). Une fois signé, un Plan de paysage peut ainsi devenir une Charte (MATE-RF, 2001).

Le **Contrat de paysage** (ou Contrat pour le paysage), quant à lui, est l'expression d'un accord entre deux parties (l'Etat d'une part et une ou plusieurs collectivités territoriales d'autre part) pour la mise en œuvre d'un programme d'actions pour le paysage (MATE-RF, 2001).

Le *Guide des Plans de Paysage, des Chartes et des Contrats*, publié en 2001 par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, aide à la mise en place des Chartes et Contrats de paysage.

Enfin, les **Labels de paysage**, institués en 1992 par le Ministère de l'Environnement, visent à concilier le développement agricole durable et la préservation des paysages. Assortis d'une subvention, ces labels ont surtout accompagné des politiques de reconquête de paysages ruraux menacés par l'abandon agricole (Donadieu et Périgord, 2007).

Outre ces instruments, « la Direction des routes du Ministère de l'équipement a pris la décision d'avoir un programme « **1% paysages et développement** », c'est-à-dire de consacrer 1% du montant des travaux autoroutiers à des actions paysagères hors emprise de l'autoroute, dans la zone de covisibilité » (Seguin, 2004). Le traitement paysager des autoroutes effectué dans le cadre de ce programme a une quadruple finalité : « la mise en valeur des points forts du paysage, la sauvegarde architecturale des villages et de leur cadre, l'aménagement soigné des accès et le maintien de la cohérence des espaces ruraux, et le respect des terroirs » (Donadieu et Périgord, 2007). Ce programme, en cours depuis 1995, s'inscrit dans une perspective de valorisation paysagère et de développement économique et touristique (Durand, 2007).

Dans le domaine de l'information, la sensibilisation et la formation, l'Etat français a instauré le **Prix du paysage** (comme l'y engage la *Convention européenne du paysage*) qui récompense les maîtres d'œuvre d'une réalisation exemplaire en matière de paysage, et a mis en place un réseau de **paysagistes-conseils** pour renforcer la compétence des Directions régionales de l'environnement dans l'ensemble de leurs missions concernées par les paysages.

Enfin, depuis mars 2007, le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable demande aux Régions et Départements de demander d'organiser, dans chaque département et annuellement, une **journée d'échange d'informations et de concertation** associant les principaux acteurs du paysage du territoire (représentants des collectivités territoriales, notamment des parcs naturels régionaux, des

parcs nationaux, des réseaux professionnels et des associations). La finalité première de ces échanges est de formuler, par concertation entre acteurs, des objectifs de qualité paysagère, afin de guider les décideurs et les collectivités dans la définition des politiques du paysage conduites aux différentes échelles (MEDD-RF, 2007).

A côté de ces moyens dédiés spécifiquement au paysage, d'autres instruments sectoriels – relevant de l'urbanisme, l'environnement... – contribuent également à la mise en œuvre des politiques du paysage. La « Loi paysage » de 1993 a intégré la dimension paysagère dans certains d'entre eux. Plusieurs sont de valeur réglementaire (les mesures de protection des monuments naturels et des sites, le Règlement national d'urbanisme, les Directives territoriales d'aménagement, les Plans locaux d'urbanisme et les Zones de protection du patrimoine urbain et paysager ...). D'autres sont de type opérationnel (l'aménagement foncier rural, les Contrats territoriaux d'exploitation associés aux subventions agri-environnementales...). Notons également que la demande du Permis de construire comporte un dossier qui contient obligatoirement un volet paysager. Mais pour Pierre Donadieu (2009), si « l'exigence d'un « volet paysager » du Permis de construire évite sans doute de graves erreurs », il constate néanmoins que « le jugement de ces pièces administratives reste très difficile par les techniciens de l'État et souvent arbitraire, donc sujet à litige juridique et exigeant des experts ».

En conclusion

En France, l'Etat – appuyé par les avis du Conseil national du paysage – joue un rôle important d'orientation, d'impulsion, d'encadrement et de soutien des niveaux régionaux et locaux en matière de politiques paysagères.

Ainsi, l'Etat français donne principalement mission aux Régions et Départements de développer la connaissance du paysage, par les Atlas de paysages et les itinéraires photographiques de paysage qui alimentent ensuite le Système (national) d'information sur la nature et les paysages. Régions et départements ont également pour tâche de coordonner les politiques paysagères locales.

Au niveau local (Communes et associations de Communes), il revient de concevoir et mettre en œuvre des projets de paysage grâce surtout aux Plans de paysage (instrument stratégique) et aux Chartes et Contrats de paysage (instruments contractuels).

Au niveau national, si l'Etat n'a pas conçu d'instrument stratégique consacré au paysage, il a néanmoins publié les grands objectifs stratégiques orientant sa politique nationale. A son niveau, il prend également en charge certains enjeux, comme la protection de certains territoires d'intérêt paysager et le traitement paysager des autoroutes.

L'Etat français a donc mis en place plusieurs dispositions et instruments dédiés spécifiquement au paysage. Et la « Loi paysage » de 1993 a véritablement désigné le paysage comme un objet d'action publique au niveau national. Néanmoins, la prise en compte publique du paysage reste très imbriquée à d'autres politiques publiques sectorielles (d'urbanisme, de protection de la nature...) (Bonnefond *et al.*, 2009). Concomitamment, « chaque administration a tendance à ne connaître que les outils dont elle a la charge et, du fait de l'indépendance des législations, plusieurs outils sont susceptibles d'être mis en œuvre concurremment sur le même espace » (Guttinger, 2007). La mise en cohérence des différentes politiques sectorielles concernées et de leurs instruments, ainsi que la concertation entre leurs responsables respectifs constituent donc un enjeu essentiel de la politique paysagère française. D'où la publication du *Vademecum du droit du paysage* (Durand, 2007), l'instauration des journées d'échange d'informations et de concertation dans les départements, et surtout le développement des Plans de paysage qui, sur des territoires locaux donnés, permettent cette mise en cohérence des différentes politiques sectorielles concernées.

Enfin, à la suite de la Convention d'Aarhus et de la *Convention européenne du paysage*, la politique française du paysage met l'accent sur les démarches de participation, de concertation entre acteurs. Jean-François Seguin (2004) déclare ainsi qu'« aujourd'hui, notre action sur les paysages ne peut être que le résultat de valeurs concertées, de valeurs partagées, de valeurs discutées », même s'il reconnaît que la France en est encore aux balbutiements dans le développement de tels processus.

2) La prise en compte publique du paysage au Québec

A l'instar de la France, la dimension paysagère a d'abord été considérée au Québec dans une perspective de protection patrimoniale.

Ensuite, la problématique des paysages a surtout été abordée sous l'angle de la gestion des impacts visuels (pour leur atténuation), dans le contexte de l'implantation d'équipements et d'infrastructures (lignes électriques, autoroutes...) ou de l'exploitation de la ressource forestière (Domon *et al.*, 2000).

Mais l'évolution des sensibilités, le développement d'une attente sociale quant à la protection, à la gestion et la mise en valeur des paysages ont récemment rendu pressants les besoins en matière de stratégies et d'outils de prise en compte plus globale de la dimension paysagère (Paquette *et al.*, 2008).

Autorités publiques impliquées

Au Québec, ce sont les Municipalités régionales de comtés (MRC) et les Municipalités locales qui « contribuent plus que tout autres à la mise en œuvre d'actions portant sur la protection, l'aménagement et la gestion des paysages » (Paquette *et al.*, 2008). Mais dans le cadre fédéral canadien, c'est l'autorité provinciale – la Province du Québec – qui constitue le niveau d'autorité supérieur compétent en matière de paysage. Par son Ministère des Affaires municipales et des Régions, la Province du Québec détermine des orientations stratégiques, assure l'encadrement législatif et réglementaire, conçoit des instruments de planification et d'aménagement et élabore des politiques et des programmes particuliers. Ce ministère n'intervient donc pas directement dans la prise en charge du paysage, mais est responsable de la mise en œuvre des règles et des outils qui permettent aux intervenants locaux et régionaux de traduire les préoccupations paysagères en actions sur le paysage (Paquette *et al.*, 2008).

Au niveau provincial, plusieurs autres ministères contribuent – dans leurs propres secteurs et avec leur propre sensibilité – à la prise en compte du paysage. Il s'agit des ministères en charge de la culture, de l'environnement et du développement durable, des transports, de l'agriculture et des ressources naturelles, ainsi que deux structures publiques en charge du tourisme et de la distribution de l'électricité (Paquette *et al.*, 2008).

Un **Conseil du paysage québécois** (CPQ) a été mis en place en 1994 avec pour objectif de susciter un véritable partenariat en faveur de la protection et de la mise en valeur du paysage. Composé, dans un premier temps, d'associations et d'ordres professionnels, le Conseil a élargi sa composition en 2003 pour inclure tant les intervenants régionaux et nationaux actifs dans le domaine que les professionnels des disciplines concernées. Organisme sans but lucratif, le Conseil du paysage québécois s'est donné comme mission la sensibilisation, la formation et l'information sur le paysage. Il a élaboré la *Charte du paysage québécois* selon laquelle, « dans le cadre de leur compétence, les collectivités locales, régionales et nationales sont les garantes et les gestionnaires d'un bien dont l'intérêt commun est évident » (CPQ, 2000).

Instruments de formulation des politiques de paysage

Au niveau provincial, seule la *Charte du paysage québécois* (élaborée par le Conseil du paysage québécois) formule des principes que les intervenants publics et privés du paysage peuvent s'engager à respecter et mettre en œuvre.

Pour les niveaux locaux, le Conseil du paysage québécois – s'inspirant de la démarche française – recommande l'élaboration de **Chartes de paysage**. Cet instrument n'est repris actuellement dans aucun cadre réglementaire, mais le Conseil du paysage québécois a édité le *Guide du paysage - Un outil pour l'application d'une charte du paysage* (Prud'Homme, 2002) pour susciter et aider sa mise en œuvre.

Telle que proposée, la Charte de paysage est un document contractuel, élaboré d'initiative et appliqué par adhésion, qui traduit une volonté locale d'agir et d'intervenir pour le paysage. Elle transcrit un

projet qui vise à assurer durablement la protection, la gestion et le développement harmonieux du paysage du territoire concerné. Dans cette perspective, la Charte de paysage formule les objectifs, les orientations et les principes du projet, et définit un programme d'actions qui précise les priorités, les moyens nécessaires à sa réalisation, ainsi que le rôle des différents partenaires et responsables. La Charte inclut également un plan de paysage qui concrétise spatialement les orientations et interventions définies (Prud'Homme, 2002).

Le projet de paysage transcrit dans la Charte se fonde sur une étape préalable de connaissance du paysage qui consiste à mettre en évidence ses caractères fondamentaux, l'évolution des usages et des utilisations du sol, ainsi que les valeurs paysagères attribuées par la population et les divers utilisateurs, dans le but de définir les enjeux relatifs au paysage (Prud'Homme, 2002).

L'élaboration d'une Charte de paysage repose sur des démarches d'animation, de consultation et de concertation destinées à susciter la mobilisation et l'implication des différents acteurs concernés (élus, agents de les administrations, acteurs économiques, organismes...) et de la population. *In fine*, par la signature de la Charte, chaque partenaire peut s'engager volontairement et moralement à participer à son application, à la respecter, à assumer les responsabilités qui lui incombent (Prud'Homme, 2002).

« Une fois l'an au minimum, le suivi de la charte de paysage permet de faire le point sur les interventions réalisées, si nécessaire réévaluer certains axes d'intervention et juger de la pertinence de l'ajout d'autres signataires » (Prud'Homme, 2002).

Les Chartes de paysage conviennent particulièrement aux échelles des Municipalités régionales de comtés (qui correspond à notre échelle supra-communale) et des Municipalités locales, mais aussi aux Parcs régionaux, nationaux et interrégionaux. L'application d'une Charte du paysage peut constituer une opportunité d'aide à la planification et à la décision pour ces niveaux et structures, mais aussi pour les Ministères et les autres acteurs du territoire (Prud'Homme, 2002).

A côté de cet instrument volontaire spécifiquement consacré au paysage, d'autres instruments stratégiques peuvent intégrer – sans obligation – la dimension paysagère (le Schéma d'aménagement et de développement, le Plan d'urbanisme, le Programme particulier d'urbanisme...).

Enjeux et objectifs stratégiques de la politique québécoise du paysage

Dans le *Guide du paysage - Un outil pour l'application d'une charte du paysage* (Prud'Homme, 2002), trois évolutions paysagères préoccupantes sont identifiées à l'échelle provinciale : la banalisation de paysages (« l'ignorance de la spécificité des lieux conduit à un appauvrissement progressif des traits distinctifs régionaux engendrant une dépersonnalisation et une perte identitaire », la transformation de paysages (notamment par l'industrialisation des exploitations forestière et minière, et de l'agriculture) et la disparition de paysages du quotidien, d'intérêt ou remarquables.

Face à ces enjeux, la *Charte du paysage québécois* formule l'orientation générale (et les principes) de la politique québécoise du paysage. De manière globale, cette charte engage ses signataires à contribuer à la reconnaissance, la mise en valeur et la protection des paysages, qu'ils soient "exceptionnels" mais aussi quotidiens, et ceci en milieu agricole, forestier, urbain et villageois (CPQ, 2000). Pour cela, toute intervention sur le territoire doit « tenir compte de sa spécificité et de ses caractères particuliers », « reposer sur une connaissance adéquate de ses dimensions temporelle, géographique, économique, patrimoniale, culturelle, écologique et esthétique », « s'appuyer sur un exercice participatif et démocratique de la collectivité » et « assurer un développement durable fondé non seulement sur la viabilité économique mais aussi sur le droit des citoyens à vivre dans un cadre de vie qui leur soit culturellement significatif » (CPQ, 2000). La *Charte du paysage québécois* promeut également la sensibilisation et l'éducation.

A l'échelle locale, la Charte de paysage est l'instrument qui peut être utilisé pour formuler les objectifs et orientations d'un projet de paysage.

Principaux instruments de connaissance et de suivi du paysage et de ses politiques

A notre connaissance, aucun instrument n'est consacré exclusivement à la connaissance et au suivi du paysage. Mais la **Charte de paysage** repose sur une étape préalable de diagnostic paysager.

Principaux instruments de mise en œuvre de la politique de paysage

Au Québec, quelques instruments spécifiquement consacrés au paysage ont été développés. La *Charte du paysage québécois*, le *Guide du paysage - Un outil pour l'application d'une charte du paysage* et le *Guide de gestion des paysages au Québec* participent directement et véritablement à la prise en compte du paysage³³.

Estimant que l'approche juridique ne constitue pas la meilleure façon de promouvoir une plus grande prise en compte du paysage, le Conseil du paysage québécois a opté pour l'élaboration de la **Charte du paysage québécois** (CPQ, 2000). Adoptée par le Conseil du paysage québécois en janvier 2000, cette charte constitue un instrument contractuel ayant pour but de sensibiliser intervenants gouvernementaux, municipaux, associatifs et privés, susciter leur adhésion et ainsi entraîner la mise en œuvre de politiques paysagères à l'échelle locale.

La *Charte du paysage québécois* engage, moralement, les signataires à respecter les principes généraux qu'elle formule et à adopter des mesures et pratiques assurant la protection et la mise en valeur du paysage partout sur leur territoire (CPQ, 2000). Pour le Conseil du paysage québécois, la signature de la *Charte du paysage québécois* par les principaux acteurs d'un territoire local constitue le bon point de départ pour entamer l'élaboration d'une Charte de paysage. La Charte de paysage constitue alors l'application, adaptée au contexte du territoire concerné, des principes généraux de la *Charte du paysage québécois* (Prud'Homme, 2002).

Le **Guide du paysage - Un outil pour l'application d'une charte du paysage** (Prud'Homme, 2002), quant à lui, constitue un document pédagogique édité par Conseil du paysage québécois pour aider à la mise en œuvre des Chartes de paysage.

Plus récemment, une équipe de chercheurs a rédigé le **Guide de gestion des paysages au Québec** (Paquette et al., 2008), document pédagogique destiné à appuyer les intervenants du paysage dans leurs actions et à encadrer l'Etat dans son rôle d'accompagnateur et de facilitateur des démarches paysagères entreprises aux échelles régionale et locale.

Les méthodes et moyens de conception, de mise en œuvre et de suivi d'un projet de paysage que ce guide propose sont à envisager comme une « boîte à outils » à partir de laquelle il est possible de puiser les approches les plus adaptées aux contextes et enjeux, tant au niveau local, régional que national (Paquette et al., 2008). Le *Guide de gestion des paysages au Québec* développe une démarche de projet, participative. Il apporte également une définition du paysage³⁴ et définit des principes d'action.

Au Québec, la prise en compte publique du paysage peut également s'effectuer via des instruments sectoriels. Il s'agit, entre autres, de statuts de protection (l'arrondissement naturel, le site du patrimoine...) et de règlements d'urbanisme municipaux. Il est à souligner que deux types de règlements ont été instaurés : les règlements dits « normatifs » (règlements de zonage, de lotissement et de construction) et les règlements dits « discrétionnaires » (règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble et sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale) (Paquette et

³³ A côté de cela, le statut de « paysage humanisé », introduit dans la Loi sur la conservation du patrimoine naturel en 2002, vise prioritairement la protection de la biodiversité.

³⁴ Le *Guide de gestion des paysages au Québec* définit le paysage comme « un concept de qualification sociale et culturelle du territoire ». « La qualification implique que les caractéristiques d'un territoire sont reconnues par un individu ou une collectivité qui en fait l'expérience ». Cette reconnaissance « procède d'une diversité de points de vue (ex : esthétique, ludique, scientifique, environnemental, patrimonial, économique, etc.), fait appel à l'ensemble des sens (visuel, auditif, olfactif, tactile, kinésique) et demeure essentiellement l'expression des valeurs (individuelles ou collectives) présentes dans un espace-temps donné » (Paquette et al., 2008).

al., 2008). Contrairement aux règlements normatifs qui fixent des normes, les règlements discrétionnaires s'appuient sur des critères et des objectifs à atteindre, permettant ainsi de « porter une attention accrue aux qualités souhaitées pour le développement d'un territoire donné et aux singularités d'un lieu » (Paquette *et al.*, 2008). Leur application repose sur un pouvoir discrétionnaire d'approbation des projets par l'autorité municipale, par opposition à la vérification de la conformité d'une demande de permis avec les normes des règlements normatifs (Domon *et al.*, 2000). Les règlements discrétionnaires permettent donc un encadrement plus souple qui vise directement une plus grande qualité des projets (là où les règlements normatifs assurent une conformité formelle sans nécessairement atteindre l'objectif de qualité sous-jacent).

Ajoutons également que la **Loi sur le développement durable** instaure un nouveau cadre de gestion gouvernementale visant une plus grande cohérence des actions dans tous les champs d'intervention du Gouvernement. Le terme paysage y est mentionné au regard du principe de protection du patrimoine culturel. Cette loi favorise donc une prise en compte plus cohérente des préoccupations paysagères dans l'ensemble des actions gouvernementales ayant une incidence sur le paysage (Paquette *et al.*, 2008).

En conclusion

Pour Michel Périgord et ses collègues (2005), « la problématique du paysage a émergé au Québec dans une période de « désengagement » de l'Etat ». « La question du paysage est d'abord et avant tout portée par le local ; local qui tarde à trouver des appuis véritables aux niveaux supérieurs » (Périgord *et al.*, 2005).

En matière de politiques paysagères, il est vrai que la Province du Québec laisse, pour une très large part, l'initiative aux Municipalités régionales de comté et aux Municipalités locales. Toutefois, son rôle n'est pas nul. Avec le Conseil du paysage québécois (organisme rassemblant associations, ordres professionnels, intervenants régionaux et nationaux...), elle oriente et outille les niveaux locaux pour la conception et la mise en œuvre de leurs politiques du paysage.

Ainsi, le Conseil du paysage québécois a élaboré la *Charte du paysage québécois* qui formule l'orientation générale et les principes de la politique paysagère québécoise. La *Charte du paysage québécois* vise, entre autres, à susciter la mise en œuvre de politiques du paysage à l'échelle locale. A cette fin, le Conseil du paysage québécois recommande l'élaboration et la transcription de projets locaux de paysage dans des Chartes de paysage. Deux Guides ont été publiés pour aider les niveaux locaux dans leurs démarches.

Au Québec, l'accent a donc été mis sur le développement de quelques instruments spécifiques au paysage de type contractuel (les chartes) et pédagogique (les guides), l'approche juridique n'étant pas considérée comme la meilleure façon de prendre en compte le paysage (CPQ, 2000).

Parallèlement à ces instruments spécifiques, l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels s'avère encore assez limitée. Gérald Domon *et al.* (2000) proposent d'ailleurs de porter un regard neuf sur ces instruments d'urbanisme, d'aménagement et de protection du patrimoine, dans une perspective paysagère. Car pour eux, ce n'est pas tant la recherche de nouveaux instruments qui importe, qu'une démarche d'agencement approprié des moyens existants et leur utilisation stratégique.

3) La prise en compte publique du paysage en Suisse

En Suisse également, la prise en compte publique du paysage trouve son origine dans la protection du patrimoine (naturel et culturel), avant de réagir de façon ponctuelle à des atteintes manifestes. La *Conception paysage suisse*, adoptée en 1997, puis le programme *Paysage 2020*, défini en 2003, ont ensuite contribué à la mise en œuvre d'une politique globale de paysage au niveau fédéral, axée sur la durabilité et la transversalité.

Autorités publiques impliquées

En Suisse, la Confédération constitue le niveau d'autorité supérieur compétent en matière de paysage. Le service administratif responsable de la politique paysagère est l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Depuis la fin des années '90, il collabore avec les autorités fédérales responsables de treize autres politiques sectorielles ayant un effet sur l'organisation du territoire – et donc sur le paysage (de Montmollin, 2006).

Néanmoins, ce sont les Cantons autonomes et les Communes qui ont concrètement la charge de concevoir et mettre en œuvre les politiques de paysage (Buergi et Stalder, 2002). Dans cette tâche, ils sont encouragés, orientés, encadrés et soutenus par le niveau fédéral.

Instruments de formulation des politiques de paysage

Au niveau fédéral, deux instruments stratégiques dédiés au paysage se sont succédés.

Depuis 2003, la stratégie **Paysage 2020** constitue la politique définie par la Confédération en matière de paysage et de nature, en conformité avec les objectifs poursuivis par le développement durable (dont le principe est par ailleurs ancré dans l'article 73 de la Constitution fédérale) (OFEFP, 2003b). « Cette politique repose sur une conception large de la notion de paysage³⁵, englobant les aspects écologiques et culturels ainsi que les besoins de la population, notamment la détente et la sauvegarde du patrimoine » (OFEFP, 2003b).

Sur la base de l'analyse de l'état initial et des tendances d'évolution à l'horizon 2020 dans le domaine de la nature et du paysage, le projet *Paysage 2020* définit les objectifs et actions qui permettront de parvenir à une gestion durable des paysages suisses (Stremlow *et al.*, 2003). La stratégie *Paysage 2020* repose sur des « principes directeurs », de référence, qui « décrivent l'état souhaité du paysage en 2020 » (soit une vision où les mutations du paysage sont régies selon les principes du développement durable) (OFEFP, 2003a). Ces principes directeurs constituent des objectifs globaux de qualité à atteindre. La stratégie *Paysage 2020* comprend un programme structuré en huit « champs d'action », chacun décliné en « points forts » (les priorités de mise en œuvre), et chaque point fort est présentés en trois volets: « résultats visés », « commentaires », et « démarches et instruments ». Ce programme présente « des mesures concrètes visant une évolution du paysage répondant aux critères du développement durable », selon « une approche à la fois scientifique, culturelle, sociale et économique du paysage » (OFEFP, 2003b).

Avec la stratégie *Paysage 2020*, la Confédération « dispose d'un document cohérent définissant les grands axes de son action future » et d'un « outil de décision et de référence pour l'évaluation de mesures, de projets et de modes d'utilisation du sol ayant un impact sur le paysage » (OFEFP, 2003b). Il s'agit également d'un document d'information utile à tous.

La stratégie *Paysage 2020* s'appuie sur les 16 objectifs généraux de la **Conception paysage suisse**. La *Conception paysage suisse*, adoptée par le Conseil fédéral le 19 décembre 1997, est un document spécifiquement consacré à l'intégration de la dimension paysagère dans les politiques fédérales sectorielles ayant des incidences directes sur le paysage, dans le respect du principe de développement durable. Treize politiques sectorielles sont concernées, relatives : aux constructions fédérales, à l'énergie, aux sports, loisirs et tourisme, à la défense nationale, à l'agriculture, à l'aviation civile, à la protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel, à l'aménagement du territoire, au développement régional, aux transports, aux forêts, à l'aménagement des cours d'eau et à l'utilisation de la force hydraulique.

³⁵ Pour le programme *Paysage 2020*, le paysage « naît de l'interaction entre des processus naturels, des facteurs socio-culturels et notre perception personnelle. Nous percevons avec nos cinq sens les éléments naturels et culturels du paysage et nous forgeons une vision personnelle de celui-ci. Le paysage est donc le résultat de la combinaison dynamique entre la réalité façonnée par les activités humaines et notre représentation personnelle de cette réalité. Il porte par conséquent une double marque humaine : il est la résultante de nos activités spatiales et il est le résultat de notre appréciation de cet espace » (Stremlow *et al.*, 2003).

Les objectifs généraux fixés dans la *Conception paysage suisse* ont force obligatoire pour les services fédéraux concernés, tandis que les mesures sectorielles qu'elle définit sont à mettre en œuvre par ces mêmes services en fonction de leurs priorités et de leurs ressources (OFEFP, 2002).

La *Conception paysage suisse* est l'instrument-clef de la coordination entre les différentes autorités concernées (Stremlow *et al.*, 2003).

A l'échelle locale, des **Conceptions d'évolution du paysage** peuvent être élaborées selon une démarche participative. « Une Conception d'évolution du paysage (CEP) esquisse le développement souhaité d'un paysage particulier, sur la base d'un scénario développé selon une étroite coopération entre tous les intéressés » (acteurs influençant activement l'espace, citoyens et autres représentants d'intérêts publics et particuliers) (de Montmollin, 2006). La Conception d'évolution du paysage constitue un document stratégique de référence qui définit les possibilités d'exploiter durablement leur paysage et de le revaloriser (Walder et Bürki-Spycher, 2001) et qui permet d'articuler les politiques sectorielles au projet local de paysage (de Montmollin, 2006).

Enjeux et objectifs stratégiques de la politique suisse du paysage

Face au constat de la perte progressive de « paysages précieux pour l'être humain, les animaux et les plantes » (Stremlow *et al.*, 2003), le programme fédéral *Paysage 2020* vise à mettre en œuvre une « gestion durable du paysage » (OFEFP, 2003b). La gestion durable du paysage implique tout d'abord de veiller à une utilisation durable des ressources : « chaque utilisation doit respecter la (multi)fonctionnalité à long terme des ressources concernées et ne doit pas exclure de manière irréversible d'autres utilisations » (Stremlow *et al.*, 2003). Elle vise également au maintien de la diversité des structures paysagères, à la persévération de la particularité des paysages et au respect de la beauté des paysages. Et la gestion durable du paysage nécessite aussi de préserver l'identification spatiale et culturelle et de maintenir des espaces libres laissés à la créativité des générations futures (Stremlow *et al.*, 2003).

Sur cette base, le programme *Paysage 2020* a défini 11 « objectifs de qualité » décrits en 32 « repères territoriaux ou socio-culturels » (ce sont les « principes directeurs »). De leur analyse, ainsi que de l'analyse des « champs d'action » et des « points forts » qui concernent leur mise en œuvre, nous pouvons conclure qu'ils concernent principalement :

- la protection d'espaces d'importance nationale, et de caractéristiques naturelles et culturelles ;
- la requalification et l'aménagement d'espaces d'importance nationale ;
- l'encadrement de transformations (urbanisation...) et de pratiques (agriculture, sylviculture...) pour le respect du paysage (et de la nature), en prenant en compte les spécificités régionales ;
- l'information, la sensibilisation, la participation de la population et des divers acteurs ;
- le suivi, l'étude, la recherche sur le paysage (et la nature) (dont la définition des objectifs de qualité de chaque paysage), les effets des politiques et les instruments ;
- l'éducation, la formation.

Avant la stratégie *Paysage 2020*, la *Conception paysage suisse* avait déjà défini 16 objectifs généraux, contraignants pour les activités de tous les services fédéraux, ainsi que des objectifs sectoriels contraignants pour les services concernés. La stratégie *Paysage 2020* a amplifié ces objectifs.

A l'échelle locale, les Conceptions d'évolution paysagère peuvent être mises en place pour définir les objectifs d'un projet de paysage.

Principaux instruments de connaissance et de suivi du paysage et de ses politiques

Dans un premier volet « analyse et tendances », le projet fédéral ***Paysage 2020*** dresse un état des lieux de la nature et du paysage, identifie les tendances et les facteurs ayant une incidence sur le paysage, analyse les problèmes et les conflits et esquisse des perspectives (Stremlow *et al.*, 2003). Ce premier volet place ces observations dans le contexte des objectifs de développement durable à

appliquer au paysage ; il mobilise pour cela une grille de critères et d'indicateurs pour l'appréciation de la gestion durable du paysage. Il intègre l'étude des instruments actuels de gestion de la nature, du paysage et du patrimoine et analyse les politiques sectorielles pour déceler leur incidence probable sur les paysages (Stremlow et al., 2003). C'est sur base des résultats de ce premier volet que les principes directeurs et le programme du projet *Paysage 2020* ont été définis.

Au niveau fédéral également, le programme d'observation du paysage intitulé ***Le paysage sous pression*** permet de recenser et suivre les modifications du paysage à partir de la comparaison des éditions des cartes nationales (Stremlow et al., 2003).

Principaux instruments de mise en œuvre de la politique de paysage

Dans le cadre législatif suisse, une loi est consacrée à la protection de la nature et du paysage. Entrée en vigueur le 1er janvier 1967, la **Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage** a ensuite fait l'objet de plusieurs révisions (en 1983, 1987 et 1995). Elle vise avant tout à « préserver la diversité de la faune et de la flore indigènes, ainsi que leurs milieux » et « protéger l'aspect caractéristique du paysage » (Stremlow et al., 2003). Entre autres, cette loi instaure les **Inventaires fédéraux** qui recensent les objets d'importance nationale (biotopes, paysages, monuments naturels) à protéger. Leur protection relève de la compétence des Cantons, assistés des Communes et des propriétaires. Elle se base principalement sur l'adoption de **prescriptions et interdictions** contraignantes, mais aussi sur l'établissement de **Contrats de prestations (avec compensations financières)** passés avec les propriétaires fonciers et avec les exploitants (Stremlow et al., 2003).

La Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage impose également que toute tâche de la Confédération qui a une incidence paysagère ménage le paysage et la nature (et pas seulement pour les sites inventoriés). L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage émet des **directives et recommandations** pour guider l'évaluation de chaque projet (Stremlow et al., 2003).

La Confédération a également mis en place un **Fonds suisse pour le paysage** pour accorder des aides financières à des projets de préservation, d'entretien ou de restauration de paysages ruraux traditionnels. Les destinataires de ces aides peuvent être des particuliers, des sociétés, des fondations, des Communes... (de Montmollin, 2006).

En ce qui concerne les instruments de type pédagogique, la **Maison du Parc national** contribue à la sensibilisation, l'éducation et la formation dans le domaine de la nature et du paysage (Stremlow et al., 2003). La publication **Boîte à outils «Conception d'évolution du paysage»**, quant à elle, explique comment élaborer judicieusement une Conception d'évolution du paysage. Il s'agit d'une aide de travail utile pour les autorités, les organisations d'aménagement, les exploitants, les organisations privées... (Walder et Bürki-Spycher, 2001).

A côté de ces moyens consacrés directement au paysage (et à la nature), d'autres instruments sectoriels contribuent également à la mise en œuvre des politiques du paysage. Ainsi, la dimension paysagère est également incluse dans des lois et instruments relatifs à l'aménagement du territoire, l'environnement, l'agriculture et la sylviculture (Buergi et Stalder, 2002).

En conclusion

Depuis 1967, en Suisse, le paysage et la nature font l'objet d'une loi particulière (la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage). Ces deux matières restent encore intimement associées aujourd'hui, comme le prouve le programme *Paysage 2020* qui – bien que son intitulé ne l'indique pas – formule la politique fédérale en matière de nature comme de paysage. Véritable instrument stratégique qui définit objectifs et champs d'action, le programme *Paysage 2020* prolonge la *Conception paysage suisse* dont le but est d'intégrer la dimension paysagère dans différentes politiques sectorielles.

A son niveau, la Confédération a également mis en place un programme d'observation du paysage intitulé *Le paysage sous pression*. Et elle assume l'inventaire des paysages à protéger en raison de leur importance nationale.

Mais ce sont les Cantons autonomes et les Communes qui ont concrètement la charge de concevoir et mettre en œuvre les politiques de paysage, orientés, encadrés et outillés pour cela par la Confédération et son Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. Ils sont invités à élaborer des Conceptions d'évolution du paysage qui transcrivent, selon une démarche participative, un projet local de paysage.

4) Quels enseignements tirer des politiques du paysage française, québécoise et suisse ?

Ce rapide passage en revue des politiques paysagères mises en place par la France, le Québec et la Suisse nous amène à identifier des points communs.

Tout d'abord, remarquons que dans les trois cas, le niveau supérieur (national ou provincial) peut compter sur une structure, institutionnelle ou non, d'initiative ou de conseil, spécifique au paysage.

Sur cette base, le niveau supérieur joue un rôle d'impulsion, d'orientation et d'aide pour la conception et la mise en œuvre de politiques du paysage par les niveaux subordonnés (régional et local). Pour cela, chacun des niveaux supérieurs étudiés a, au minimum, formulé des lignes stratégiques (objectifs, principes...) et développé des instruments de type « projet de paysage ». Il est à chaque fois attendu des niveaux locaux qu'ils concrétisent les politiques du paysage à leur échelle, selon une démarche participative. Dans les trois cas, le niveau supérieur intervient également directement dans la mise sous protection de territoires présentant un intérêt paysager à l'échelle nationale/provinciale.

Autour de ces éléments communs, les trois cas étudiés présentent toutefois des spécificités.

Ainsi, c'est l'Etat français qui développe l'approche la plus directive par rapport aux niveaux subordonnés. C'est lui aussi qui a mis en place le cadre instrumental le plus développé pour la mise en œuvre des politiques paysagères. La France se distingue également par les initiatives menées en matière de connaissance et de suivi du paysage, coordonnées à l'échelle nationale.

La Province du Québec se caractérise, quant à elle, par le faible rôle normatif qu'elle tient en matière de paysage. C'est surtout le Conseil du paysage québécois (organisation non gouvernementale rassemblant différents acteurs) qui joue un rôle moteur à l'échelle provinciale. A cette échelle, la politique québécoise repose donc sur une logique d'initiative et de concertation. Mais des trois cas étudiés, c'est celle qui est la moins structurée.

Enfin, la Confédération suisse se distingue par le document – très fouillé – de formulation de sa politique fédérale du paysage et de la nature. Elle dispose donc d'un cadre stratégique pour guider sa propre action, ainsi que les Cantons et Communes. Notons également que la Confédération a fortement développé l'intégration du paysage et de la nature dans les politiques sectorielles. Et elle inscrit formellement sa politique du paysage et de la nature dans une perspective de développement durable.

L'étude des politiques du paysage française, québécoise et suisse nous amène donc à confirmer le rôle d'impulsion, d'orientation et d'aide qu'a à tenir la Région wallonne face aux Communes et structures supra-communales. Pour cela, il lui incombe tout d'abord de formuler les lignes stratégiques de sa politique du paysage. De plus, si elle impose maintenant à chaque Parc naturel d'élaborer une Charte paysagère, ne lui faudrait-il pas aussi aider les Communes à mettre en œuvre leur propre politique paysagère ? Et n'y a-t-il pas également des enjeux paysagers dont la responsabilité lui revient, comme par exemple la protection de paysages d'intérêt régional ?

Les enseignements tirés de ces trois cas montrent différentes voies institutionnelles possibles pour l'élaboration d'une politique paysagère au niveau de l'autorité régionale en Wallonie. Nous en retiendrons les trois missions principales qui incombent au niveau supérieur : l'affirmation d'orientations stratégiques, la définition d'un cadre instrumental et la stimulation des initiatives locales.

CHAPITRE 4

PROPOSITION DE STRATÉGIE RÉGIONALE DU PAYSAGE POUR LA WALLONIE



© Claude Feltz (2005)

4.0. DÉMARCHE

La première étape de notre contribution à une politique régionale du paysage consiste à en construire les lignes stratégiques. Celles-ci visent, d'une part, à définir les réponses que la Région devrait apporter aux enjeux paysagers dégagés à son échelle et, d'autre part, à orienter et encadrer les niveaux locaux dans la conception et la mise en œuvre de leurs propres politiques.

La démarche mise en œuvre pour élaborer notre proposition de stratégie régionale du paysage s'articule en trois points :

- 1° la formulation des principes généraux qui doivent guider l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paysagère wallonne ;
- 2° l'énoncé des enjeux paysagers qui se dégagent à l'échelle régionale ;
- 3° la formulation des objectifs et options que la Région wallonne devrait définir (ou a déjà défini) en réponse à ces enjeux.

Notre démarche s'appuie principalement sur un travail de collationnement, d'analyse et de mise en cohérence de divers documents approuvés par le Gouvernement wallon ou publiés par l'Administration régionale et traitant, de manière plus ou moins approfondie, du paysage. En effet, la ligne directrice de notre recherche est de construire des propositions pour une politique paysagère future sur base de ce que la Région wallonne a développé jusqu'à présent en la matière.

Plus précisément, les **principes généraux** que nous formulons ont été collectés parmi un ensemble de documents qui expriment, explicitement ou indirectement, les principes auxquels adhère le Gouvernement wallon³⁶ :

- la *Convention européenne du paysage* (2000),
- le *Schéma de développement de l'espace communautaire* (1999),
- la *Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages* (1982),
- le *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP ; coordination officieuse du 3 septembre 2008),
- le *Code de l'environnement* (version coordonnée de juillet 2007),
- le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER ; 1999),
- et l'*Etat de l'environnement wallon* de 1996 (consacré au paysage).

Quant aux **enjeux paysagers régionaux**, ils découlent principalement des éléments de diagnostic paysager déjà publiés dans divers documents régionaux (de connaissance ou stratégiques), à savoir :

- les *Atlas des paysages de Wallonie* (1. L'Entre-Vesdre-et-Meuse ; 2007),
- les *Etats de l'environnement wallon* de 2006-2007, 2000 et 1996,
- le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER ; 1999),
- le *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* de 2005,
- le *Programme wallon de développement rural 2007-2013*,
- le *Plan d'environnement pour le développement durable* de 1995³⁷.

³⁶ Les références bibliographiques sont précisées en fin de document.

³⁷ Si le *Code de l'Environnement* (art. D.45) précise que le *Plan d'environnement pour le développement durable* est établi tous les 5 ans, il ajoute néanmoins qu'il reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé.

Ces enjeux paysagers appellent la Région wallonne à préciser les **objectifs régionaux** qu'elle se donne à atteindre en matière de paysage. Ces objectifs consistent logiquement à valoriser les atouts du paysage, corriger ses faiblesses et orienter ses évolutions, le cas échéant.

Ensuite, chacun de ces objectifs est à traduire en **options régionales**, lesquelles sont les choix stratégiques d'actions à entreprendre pour atteindre concrètement les objectifs et répondre ainsi aux enjeux. Elles sont à définir, parmi un éventail de possibilités, selon les priorités et accents spécifiques que le Gouvernement régional entend mettre en avant.

La formulation proposée de ces objectifs et options est basée sur ceux qui émergent (explicitement ou implicitement) des documents régionaux et internationaux suivants³⁸ (repris ici selon un ordre hiérarchique d'échelle territoriale et de statut juridique) :

- la *Convention européenne du paysage* (2000),
- le *Schéma de développement de l'espace communautaire* (1999),
- la *Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages* (1982),
- le *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP ; coordination officieuse du 3 septembre 2008),
- le *Code de l'environnement* (version coordonnée de juillet 2007),
- le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER ; 1999),
- le *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* de 2005,
- le *Programme wallon de développement rural 2007-2013*,
- le *Plan d'environnement pour le développement durable* de 1995,
- l'*Etat de l'environnement wallon* de 1996 (consacré au paysage).

Ces objectifs et options d'une politique régionale du paysage doivent être en concordance avec les principes généraux définis.

Les documents ainsi analysés, de type stratégique, réglementaire ou pédagogique, concernent les domaines du paysage, du territoire, de l'environnement, de la ruralité et de la nature.

Le secteur du tourisme n'a pas été étudié dans le cadre de notre recherche. Même si ce secteur joue un rôle important dans la valorisation du paysage et principalement sa (mise en) perception, nous avons choisi de privilégier, parmi les différentes politiques sectorielles concernées, celles qui sont les plus susceptibles de peser sur les morphologies du paysage (en tant qu'objets matériels).

³⁸ Les références bibliographiques sont précisées en fin de document.

4.1. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'UNE POLITIQUE DU PAYSAGE

Pour toute politique publique, un préalable est d'expliciter les principes généraux qui doivent la guider. Partant des principes que nous avons pu identifier parmi un ensemble de documents³⁹ adoptés par la Région wallonne, nous reprenons six principes généraux qui nous semblent devoir guider une politique du paysage en Wallonie.

Ces six principes sont donc conformes aux engagements pris à ce jour par la Région wallonne en matière de paysage, tant au niveau international que régional. C'est surtout par la ratification de la *Convention européenne du paysage* en 2001 que la Région wallonne s'est dotée d'un nouveau cadre juridique de référence.

Les quatre premiers principes correspondent à ceux identifiés dans la *Convention européenne du paysage* (chapitre 1) et la littérature (chapitre 3), et les deux derniers répondent à d'autres exigences de cette même convention.

Les six principes généraux formulés devraient constituer la philosophie d'une politique wallonne du paysage (par analogie à la philosophie du *Schéma de développement de l'espace régional*, composée d'un ensemble de principes ; pp. 9-11).

1° Elaboration et mise en œuvre de politiques de paysage coordonnées, par les différents niveaux institutionnels de compétence décisionnelle et, le cas échéant, par des structures d'initiative.

La Convention européenne du paysage demande aux Parties signataires de définir les tâches et mesures attribuées à chaque niveau de compétence et d'énoncer des règles pour la coordination de ces mesures entre niveaux (rapport explicatif de la Convention, § 49). La même convention (art. 4) ainsi que le Schéma de développement de l'espace communautaire (p. 12) promeuvent le respect du principe de subsidiarité.

Le CWATUP (art. 1^{er}) et le Code de l'Environnement (art. D.2) précisent, quant à eux, que chaque autorité publique doit contribuer, dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, aux objectifs qu'ils définissent (dont la conservation et le développement du patrimoine paysager pour le premier, et la gestion de l'environnement – dont sa composante paysagère – pour le second).

Il découle de ces documents qu'une des premières fonctions d'une politique régionale du paysage serait de définir les rôles et missions des niveaux institutionnels de compétence décisionnelle que sont la Région (le Gouvernement wallon et son Administration) et chaque Commune (le Conseil communal, le Collège et son Administration). Cette politique devrait également préciser la place que peuvent prendre les structures d'initiative supra-communales, qui sont soit des structures à statut légal (les Parcs naturels), soit des structures d'initiative volontaires (les Contrats de rivière et les Groupes d'action locale). Parallèlement, une politique régionale du paysage devrait définir les relations hiérarchiques et de coordination à entretenir entre Région, Communes et structures supra-communales, pour assurer une cohérence verticale des décisions en matière de paysage.

Cette politique régionale devrait conduire les Communes et les structures supra-communales à élaborer et mettre en œuvre des politiques du paysage adaptées à leur échelle territoriale et conformes aux principes généraux ici définis. Au départ d'un diagnostic paysager et en réponse aux enjeux paysagers qui en émergent, chaque politique régionale, communale ou supra-communale définirait les objectifs à atteindre, traduirait ces objectifs en options (qui sont des choix stratégiques d'action), puis en mesures de gestion. La mise en œuvre de ces mesures nécessite la mobilisation de moyens, dont divers instruments (normatifs, économiques...).

³⁹ Pour rappel, la liste des documents concernés est présentée dans la démarche, au point 4.0.

Rôle et mission de la Région wallonne

Outre la définition d'objectifs, options et mesures en réponse aux enjeux paysagers identifiés à l'échelle du territoire régional, la Région wallonne devrait :

- définir les principes généraux d'une politique du paysage en Wallonie ;
- inviter, voire inciter les Communes et les structures supra-communales à élaborer et mettre en œuvre, sur leurs territoires respectifs et en cohérence avec la politique régionale, leur propre politique paysagère, ainsi que les encourager et les soutenir dans cette démarche (par un encadrement et des moyens) ;
- structurer les instruments nécessaires à la mise en œuvre de sa propre politique de paysage et des politiques communales et supra-communales.

Rôle et mission des Communes

Chaque Commune devrait choisir d'élaborer sa propre politique paysagère en déclinant les politiques régionale et supra-communale (si celle-ci existe et si la Commune l'approuve) par rapport à ses enjeux et objectifs spécifiques. Les Communes pourraient également développer des coopérations supra-communales en matière de gestion du paysage, éventuellement dans le cadre d'une structure supra-communale. Ces collaborations devraient permettre de coordonner les politiques de Communes voisines (le paysage ne s'arrêtant pas aux limites des territoires communaux), d'échanger les « bonnes idées » et, par la création d'une structure supra-communale, de relayer vers la Région les objectifs locaux en la matière.

Rôle et mission des structures supra-communales

Chaque structure supra-communale pourrait, quant à elle, élaborer une politique paysagère spécifique au sein de son territoire de projet. Il s'agirait d'initier une démarche de concertation entre Communes concernées pour aboutir à l'élaboration d'une politique commune. Cette politique commune devrait décliner la politique régionale en fonction des enjeux et objectifs spécifiques au territoire de projet, d'une part, et coordonner les politiques communales vers des objectifs communs, d'autre part. Pour la mise en œuvre de leur politique, les structures supra-communales pourraient inviter, voire engager (par la signature d'une charte...) la Région et les Communes concernées à mettre en œuvre les mesures de gestion qui relèvent de leurs compétences (la Région et les Communes, en tant que niveaux institutionnels de décision, peuvent mobiliser des instruments normatifs, contrairement aux Parcs naturels, Contrats de rivière et Groupes d'action locale). Les structures supra-communales pourraient également inviter, voire engager les Communes participantes à élaborer (si elles ne l'ont pas encore fait) leur propre politique paysagère ou à adopter pour elles-mêmes les politiques supra-communales, en les soutenant dans ces démarches (par un encadrement). Enfin, ces structures supra-communales auraient pour mission de relayer vers la Région les objectifs paysagers définis sur leur territoire de projet pour que celle-ci puisse en tenir compte dans sa politique régionale.

Relations hiérarchiques et de coordination (verticale) entre Région, Communes et structures supra-communales

Les relations hiérarchiques et de coordination que devraient entretenir entre elles la Région, les Communes et les structures supra-communales sont les suivantes :

- les principes généraux des politiques paysagères énoncés par la Région s'imposeraient à elle-même, aux Communes et aux structures supra-communales (logique descendante) ;
- la Région devrait élaborer sa politique du paysage en tenant compte, le cas échéant, des cadres des objectifs et options déjà définis par les structures supra-communales (logique ascendante) ;
- chaque Commune devrait élaborer sa propre politique du paysage en cohérence avec le cadre des objectifs et options déjà défini par la Région (logique descendante) et avec celui défini, le cas échéant, par la structure supra-communale (si la Commune l'approuve) (coordination locale) ;

- chaque structure supra-communale devrait élaborer sa propre politique du paysage en cohérence avec le cadre des objectifs et options déjà défini par la Région (logique descendante) et avec ceux définis, le cas échéant, par les Communes concernées (logique ascendante) ;
- lorsqu'elles le jugent nécessaires, la Région et les Communes peuvent faire appel à des instruments normatifs pour rendre exécutoire l'application de certaines de leurs mesures de gestion ;
- la Région pourrait inciter les Communes et les structures supra-communales à des prises d'initiatives (élaboration et mise en œuvre de leur propre politique paysagère, mise en œuvre de certaines mesures de gestion particulières...) (logique descendante de stimulation) ;
- la Région et les Communes peuvent, le cas échéant, confier des missions aux structures supra-communales (logiques descendante et ascendante pour une convergence vers l'échelle d'action pertinente) ;
- le rôle des structures supra-communales est de conscientiser la Région et les Communes concernées au respect d'un objectif, d'une option, à la mise en œuvre d'une mesure ou au lancement d'une action propre à son territoire de projet (logiques ascendante et descendante).

En synthèse

La Région constitue le niveau institutionnel de compétence décisionnel supérieur dont le rôle principal est tantôt normatif, pour imposer des mesures qu'elle juge nécessaires à l'échelle régionale, tantôt d'impulsion (plus ou moins guidée), pour encourager les Communes et les structures supra-communales à prendre leurs propres responsabilités tout en les encadrant par des principes, des orientations, des moyens...

La Commune, qui constitue le niveau institutionnel de compétence décisionnel local, est subordonnée à la Région mais forte de son propre champ d'autonomie. Elle est libre d'initier l'élaboration de sa propre politique paysagère, dans le respect du cadre défini par la Région et de ses engagements dans une structure supra-communale, le cas échéant.

Quant aux structures supra-communales, elles sont constituées par délégation de la part des Communes et reposent donc sur leur initiative. Ces structures offrent aux Communes l'opportunité (et l'obligation dans le cas des Parcs naturels) de développer – en tant que projet – une politique paysagère commune à l'échelle d'un territoire supra-communal. Elles sont donc le lieu d'une concertation et coordination intercommunale. Elles devraient également constituer un interlocuteur privilégié de la Région en vue d'y relayer les objectifs paysagers locaux.

En outre, les particuliers sont également, à leur échelle et en tant que porteurs de projets, des acteurs du paysage. Leurs initiatives doivent s'inscrire dans le cadre des politiques élaborées par la Région, les structures supra-communales et les Communes.

2° Coordination (horizontale) des différentes politiques sectorielles et transversales ayant un impact sur le paysage.

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à intégrer le paysage dans les politiques qui peuvent avoir un effet direct ou indirect sur le paysage (politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique...) (art. 5). Son rapport explicatif précise également que les objectifs de qualité paysagère peuvent être fixés dans le cadre d'une politique plus générale (§ 59). Le Schéma de développement de l'espace communautaire intègre d'ailleurs la composante paysagère tant au niveau de son diagnostic territorial que de la définition de ses objectifs et options (pp. 36-37 et 80).

Au niveau wallon, le CWATUP, le Code de l'Environnement, le Schéma de développement de l'espace régional, mais aussi le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons, le Plan d'environnement pour le développement durable et le Programme wallon de développement rural 2007-2013 intègrent chacun, de manière plus ou moins développée, la thématique du paysage.

Précisons tout d'abord que, par sa définition, le paysage appelle une politique transversale (à l'instar de l'aménagement du territoire, de la gestion de l'environnement et du développement économique). Maîtriser les impacts paysagers des diverses politiques, sectorielles ou transversales, ne suffit donc pas. Chacune d'elles devrait également traduire dans son propre champ d'action les objectifs et options définis par une politique du paysage, dans un souci de cohérence horizontale. Une telle politique constituerait donc un cadre d'orientation et d'organisation pour l'intégration et la transcription coordonnées de la stratégie paysagère dans les différentes politiques concernées.

La coordination entre domaines d'action publique devrait être effective depuis l'élaboration de la politique du paysage jusqu'à sa mise en œuvre. Ainsi, les services administratifs traitant l'aménagement du territoire, l'environnement, l'agriculture, la nature, le tourisme... devraient y être impliqués. La mise en œuvre de la politique paysagère serait ainsi envisagée à travers la mobilisation d'instruments de divers domaines (non seulement les schémas, plans, règlements, opérations... d'aménagement du territoire, mais aussi des normes, des primes et subventions... dans les domaines de l'agriculture, de la nature, du tourisme...).

Ainsi développée, la politique coordonnée du paysage devrait être intégrée aux politiques transversales de développement territorial et donc aux documents stratégiques qui les transcrivent (comme le *Schéma de développement de l'espace régional* en région wallonne).

3° Sensibilisation, éducation, formation et participation des différents acteurs du paysage.

Lors des phases d'identification et de qualification des paysages, ainsi que pour la définition des objectifs de gestion, la Convention européenne du paysage promeut la mise en place de procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés (art. 5). En outre, dans la mesure où le bon état des paysages est étroitement lié au niveau de sensibilisation (§ 52 du rapport explicatif), la Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à sensibiliser la société civile, les organisations privées et les autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation (art. 6). Elle engage également les Parties à promouvoir la formation au paysage et à sa politique des professionnels du secteur privé et public et des associations concernés, ainsi que l'éducation au paysage par les enseignements scolaire et universitaire (art. 6).

Au niveau régional, le Schéma de développement de l'espace régional définit l'objectif « Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs » comme une condition nécessaire à la réalisation de tous les autres objectifs (p. 115). De manière générale, il demande de développer l'information, la sensibilisation et la formation à la gestion de l'espace, de façon à faire entrer les principes du bon aménagement du territoire et du bon urbanisme dans la culture collective (p. 127)

A l'échelle régionale, l'élaboration d'une politique du paysage doit s'inscrire dans un processus participatif associant la Région wallonne (et son Administration) à ses structures consultatives (la Commission régionale d'aménagement du territoire, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable...). A leur échelle, les Communes et les structures supra-communales devraient également développer leur politique paysagère selon un processus participatif associant population et associations locales. En région wallonne, les Communes sont tenues pour certaines décisions à des procédures d'information, de consultation et d'enquête publique.

La mise en œuvre des politiques de paysage devrait également être participative. L'application des mesures opérationnelles de gestion constitue, par exemple, l'opportunité d'associer les citoyens, éventuellement à travers le monde associatif.

De plus, toute politique paysagère doit intégrer des options et mesures de sensibilisation, d'éducation et de formation au paysage. En effet, la sensibilisation de l'ensemble des acteurs et spectateurs du paysage (c'est-à-dire de toute la population) est indispensable pour favoriser l'inscription des actes de chacun dans le cadre des objectifs définis par la politique publique. Quant à la formation des professionnels des secteurs publics, associatifs et privés, elle leur apporte les connaissances et compétences requises pour transcrire, dans leur pratique, la politique du paysage définie.

4° Définition d'options et de mesures de gestion préventive, de protection et d'aménagement différenciées selon les caractéristiques, les qualités et valeurs, ainsi que les évolutions des paysages.

Selon le rapport explicatif de la Convention européenne du paysage, des objectifs de qualité doivent être définis en relation avec les résultats de l'identification et de la qualification paysagères (§ 60), c'est-à-dire en fonction des caractéristiques et qualités des paysages. Le choix des mesures de protection, de gestion et d'aménagement dépend ensuite, pour chaque paysage, de ses caractéristiques et des objectifs de qualité qui lui ont été définis (§ 41). La Convention entend la protection du paysage comme la conservation et le maintien de ses aspects significatifs ou caractéristiques, justifiés par sa valeur patrimoniale. La gestion du paysage consiste en l'accompagnement et l'harmonisation de ses transformations. Et l'aménagement des paysages correspond à leur mise en valeur, leur restauration ou à la création de nouveaux paysages (art. 1^{er}).

Le Schéma de développement de l'espace communautaire explique, quant à lui, que si certains sites paysagers exceptionnels nécessitent une protection ciblée, d'autres paysages demandent plutôt des mesures de préservation, de réhabilitation ou d'aménagement (p. 36). Pour certaines régions, ce Schéma défend une politique paysagère créative et individualisée, basée sur l'intégration, ouverte aux nouvelles évolutions et qui contribue à la création ou à la réhabilitation de paysages attrayants (p. 37).

Au niveau régional, le Schéma de développement de l'espace régional défend – dans la même idée que la Convention européenne – la protection, la gestion prudente et le développement (dont par requalification) des paysages wallons, dans leurs qualités et spécificités (p. 126).

Sous la forme de pistes de réflexion, l'Etat de l'environnement wallon de 1996 (consacré au paysage) propose trois optiques de gestion des paysages : l'optique conservatoire, l'optique patrimoniale et l'optique structurante. L'optique conservatoire, correspondant à une gestion « dans le respect des logiques initiales », est à appliquer aux paysages reconnus de grande valeur (par rapport au référentiel retenu). L'optique patrimoniale, correspondant à une gestion en cohérence avec les spécificités, concerne les paysages représentatifs des diversités locales et régionales. Et l'optique structurante correspond à valoriser les paysages dégradés et les paysages nouveaux en travaillant sur leur structure (p 87).

Toute politique paysagère devrait différencier les options et mesures qu'elle définit, non seulement selon les caractéristiques, les qualités et les valeurs propres à chaque paysage, mais aussi en fonction de ses évolutions. En effet, une politique ne peut envisager les mêmes mesures pour un paysage rural et un paysage urbain, un paysage rural d'*openfield* et un paysage rural de bocage, un paysage très visible mais esthétiquement dégradé et un paysage de valeur historique remarquable mais de faible visibilité, un paysage rural en périphérie urbaine et soumis à la péri-urbanisation et un paysage rural dans une zone en déprise...

Nous distinguons les différentes options et mesures qui devraient être envisagées par toute politique paysagère selon trois logiques comparables à celles de la *Convention européenne du paysage*, à savoir :

- les options et mesures de gestion préventive, c'est-à-dire d'accompagnement des évolutions qui menacent le paysage dans l'objectif de préserver – de manière générale – ses qualités et valeurs ;
- les options et mesures de protection paysagère qui visent à conserver les qualités et valeurs paysagères considérées comme remarquables car particulièrement exceptionnelles ou représentatives à l'échelle du territoire concerné ;
- les options et mesures d'aménagement paysager qui visent à développer les qualités et valeurs paysagères (par des opérations de requalification, remédiation, restauration et recomposition) et à les valoriser (par une mise en valeur).

5° Prise en compte de l'ensemble des paysages du territoire, de leurs composantes naturelles et anthropiques, de leur dimension temporelle et de leur nature visuelle

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à prendre en compte, lors de l'élaboration des politiques de paysage, l'ensemble des paysages : qu'ils soient « naturels », ruraux, urbains ou périurbains, d'une part, et remarquables, du quotidien ou dégradés, d'autre part (art. 2). Sa définition du paysage (art. 1^{er}) intègre tant les éléments culturels que les éléments naturels du paysage, ainsi que sa nature perceptuelle.

La définition du paysage de la Convention Benelux intègre, quant à elle, la nature visuelle et perceptuelle du paysage, ses facteurs naturels et anthropiques, ainsi que sa dimension historique (art. 1^{er}).

Le Schéma de développement de l'espace communautaire précise que la valeur des paysages (culturels) réside dans la composition d'ensemble et non dans des éléments isolés (p. 80).

Et le Schéma de développement de l'espace régional défend la protection, la gestion et recomposition des paysages, qu'ils soient ruraux ou urbains (pp. 215-217).

Toute politique de paysage doit prendre en compte l'ensemble des paysages du territoire concerné : tant les paysages ruraux (agro-forestiers ou villageois) et de nature que les paysages urbains (dont périurbains) et liés aux activités économiques, qu'ils soient considérés comme remarquables, dégradés ou ordinaires.

Toute politique paysagère doit se référer à une définition du paysage qui reconnaissse sa nature visuelle (et donc perceptuelle), qui intègre ses composantes naturelles et anthropiques (dont culturelles) et qui prenne en compte sa dimension évolutive. Pour cette recherche, notre définition de référence du concept de paysage (*cf. chapitre 3*) répond à ces critères.

Toute politique paysagère devrait appréhender le paysage à travers :

- les entités paysagères – le vocable « entité paysagère » étant utilisé comme terme générique pour délimiter les paysages selon différentes échelles spatiales, soit, par taille décroissante, l'ensemble, le territoire, le faciès, l'aire, l'unité et le site paysagers⁴⁰ ;
- les éléments paysagers qui composent le paysage par leur articulation – ce sont soit des objets considérés isolément, soit des configurations d'objets ;
- les points et lignes de vue qui offrent le paysage au regard.

⁴⁰ Ce vocabulaire se base sur la terminologie définie par la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) dans ses recherches.

Les ensembles paysagers regroupent chacun des territoires paysagers selon une classification géographique. Ils font écho aux grandes différenciations paysagères de la Wallonie (Godart et Teller [dir.], 2007).

Les territoires paysagers sont l'agrégation de plusieurs unités paysagères possédant des caractéristiques homologues ou similaires (Feltz [dir.], 2004).

Le faciès paysager est une subdivision d'un territoire paysager correspondant à l'expression de légères variantes paysagères (Feltz [dir.], 2004).

Les aires paysagères résultent du découpage des territoires paysagers sur base des critères de relief, d'occupation végétale du sol et de mode d'urbanisation (Godart et Teller [dir.], 2007).

L'unité paysagère est la portion de territoire embrassée par la vue humaine au sol et délimitée par des horizons visuels (Feltz [dir.], 2004).

Et le site paysager correspond au lieu d'appréhension le plus local du paysage.

6° Réalisation d'un diagnostic paysager et identification des enjeux paysagers préalablement à l'élaboration de toute politique de paysage.

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à identifier les paysages, analyser leurs particularités ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient, et déterminer leurs qualités (art. 6C). Selon le rapport explicatif accompagnant la Convention, le travail d'identification et d'analyse doit être effectué sur le terrain par des professionnels, mais en faisant participer la population locale, le public et les divers acteurs concernés au moyen d'enquêtes et de réunions d'information (§ 56). Il précise aussi que la qualification des paysages peut se faire sans nécessairement donner une échelle précise de valeurs (§ 54). Par contre, la Convention demande que la qualification prenne en compte les valeurs que leur attribuent la population et les acteurs concernés (art. 6C). Leurs points de vue pouvant être extrêmement variés (et subjectifs), le rapport explicatif (§ 57) suggère de commencer la qualification en s'appuyant sur des critères objectifs, puis de confronter les résultats aux différentes valeurs que population, public et acteurs attribuent au paysage. Le résultat de cette comparaison pourrait éventuellement faire l'objet d'une enquête publique, d'une information du public, de campagnes de sensibilisation.

Le Schéma de développement de l'espace communautaire indique, quant à lui, que la valeur d'un paysage peut être envisagée sous divers angles : écologique (en tant qu'habitat pour la faune sauvage...), esthétique, culturel, historique et économique (comme support d'une exploitation touristique) (pp. 36-37 et 67).

Au niveau régional, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) définit une mesure d'« Identification actualisée des paysages et des pressions » pour identifier la diversité, la qualité mais aussi les pressions paysagères préalablement à l'élaboration de toute politique de sauvegarde, de (re)composition et de gestion du paysage (pp. 215-216). Plus précisément, le SDER souligne l'intérêt des concepts de silhouette urbaine, front bâti et front de village pour la caractérisation des paysages bâtis.

Toute élaboration de politique de paysage devrait se fonder sur un diagnostic paysager préalable, à l'échelle du territoire concerné.

Ce diagnostic paysager devrait aboutir à :

- caractériser le paysage, c'est-à-dire identifier les éléments paysagers qui lui sont caractéristiques, délimiter et spécifier⁴¹ les différentes entités paysagères émergeant à l'échelle du territoire concerné, ainsi que localiser les principaux points/lignes de vue permettant d'appréhender au moins chacune des entités paysagères délimitées. Cette caractérisation descriptive peut s'accompagner d'une caractérisation analytique qui explique la genèse du paysage et son usage par les différents acteurs et spectateurs du paysage ;
- apprécier le paysage, soit ses qualités⁴² (sa visibilité, sa spécificité⁴³, sa diversité⁴⁴...) et les valeurs qu'on lui attribue dans les champs de l'esthétique, des sciences et de l'affectif (valeurs appréciées selon au moins trois degrés : remarquable, ordinaire, dégradé) ;
- identifier les évolutions du paysage et leurs causes, en particulier celles qui réduisent ou sont susceptibles de réduire ses qualités et valeurs (c'est-à-dire les pressions) ;
- et enfin, dégager les enjeux paysagers du territoire concerné, c'est-à-dire les constats – positifs ou négatifs – considérés comme importants et qui appellent une action en réponse.

⁴¹ Spécifier, au sens de déterminer les caractéristiques particulières (spécificités) à chaque entité paysagère, permettant de les différencier.

⁴² L'appréciation des qualités du paysage n'implique pas de jugement de valeur. Mais les valeurs paysagères se construisent sur des qualités.

⁴³ La spécificité qualifie une entité paysagère et s'apprécie par la comparaison de ses caractéristiques à celles des autres entités : il s'agit de ce qu'elle présente en propre par rapport aux autres.

⁴⁴ La diversité qualifie un groupe d'entités paysagères (d'un territoire régional ou communal, par exemple) et consiste en l'appréciation de leur degré de différences. La diversité s'apprécie donc sur base de leurs spécificités.

La réalisation de ce diagnostic paysager doit associer les populations et acteurs concernés. Pour cela, l'appréciation du paysage constitue la phase privilégiée. En effet, elle nécessite idéalement de considérer les différents regards que la société porte sur le paysage pour couvrir les trois champs de valeur paysagère (esthétique, scientifique et affectif). La consultation des acteurs et spectateurs du paysage s'impose donc afin d'intégrer leurs approches variées.

4.2. ENJEUX PAYSAGERS RÉGIONAUX

La première étape de la construction d'une politique du paysage en Wallonie consiste à désigner les enjeux paysagers que la Région doit rencontrer.

La réalisation d'un diagnostic paysager permet de dégager les enjeux paysagers d'un territoire : ce sont les constats – positifs ou négatifs – considérés comme importants et qui, par conséquent, nécessitent une action en réponse. Ils peuvent être ordonnés par ordre de priorité selon l'importance accordée ou l'urgence d'y répondre.

Sur base de l'étude de différents documents régionaux⁴⁵ dont tout ou partie contribue à une analyse de la situation paysagère en Wallonie, nous dégageons sept grands enjeux paysagers dont la Région wallonne devrait se saisir. Ils ne sont pas hiérarchisés par priorité, mais regroupés selon qu'ils correspondent à des constats positifs ou négatifs.

1) Les constats positifs des paysages de Wallonie

- **La grande diversité de paysages.**

Le Schéma de développement de l'espace régional (1999) présente la Wallonie comme une région de grande diversité de paysages urbains et ruraux (p. 98). Il exprime la nécessité de sauvegarder leur spécificité (p. 126).

Plus récemment, le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons de 2005 reconnaît la diversité de ses paysages comme un atout de la Wallonie (p. 121). Le Programme wallon de développement rural 2007-2013 reconnaît, quant à lui, la grande « variété » des paysages wallons (p. 11).

En effet, dans un territoire relativement restreint, la région wallonne présente une importante diversité de paysages qui s'explique par un grand nombre de combinaisons différentes de caractéristiques paysagères (principalement relatives aux formes du relief, à l'occupation agro-forestière et au bâti). La publication *Les territoires paysagers de Wallonie* (Feltz [dir.], 2004), en identifiant 79 territoires paysagers sur base de l'homogénéité des principales caractéristiques paysagères, a confirmé cette diversité.

- **La valeur remarquable de certains paysages.**

Le Programme wallon de développement rural 2007-2013 souligne l'intérêt paysager (et non seulement biologique) de certains fonds de vallée, à épargner d'un tourisme excessif (p. 12).

La Wallonie est toutefois loin de ne présenter des paysages de grande valeur qu'en fond de vallée, même s'il est vrai que ce sont là des paysages particulièrement appréciés par les touristes (et ce depuis longtemps ; Quériat, 2006)

⁴⁵ Pour rappel, la liste des documents concernés est présentée dans la démarche, au point 4.0.

Au-delà des paysages recherchés par le tourisme, la région wallonne compte également des paysages remarquables de par leurs valeurs identitaire, esthétique, géographique, historique...

L'association ADESA⁴⁶ a ainsi été chargée par la Région wallonne d'inventorier des périmètres d'intérêt paysager selon une démarche participative associant des bénévoles locaux.

La Conférence permanente du développement territorial (CPDT) a, quant à elle, mené des travaux d'identification de paysages « liés à la représentation » et de paysages « témoins » de grande valeur (GUIDE-LEPUR, 2005).

Enfin, la Cellule Paysage a proposé des « périmètres représentatifs de la diversité des paysages ruraux wallons » comme autant de « poches » du territoire wallon présentant des paysages encore relativement préservés de l'uniformisation paysagère et constituant un bon échantillon représentatif des paysages ruraux (Kummert et Feltz, 2008). Ces aires paysagères essentiellement rurales présentent une valeur géographique remarquable.



© Claude Feltz (2005)

Dans le paysage urbain de Bouillon transparaît encore la fonction militaire historique de la ville (subsistance des bastions, des bâtiments militaires...). Développée au départ d'un site de défense privilégié (un éperon barré au cœur d'un méandre de la Semois), en contrebas du château-fort médiéval, la ville est ensuite devenue place-forte sous Vauban au 17^{ème} siècle.

- **Les interventions menées sur le territoire qui constituent l'occasion de développer les qualités et valeurs des paysages.**

Les interventions menées sur le territoire et qui transparaissent dans le paysage – qu'il s'agisse de la construction d'un bâtiment, de l'implantation d'une infrastructure, d'un (ré)aménagement urbanistique... – peuvent constituer l'occasion d'accroître les qualités et valeurs du paysage concerné à travers des projets de recomposition paysagère.

⁴⁶ L'acronyme ADESA désigne Action et défense de l'environnement de la vallée de la Senne et de ses affluents.

2) Les constats négatifs des paysages de Wallonie

- Certains paysages dégradés.

Le Schéma de développement de l'espace régional (1999) exprime la nécessité de sauvegarder la qualité des paysages urbains et ruraux (p. 126), parfois dévalorisée par des éléments mal intégrés et des zones dégradées (p. 100).

Plus précisément, le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons de 2005 identifie l'habitat «en ruban» le long des routes, ainsi que les sites d'activités économiques désaffectés comme sources d'altération des paysages et de l'image de la Wallonie (pp. 108-109). L'Etat de l'environnement wallon 2000 souligne, quant à lui, l'impact négatif de certaines infrastructures touristiques sur le paysage (dans l'indicateur DivP3 : Tourisme). Et le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 soulignait les impacts paysagers qu'avaient – et qu'ont toujours – les carrières en exploitation (Cahier 7, chap.2), les infrastructures de transport (Cahier 9), les lignes électriques (Cahier 8) et les infrastructures touristiques (Cahier 10).

Les qualités et valeurs de certains paysages wallons sont, en effet, altérées par certains éléments déqualifiants, surtout relatifs à l'urbanisation au sens large – résidentielle, commerciale, touristique, d'activités économiques... – et aux infrastructures connexes de transport et d'énergie.

Outre les exemples déjà cités ci-dessus, il s'agit de lotissements résidentiels, parcs d'activités économiques et bâtiments agricoles mal intégrés au contexte paysager, ainsi que des entrées de ville déqualifiées et des terres agricoles « mitées » par de petites parcelles reboisées.

Les paysages ainsi dégradés correspondent à des sites, voire des unités paysagères.



© Claude Feltz (2001)

Vue depuis la route (N826) d'entrée dans Libramont. Les voies d'entrée en ville sont particulièrement recherchées pour l'implantation de certains commerces et services, au risque d'occuper la vue sur le paysage rural et de déqualifier la bordure de contact entre ville et campagne.



© CPDT / FUSAGX - Labo AT (2004)

Avec la régression de la culture du tabac, la vallée de la Semois a connu un enrésinement important de sa plaine alluviale, et parfois sur de très petites parcelles (ici des anciennes parcelles de culture du tabac). Le paysage ouvert de la plaine alluviale s'en est trouvé considérablement refermé.

- **Des paysages banalisés par la perte de leurs spécificités.**

L'Etat de l'environnement wallon de 2006-2007 reconnaît que l'intensification agricole et le boisement des terres les moins productives ont entraîné une banalisation des paysages (p. 715). Le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 identifiait également l'intensification agricole comme cause de réduction de la diversité des paysages ruraux (Cahier 6, chap. 1).

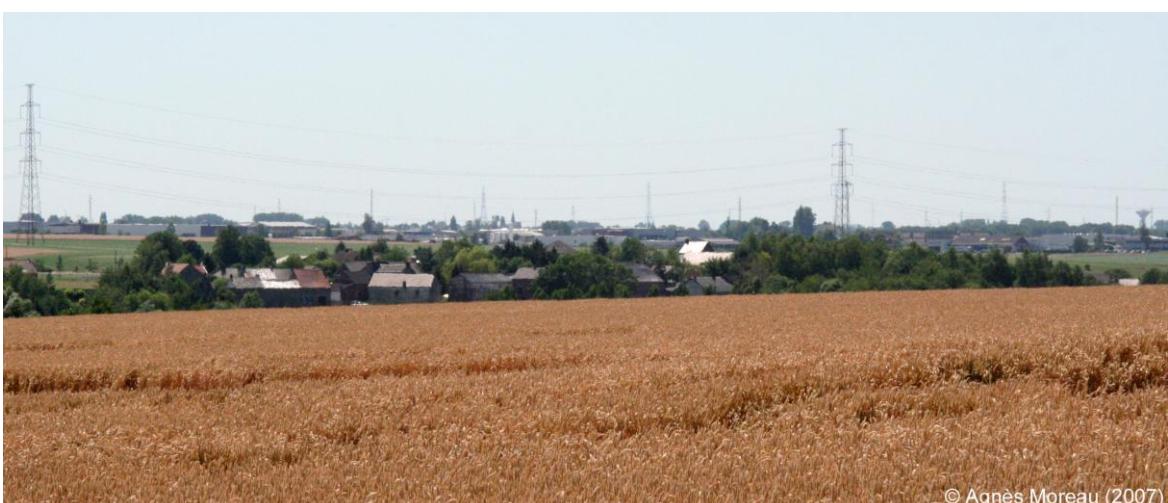
L'uniformisation du paysage, qui s'est accentuée depuis l'après-guerre, s'est concrétisée par une érosion globale des spécificités des paysages et a engendré une réduction de la diversité paysagère régionale.

Là où auparavant chaque finage présentait en son sein des paysages diversifiés, façonnés par une agriculture locale adaptée aux conditions du lieu, l'intensification des pratiques agricoles et la spécialisation agronomique ont amené une homogénéisation des paysages ruraux à l'échelle des sous-régions. A l'inverse, au niveau du bâti, alors que chaque village, chaque ville présentait une homogénéité de matériau et de forme vernaculaire, la standardisation des formes d'urbanisation a introduit une hétérogénéité à l'échelle locale (combien de nouvelles sortes de briques dans les villages historiquement en pierre ?), mais une réduction de la diversité des paysages bâtis à l'échelle de la région. Le développement des grandes infrastructures routières et la démultiplication des lignes électriques ont également contribué à l'uniformisation des paysages de Wallonie.



© Agnès Moreau (2007)

Extension du bâti sur le village de Rognée. Les nouvelles maisons, de par leur implantation, leur architecture et leurs matériaux, contrastent avec les caractéristiques urbanistiques traditionnelles du village.



© Agnès Moreau (2007)

Les alentours du village de Boignée sont particulièrement déqualifiés par plusieurs lignes électriques.

- **Les évolutions des occupations et usages du sol qui uniformisent (globalement) les paysages.**

Le premier Atlas des paysages de Wallonie publié (2007) décrit les changements récents intervenus dans les paysages wallons (pp. 23-27). Ils sont principalement dus à l'évolution des pratiques agricoles (augmentation de la taille des parcelles agricoles, suppression des éléments ligneux, uniformisation des cultures) et de l'urbanisation (création de banlieues en périphérie des villes, uniformisation des gabarits et matériaux de construction, généralisation de l'habitat linéaire le long des voies d'accès aux noyaux bâtis, nouveaux lotissements peu intégrés aux noyaux bâtis anciens). Le résultat en est l'uniformisation, la banalisation des paysages.

Le Schéma de développement de l'espace régional (1999), quant à lui, constatait que « l'évolution technologique, économique et urbaine » récente – par les modifications significatives des occupations et usages du sol qu'elle génère – peut avoir comme résultat une banalisation des paysages (p. 98). Il référait principalement à l'intensification agricole, l'urbanisation résidentielle, la création de zones commerciales, artisanales et industrielles, ainsi qu'à la construction d'infrastructures de transport (pp. 99-100).

Depuis plusieurs décennies, diverses pressions réduisent donc progressivement la diversité paysagère de la Wallonie, uniformisant ainsi ses paysages. Elles concernent principalement la diffusion de l'urbanisation et les évolutions de l'agriculture.

Certaines de ces pressions se ralentissent actuellement : le développement d'infrastructures routières, la disparition des haies et arbres isolés dans les espaces ruraux, le boisement des parcelles agricoles peu productives, le remembrement des terres agricoles (ses modifications parcellaires, ses chemins rectilignes, etc.)... D'autres se poursuivent cependant. Ainsi, la généralisation de formes d'urbanisation stéréotypées (qu'il s'agisse des bâtis résidentiel, commercial, d'activités économiques...) – même si l'intégration urbanistique est en progrès par rapport aux années '60 – et la poursuite de la mise en œuvre de certaines zones urbanisables fixées aux Plans de secteur – déterminées sans prise en compte de la composante paysagère – aboutissent à une perte de spécificités géographiques du bâti (dans sa forme, son implantation, sa localisation...). Et la construction de bâtiments agricoles en pleine campagne d'*openfield* participe encore à banaliser les paysages ruraux.

- **Les évolutions des occupations et usages du sol qui dégradent (ponctuellement) certains paysages.**

L'Etat de l'environnement wallon de 2006-2007 identifie la diffusion du bâti comme cause de dégradation des paysages : la progression de l'urbanisation sur les flancs de vallée, son également « en tâche d'huile », la construction sur des terrains isolés comme certains lotissements ou zonings (pp. 125 et 128). L'Etat de l'environnement wallon de 2000 pointait également la diffusion de l'urbanisation comme facteur de détérioration des paysages (croissance de l'habitat unifamilial, délocalisation des activités industrielles, artisanales ou de service en périphérie des villes ou en milieu rural, développement de diverses infrastructures de transport) (DivP1 : Pressions des agglomérations urbaines). Il y ajoutait le boisement des terres agricoles, en ce qu'il cause la fermeture du paysage (AgrR4 : Boisement en milieu ouvert).

Antérieurement, l'Etat de l'environnement wallon de 1996 pointait comme source de déqualification paysagère : les mutations agricoles et sylvicoles (remembrement, reboisement), la délocalisation de l'habitat, de l'industrie et du commerce (urbanisation de l'espace rural, modification de l'organisation spatiale), l'augmentation de la hauteur des constructions, le développement des infrastructures touristiques, de transport et de communication (pp. 79-84).

Les paysages wallons sont donc menacés, par endroit, par des pressions qui réduisent leurs qualités et valeurs, souvent en y introduisant des éléments déqualifiants.

L'urbanisation et le développement des infrastructures qui l'accompagnent constituent ainsi les causes majeures de la dégradation paysagère. L'urbanisation se traduit parfois par des constructions résidentielles ou agricoles mal intégrées au paysage, des bâtiments commerciaux ou industriels à l'architecture peu appréciée... qui dégradent les paysages ruraux, les entrées de villes... Quant aux antennes GSM et aux éoliennes – dont l'implantation se généralise, elles sont souvent perçues comme des éléments déqualifiant le paysage.

L'instauration du système d'évaluation des incidences sur l'environnement permet toutefois de bien identifier, pour les limiter, les impacts paysagers des projets soumis à cette procédure. Mais tout impact n'est pas pour autant écarté, et tous les projets ne sont pas concernés par l'évaluation des incidences. De plus, en amont du développement d'un projet reste la planification des affectations du sol. Si toute révision des Plans de secteur est maintenant, elle-aussi, soumise à l'évaluation de ses incidences environnementales, il n'en reste pas moins que la grande majorité des zones urbanisables fixées aux Plans de secteur a été déterminée sans prise en compte de leur dimension paysagère. Et malheureusement, la « frilosité » des niveaux décisionnels tant régional que communaux n'est pas de nature, jusqu'à présent, à enrayer cette déqualification planifiée de certains paysages de Wallonie.

Cette menace de dégradation paysagère est d'autant plus inacceptable lorsqu'elle touche des paysages reconnus pour leur valeur remarquable.

4.3. OBJECTIFS ET OPTIONS D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE DU PAYSAGE

Les enjeux paysagers déterminés à l'échelle du territoire wallon appellent la Région wallonne à élaborer et mettre en œuvre une politique régionale du paysage.

La Région devrait ainsi tout d'abord formuler les objectifs paysagers qu'elle se donne à atteindre pour l'ensemble du territoire wallon et qui consistent logiquement à valoriser les atouts du paysage, à corriger ses faiblesses et à orienter ses évolutions, le cas échéant.

Chacun des objectifs régionaux formulés est ensuite à traduire en options : ce sont les choix stratégiques d'actions à entreprendre pour atteindre concrètement les objectifs et répondre ainsi aux enjeux.

Conformément au quatrième principe général proposé pour une politique du paysage en Wallonie (cf. page 96), la définition des options devrait envisager trois logiques stratégiques (comparables à celles de la *Convention européenne du paysage*, art. 1^{er}), à savoir :

- la gestion préventive, c'est-à-dire l'accompagnement des évolutions qui uniformisent ou dégradent le paysage dans l'objectif de le préserver – de manière générale ;
- la protection paysagère qui vise à conserver les atouts du paysage ;
- l'aménagement paysager qui vise soit à corriger les faiblesses du paysage, soit à valoriser ses atouts, soit à saisir les occasions de développer ses qualités et valeurs.

Et conformément au troisième principe général, les objectifs régionaux devraient également être traduits par des options de sensibilisation, d'éducation et de formation au paysage.

Ces options peuvent être hiérarchisées selon un ordre de priorité (ou de phasage temporel), en fonction de leur importance et de l'affectation de moyens.

Dans l'article 1^{er} du CWATUP, la Région wallonne définit, de manière assez générale, la gestion qualitative du cadre de vie ainsi que la conservation et le développement du patrimoine paysager comme des priorités de l'aménagement du territoire en Wallonie.

Elle définit également dans le Schéma de développement de l'espace régional l'objectif « Valoriser le patrimoine et protéger les ressources », qui se traduit, entre autres, par l'option « Intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement » (p. 126). Les mesures formulées pour la mise en œuvre de cette option concernent l'identification et la maîtrise des pressions sur le paysage, la protection renforcée d'une sélection de paysages et de points de vue sur le paysage, la recomposition paysagère pour les espaces dégradés, ainsi que le développement d'instruments de gestion (pp. 215-217).

Et par la ratification de la Convention européenne du paysage, la Région s'engage à protéger les paysages de valeur patrimoniale, guider et harmoniser les transformations du paysage, restaurer les paysages dégradés, créer de nouveaux paysages et mettre en valeur les paysages (art. 1^{er}). De manière générale, l'objectif de chaque Partie signataire devrait donc être de préserver, voire enrichir la qualité et la diversité des paysages, au lieu de les laisser péricliter (§ 42 du rapport explicatif).

Au départ des objectifs et options définis (explicitement) ou transparaissant (plus implicitement) dans ces documents et d'autres⁴⁷, nous dégageons quatre objectifs pour une politique régionale du paysage, traduits en seize options.

La formulation de ces objectifs et options respecte les principes généraux d'une politique du paysage déjà énoncés (cf. point 4.1.). Et dans le cadre de notre contribution, nous ne les hiérarchisons pas.

⁴⁷ Pour rappel, la liste des documents concernés est présentée dans la démarche, au point 4.0.

Ces quatre objectifs régionaux peuvent être formulés comme suit :

- 1) la **préservation** globale des qualités et valeurs des paysages wallons face aux évolutions qui les menacent ;
- 2) la **conservation** des qualités et valeurs paysagères considérées comme remarquables ;
- 3) le **développement** des qualités et valeurs de l'ensemble des paysages wallons ;
- 4) la **valorisation** des qualités et valeurs des paysages wallons.

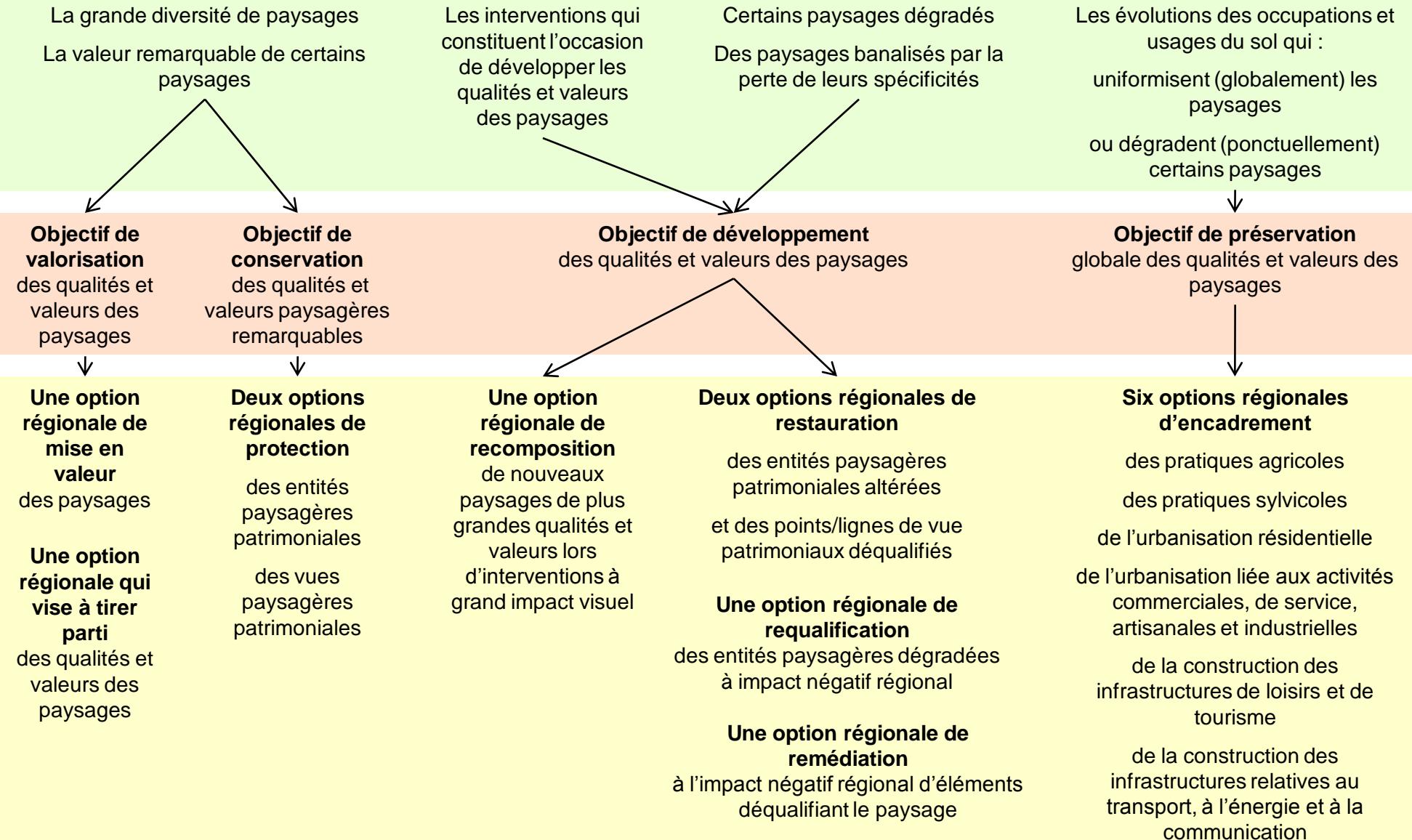
L'objectif de préservation correspond à une logique de gestion préventive, que la *Convention européenne du paysage* dénomme simplement « gestion ». L'objectif de conservation réfère à une logique de protection patrimoniale, que la *Convention* nomme « protection ». Et les objectifs de développement et de valorisation renvoient à une logique d'aménagement du paysage, selon le terme utilisé par la *Convention* (art. 1^{er}).

Une des seize options est générale à ces quatre objectifs : elle vise à sensibiliser, éduquer et former différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère élaborée par la Région.

Le schéma présenté en page suivante rassemble et articule les sept grands enjeux paysagers, les quatre objectifs régionaux qui y répondent, ainsi que les seize options qui les transcrivent.

Ensuite, chacun des quatre objectifs et chacune des options est détaillé, en commençant par l'option générale de sensibilisation, éducation et formation.

Sept grands enjeux paysagers régionaux



Une option régionale générale de sensibilisation, d'éducation et de formation
des différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère régionale

- **Option générale : sensibiliser, éduquer et former différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère régionale.**

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à prendre des mesures de sensibilisation, de formation et d'éducation au paysage (art. 6). Elle invite les Parties à :

- organiser des campagnes d'information et de sensibilisation du public, des représentants élus et des associations, sur la valeur des paysages présents et à venir (§ 52 du rapport explicatif) ;
- former des spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages ;
- favoriser la formation aux questions paysagères des élus et du personnel des secteurs publics ou privés concernés ;
- développer des enseignements scolaires et universitaires abordant les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement (§ 53 du rapport explicatif).

Au niveau wallon, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) définit l'objectif « Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs » comme une condition nécessaire à la réalisation de tous ses autres objectifs (p. 115). Cet objectif est traduit par quatre options et différentes mesures qui ont pour but « d'intégrer dans la culture collective la nécessité d'aménager et de gérer correctement le territoire ». « Elles visent d'une part à mieux faire comprendre l'intérêt de l'intervention des pouvoirs publics pour assurer le bien-être général, et d'autre part à amener chaque citoyen à se sentir responsable des actes qu'il pose dans ce domaine » (p. 221). Les options sont : « Amener à une prise de conscience citoyenne concernant les enjeux liés aux usages de l'espace », « Organiser une information et des formations adaptées », « Développer des actions informatives » et « Responsabiliser les acteurs par la consultation et la concertation » (p. 127). Les mesures correspondantes consistent à développer des actions de communication pour un public varié (entre autres sur les aspects esthétiques du cadre de vie, dont les paysages), à sensibiliser les écoliers et les lycéens à la manière dont se construit leur cadre de vie, à sensibiliser les étudiants qui se destinent à des professions liées à l'usage et à la gestion de l'espace, à organiser des formations ciblées pour les mandataires politiques, les membres des commissions consultatives et les professionnels du cadre de vie... (pp. 222-224) En outre, le SDER précise que les actions d'information et de sensibilisation proposées ne prendront véritablement leur sens que si les citoyens sont invités à participer activement à la gestion de leur cadre de vie, par la consultation et la concertation (p. 225). Et plus particulièrement dans un souci de sensibilisation au paysage, le SDER invite à mettre en place des outils d'assistance architecturale et urbanistique (p. 215). Pour répondre à son objectif d'« amélioration continue du cadre de vie », le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons propose, entre autres, de poursuivre les opérations de sensibilisation des citoyens – et des jeunes en particulier – au patrimoine (p. 112).

L'un des objectifs qu'a défini le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 visait l'éducation à l'environnement, pour que chacun (citoyen, responsable économique, décideur politique) puisse à son niveau acquérir un certain nombre de capacités qui lui permette de prendre les bonnes décisions en cette matière (Cahier 11, chap. 4).

Dans le CWATUP et le Code de l'environnement, la Région wallonne instaure des instruments de sensibilisation et de formation. Ainsi, l'Institut du patrimoine wallon a, entre autres, pour mission de sensibiliser le public à la protection et à la valorisation du patrimoine (par l'organisation des Journées du patrimoine, par la réalisation, l'édition et la diffusion de publications...) (art. 218 et 220 ter du CWATUP). Le CWATUP fixe également les missions des Maisons de l'Urbanisme, à savoir la sensibilisation, l'information, le dialogue, le débat et la communication sur toute matière ayant trait à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (art. 256/1). La Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme a pour objet, quant à elle, la sensibilisation et l'implication des architectes professionnels aux enjeux et aux dispositions décrétale et réglementaires de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (art. 256/1). Et la Maison des plus beaux villages de Wallonie a pour mission la sensibilisation, l'information et l'aide à la décision relative au Règlement général sur les bâties en site rural (art. 256/1). Le Code de l'environnement instaure les Centres régionaux d'initiation à l'environnement destinés à accueillir le public (organisations de jeunesse et d'adultes, écoles, familles, administrations) en vue de l'informer, de le sensibiliser et de le former à l'environnement (par animations, stages, formations...) (art. D.21 et D.24).

L'option régionale doit viser à sensibiliser, éduquer et former différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère élaborée par la Région.

La sensibilisation et l'éducation au paysage consiste à concevoir et mettre en œuvre des actions qui visent à éveiller « la conscience paysagère » de l'ensemble des acteurs et spectateurs du paysage, afin que ceux-ci inscrivent volontairement leurs actes dans le cadre des objectifs de la politique régionale du paysage.

La formation au paysage, quant à elle, consiste à concevoir et mettre en œuvre des actions destinées à accroître les connaissances et compétences des professionnels des secteurs publics, associatifs et privés afin qu'ils inscrivent leurs pratiques dans le cadre des objectifs régionaux de la politique paysagère. En particulier, il est important de former les agents des administrations qui sont amenés à prendre des décisions ayant un impact sur le paysage, ainsi que les conseillers du monde associatif qui viennent en appui de l'administration auprès des acteurs du paysage (conseillers agricoles...).

La collection des *Atlas des paysages de Wallonie*, réalisée par la CPDT à la demande de la Région, constitue un instrument de sensibilisation spécifique au paysage à destination d'un large public, tandis que les publications *Pour une meilleure prise en compte des paysages* (Neuray et van der Kaa, 2004) et *Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles* (FRW, 2001) sont plutôt destinées au milieu professionnel.

1) L'objectif de préservation globale des qualités et valeurs des paysages

Pour préserver la qualité et la diversité des paysages, la Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à concevoir et mettre en œuvre, entre autres, des politiques de gestion des paysages qui visent à guider et à harmoniser les transformations paysagères induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales (art. 1^{er}). Quant au Schéma de développement de l'espace communautaire, il définit comme option l'amélioration de la coordination des mesures de développement qui affectent les paysages (p. 37). Il défend ainsi la volonté de préserver les paysages en encadrant les pressions qui les menacent.

Au niveau wallon, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) propose deux mesures qui concernent particulièrement la gestion des pressions que le paysage subit (pour répondre à son objectif « Valoriser le patrimoine et protéger les ressources » et transcrire son option « Intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement »). La mesure « Identification actualisée des paysages et des pressions » est accompagnée par la mesure « Mise en place d'outils de gestion » qui propose autant l'amélioration de la prise en compte du paysage dans des instruments d'aménagement du territoire existants (délivrance des Permis d'urbanisme, études d'incidences, prescriptions urbanistiques réglementaires...) que le développement de nouveaux outils (règlements régionaux d'intégration paysagère, programme spécifique de recomposition des paysages...) (pp. 215-216). Entre autres, le SDER demande de composer les franges de l'urbanisation en les distinguant de l'espace ouvert (p. 153), de prévenir le mitage et la fermeture des paysages (p.216), de procéder à une réflexion globale et préalable pour la localisation des infrastructures de production d'énergie renouvelable (p. 220), de veiller à la bonne intégration des bâtiments et infrastructures dans le paysage (p. 155), d'examiner les conséquences des projets sur la composition et la structuration du paysage lors des demandes de Permis (p. 215)... Pour son option « Protéger et gérer durablement les ressources », le SDER défend également la prise en compte de la dimension paysagère lors de l'exploitation des carrières (p 219). Ainsi, le SDER propose de préserver les paysages des pressions qui le menacent.

Pour répondre à son objectif d'« amélioration continue du cadre de vie », le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons définit quelques mesures qui visent, entre autres, à préserver les paysages de déqualification : éviter l'habitat «en ruban» le long des routes (p. 108), évaluer l'impact environnemental de toute politique préalablement à sa mise en œuvre (p. 117), ainsi que préserver la diversité et la qualité des paysages (p. 121).

Quant au Programme wallon de développement rural 2007-2013, il promeut un développement économique des zones rurales qui préserve la qualité des paysages ruraux, soit la recherche d'un équilibre entre les activités humaines et la préservation des paysages (pp. 83 et 119). Les paiements agro-environnementaux font partie des mesures qu'il propose en réponse aux pressions qui menacent les paysages (pp. 200-201).

Un des objectifs définis par le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 visait le maintien des éléments naturels constitutifs de nos paysages urbains et ruraux (Cahier 3, chap. 1). Les actions proposées pour y répondre concernaient la gestion des éléments naturels dans une optique de « diversité paysagère », la minimisation des impacts paysagers des infrastructures de tourisme et de loisirs, la prise en compte de la dimension paysagère dans les études d'incidences sur l'environnement, dans les remembrements et lors de l'octroi des permis de boisement (Cahier 12). Le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 défendait donc une maîtrise des transformations du paysage (et pas uniquement au sens d'éco-paysage).

Au niveau légal, le Code de l'Environnement établit le principe d'action préventive qui consiste à prévenir un dommage plutôt que d'avoir à le réparer (art. D.1^{er}). Ce principe y est traduit par la définition juridique du système d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans, programmes et projets (partie décrétale V). Le Code de l'Environnement transcrit donc la volonté régionale d'une gestion préventive des incidences sur l'environnement, y compris sur le paysage. L'objectif de la Région wallonne visant la préservation des paysages se transcrit également dans le CWATUP. Outre que les zones agricole et forestière des Plans de secteur y sont définies comme contribuant au maintien (entre autres) du paysage (art. 35 et 36), le CWATUP exige que divers documents stratégiques et planologiques identifient leurs propres incidences sur le paysage (art. 13 pour le Schéma de développement de l'espace régional, art. 16 pour le Schéma de structure communal, art. 42 pour les Plans de secteur...).

Enfin, l'Etat de l'environnement wallon de 1996 avançait, comme piste de réflexion, la nécessité de garder la maîtrise de l'évolution des paysages étant donné que les évolutions trop rapides et non maîtrisées conduisent à une perte d'identité des paysages (les habitants ne reconnaissant plus leurs paysages) (pp. 87-88).

Face aux évolutions qui menacent les paysages d'uniformisation et de dégradation, la préservation globale des qualités et valeurs des paysages devrait constituer l'un des objectifs d'une politique régionale du paysage en Wallonie.

Cet objectif – qui, comme déjà dit, réfère à une logique de gestion préventive du paysage – vise à accompagner, voire orienter les évolutions qui menacent le paysage (dans ses qualités et valeurs) pour en minimiser les impacts négatifs.

Cet objectif général concerne la totalité des paysages soumis ou susceptibles d'être soumis à des évolutions non souhaitées, quelles que soient leurs qualités et valeurs particulières.

La Région wallonne devrait, en particulier, mettre l'accent sur la préservation de la diversité paysagère régionale. En effet, maintenir la diversité des paysages wallons constitue, par définition, un objectif ne pouvant relever que de la responsabilité régionale – cette diversité n'étant identifiable qu'à l'échelle de la Wallonie.

Les **options régionales** qui traduisent cet objectif de préservation consistent à encadrer les occupations et usages du sol susceptibles d'uniformiser ou de dégrader le paysage à l'échelle régionale.

En réponse à chaque type de menace identifié dans les enjeux régionaux, nous formulons une option. Ces options – au nombre de six – sont à actualiser régulièrement en fonction de l'émergence, la modification, la disparition des menaces.

Chacune de ces options ne concerne que les paysages soumis ou susceptibles d'être soumis à la menace considérée.

- **Option 1a : encadrer les pratiques agricoles.**

La rationalisation des pratiques agricoles se traduit dans les paysages ruraux par une érosion de leurs spécificités paysagères (agrandissement parcellaire, perte d'éléments végétaux, industrialisation des formes de bâti...) et donc leur uniformisation. Elle se traduit aussi par des dégradations paysagères ponctuelles, essentiellement liées à la construction, en périphérie villageoise ou en pleine campagne, de bâtiments agricoles mal intégrés au paysage. Toutefois, certaines transformations qui transparaissent dans le paysage, comme le remembrement des terres agricoles (ses modifications parcellaires, ses chemins rectilignes, etc.) et la disparition des haies et arbres isolés, sont nettement moins nombreuses ces dernières années qu'auparavant.

En réponse, l'option régionale adéquate consiste à encadrer les pratiques agricoles pour préserver les qualités et valeurs des paysages ruraux tout en ne diminuant pas le revenu professionnel de l'agriculteur.

Si la logique actuelle de rétribution des services environnementaux rendus par les agriculteurs rencontre cette option, elle ne suffit pas pour autant. Elle devrait s'accompagner d'un cadre pour orienter certains actes et travaux agricoles qui ont un impact significatif sur le paysage.



© Catherine Dubois (2005)

Vue sur la vallée de la Berwinne, en Pays de Herve. La préservation des structures végétales caractéristiques du paysage de bocage passe par un encadrement adapté des pratiques agricoles.

- **Option 1b : encadrer les pratiques sylvicoles.**

Le boisement de petites parcelles isolées en zone agricole (souvent par des résineux) engendre un mitage, voire une « fermeture » de certains paysages ruraux lorsque les parcelles concernées sont allongées. Cette dynamique d'après-guerre s'est heureusement ralentie ces dernières années, du fait d'un moindre abandon des terres agricoles. Les coupes à blanc sont, quant à elles, toujours d'actualité.

En réponse, l'option régionale adéquate consiste à encadrer les pratiques sylvicoles pour préserver les qualités et valeurs des paysages ruraux tout en permettant une exploitation forestière rentable. Cela nécessite de définir un cadre pour, d'une part, préciser les conditions que doivent remplir les nouvelles plantations⁴⁸ (surtout quant à leur localisation, leur structure de lisière et leurs essences) et, d'autre part, guider les pratiques sylvicoles qui marquent le paysage (surtout les coupes à blanc).

⁴⁸ Actuellement, les boisements et déboisements hors zone forestière nécessitent l'obtention préalable d'un Permis d'urbanisme. Mais la sylviculture en zone forestière n'est pas soumise à Permis (art. 84 §1^{er} 9° du CWATUP).



© Claude Feltz (2007)

L'enrésinement de parcelles agricoles, autour du village de Racheocourt. L'encadrement des pratiques sylvicoles devrait préserver l'ouverture de l'espace agricole, la longueur des vues et favoriser les lisières mixtes et étagées (à l'inverse des lisières géométriques et austères des parcelles enrésinées).

- **Option 1c : encadrer l'urbanisation résidentielle.**

L'urbanisation résidentielle se traduit, d'une part, par une diffusion du bâti en périphérie urbaine et en milieu rural et, d'autre part, par la généralisation de nouveaux modes d'implantation et de nouvelles formes standardisées de bâti. Ainsi, l'habitat se développe souvent sans respect de la sitologie⁴⁹ initiale du village ou de la ville (en linéaire le long des routes ou par des lotissements en rupture paysagère avec leur village...). Ces pratiques sont cependant conformes aux Plans de secteur en ce qu'il s'agit de la poursuite de la mise en œuvre de leurs zones urbanisables. Mais ce zonage a été déterminé sans grande prise en compte de la composante paysagère. En outre, même si l'intégration urbanistique est en progrès par rapport aux années '60, les nouveaux modes d'implantation et nouvelles formes de bâti (gabarit, toiture, matériaux de recouvrement...) restent stéréotypés (entre autres par certaines prescriptions urbanistiques réglementaires).

Il en résulte fréquemment un manque d'intégration paysagère du nouveau bâti – tant de par sa forme que de par son implantation et sa localisation. Partout où elle est planifiée aux Plans de secteur, l'extension résidentielle constitue donc une menace d'uniformisation et de dégradation des paysages.

En réponse à cette menace, l'option régionale adéquate vise à encadrer cette urbanisation pour qu'elle préserve les qualités et valeurs des paysages wallons. La re-concentration du bâti dans et au pourtour immédiat des villes et villages permettrait de préserver les paysages agro-forestiers et de nature tout en maintenant (voire en recomposant) des paysages urbains et villageois de qualité.

Pour cela, la reconsideration paysagère de la planification des zones urbanisables constitue une mesure majeure. Malheureusement, le zonage des affectations du sol tel que fixé actuellement par les Plans de secteur contribue, au contraire, à une urbanisation du territoire régional peu

⁴⁹ La sitologie constitue l'étude du site et du rapport que la ville ou le village entretient avec son site. Pour plus d'information, cf. l'article *Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale* (Dubois, 2009a).

respectueuse de sa dimension paysagère. Même s'il faut être conscient des « pesanteurs foncières » que ces Plans obèrent, il est cependant essentiel de réactualiser la planification territoriale de l'urbanisation.

Une autre piste d'action consiste à améliorer la prise en compte de la dimension paysagère des projets soumis à Permis d'urbanisme et de lotir. La Cellule Paysage a ainsi proposé à la Région wallonne un *vade mecum* pour aider les agents de l'administration à apprécier l'acceptabilité paysagère d'un projet (Kummert et Feltz, 2008).



© Catherine Dubois (2002)

Vue sur le paysage urbain de Malmedy. L'urbanisation se diffuse à l'est sur le versant, jusqu'à son sommet, faisant déborder la ville de son site initial. L'encadrement de l'urbanisation dans le respect de la sitologie initiale aurait permis de préserver la clarté de ce paysage urbain.

- **Option 1d : encadrer l'urbanisation liée aux activités économiques (commerciales, de service, artisanales et industrielles).**

Les activités commerciales, de service, artisanales et industrielles se concrétisent par la construction de bâtiments divers, adaptés à leur fonction. Ces activités étant pour la plupart délocalisées en périphérie urbaine, voire même en milieu rural, leurs constructions sont établies le long des routes (voies d'entrée urbaine...) ou regroupées dans des zones spécifiques (parcs ou zonings). Elles suivent en cela les délimitations d'affectations fixées aux Plans de secteur, définies sans grande attention au paysage (quand ce ne sont pas ces Plans qui sont révisés dans un sens problématique au niveau paysager). De plus, les modes d'implantation et les formes des bâtiments (gabarit, toiture, matériaux...) sont particulièrement standardisés et le plus souvent peu appréciées quant à leur esthétique.

Il en résulte généralement une piètre intégration paysagère de ces activités. Partout où elles sont autorisées, elles transforment généralement de manière radicale le paysage.

En réponse, l'option régionale adéquate devrait viser à encadrer la construction des bâtiments et installations liées à ces activités afin qu'elles préservent autant que possible les qualités et valeurs des paysages wallons. Si une intégration respectueuse du paysage existant n'est pas possible de par l'ampleur des constructions visées, leur localisation, leur implantation, l'aménagement extérieur et leur architecture peuvent être réfléchis pour en diminuer l'impact paysager.

Si la relocalisation dans ou en bordure directe des villes et villages est à promouvoir, elle n'est envisageable que pour certaines activités compatibles avec la proximité immédiate d'un bâti dense. Pour les autres, la création de zones spécifiques en périphérie urbaine ou en milieu rural devrait, mieux qu'actuellement, minimiser leur impact paysager (si pas recomposer un nouveau paysage de qualité).

Ici aussi, la planification réglementaire des zones d'activités constitue une mesure majeure. Mais il est nécessaire de réactualiser le zonage tel que fixé actuellement par les Plans de secteur car il est généralement peu respectueux de la dimension paysagère du territoire.

Et seulement après avoir optimisé la localisation, une autre piste d'action consiste à améliorer la prise en compte de la dimension paysagère dans chaque projet (nous référons ici au *vade mecum* que la Cellule Paysage a proposé à la Région wallonne pour aider à apprécier l'acceptabilité paysagère de projets ; Kummert et Feltz, 2008).



© Claude Feltz (2007)

Vue sur la papeterie d'Harnoncourt dans son cadre paysager. L'ampleur de telles installations empêche toute intégration respectueuse du paysage existant. Le choix de la localisation constitue alors le premier levier d'action, suivi de celui des formes et couleurs de l'architecture, ainsi que de l'aménagement extérieur.

- **Option 1e : encadrer l'implantation des infrastructures de loisirs et de tourisme.**

L'implantation d'activités touristiques et de loisirs en milieux rural ou « naturel » se traduit souvent par la construction d'infrastructures et de bâtiments peu intégrés au paysage (de par leurs forme, gabarit et matériaux non caractéristiques du lieu). Ils engendrent alors une dégradation du paysage concerné.

En particulier, les terrains de campings-caravanings situés en bord de rivière déqualifient nombreux paysages de vallée (de la Meuse, l'Ourthe, la Lesse ...), pourtant fort appréciés des touristes (et ce, au bénéfice d'une minorité d'entre eux).

En réponse, l'option régionale adéquate devrait consister à encadrer l'implantation des infrastructures de loisirs et de tourisme pour qu'elles préservent les qualités et valeurs des paysages wallons (ruraux et de nature principalement).

En particulier, les terrains de campings-caravanings ne devraient pas être autorisés à proximité des rivières (autant par souci paysager que pour des raisons de sécurité en cas d'inondation, d'ailleurs).

A nouveau, outre la reconsideration de la planification réglementaire des zones d'affectation aux Plans de secteur, une piste d'action complémentaire consiste à améliorer la prise en compte de la dimension paysagère dans chaque projet (*vade mecum* proposé par la Cellule Paysage pour aider à apprécier l'acceptabilité paysagère de projets ; Kummert et Feltz, 2008).

- **Option 1f : encadrer la construction des infrastructures relatives au transport, à l'énergie et à la communication.**

Parallèlement à l'urbanisation du territoire et au développement des activités économiques, de nombreuses infrastructures se développent : infrastructures de transport des personnes et des biens, infrastructures de production et de transport d'énergie, ainsi qu'infrastructures de communication. Concrètement, il s'agit de la construction ou l'élargissement de routes (contournements...) et voies ferrées (RER, TGV), de la construction d'ouvrages d'art connexes (ponts, viaducs, écluses...), de l'implantation d'éoliennes, de la diffusion d'antennes GSM...

Ces infrastructures sont largement considérées comme des éléments perturbateurs, déqualifiant le paysage (surtout quand elles concernent les paysages rencontrés au quotidien ou durant les loisirs).

En réponse, l'option régionale adéquate devrait consister à encadrer la construction de ces infrastructures pour limiter leur impact sur les paysages dans lesquels elles s'insèrent.

Mais le gabarit de ces infrastructures est souvent tel qu'il ne permet pas une intégration discrète au paysage. Le choix de leur localisation est donc essentiel. Par la planification territoriale, l'option est de privilégier la localisation de ces infrastructures dans des paysages de faibles qualités et valeurs. Le regroupement de ces infrastructures est aussi à favoriser afin de réduire *in fine* le nombre de paysages touchés. En outre, ce regroupement permet éventuellement d'instaurer un dialogue visuel entre elles. Un ensemble linéaire d'éoliennes peut, par exemple, souligner le tracé d'une autoroute. Enfin, l'option régionale devrait exiger, lors de l'implantation de telles infrastructures, une recomposition créative et de qualité du paysage. Par exemple, la construction d'un contournement autour d'une ville constitue l'occasion de redessiner les franges urbaines et d'offrir une nouvelle perception du paysage urbain.

Dans son *vade mecum* (Kummert et Feltz, 2008), la Cellule Paysage propose une méthode d'appréciation de l'acceptabilité paysagère de projets, également valable pour de telles infrastructures.

Et pour le cas particulier de l'implantation de champs éoliens, la Cellule Paysage a également proposé une cartographie des contraintes (y compris paysagères) ainsi qu'un ensemble de lignes-guides (proposition d'actualisation du *Cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne*) pour aider à développer des projets de bonne qualité paysagère (Kummert et al., 2006).

A ces six options spécifiques à l'objectif de préservation s'ajoute l'**option générale de sensibilisation, d'éducation et de formation** des différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère régionale (cf. page 108). En particulier, la préservation des paysages nécessite la sensibilisation des agriculteurs, forestiers, promoteurs et autres citoyens à l'incidence paysagère de leurs pratiques et interventions sur le territoire. Et les agents de l'administration qui délivrent autorisations et subventions sont à former pour qu'ils puissent inscrire leurs décisions en accord avec la préservation du paysage.

2) L'objectif de conservation des qualités et valeurs paysagères remarquables

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à concevoir et mettre en œuvre, entre autres, des politiques de protection des paysages qui visent la conservation des aspects significatifs ou caractéristiques de certains paysages et sont justifiées par leur valeur patrimoniale (celle-ci émanant de leur configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine) (art. 1^{er}). Quant au Schéma de développement de l'espace communautaire, la préservation des paysages culturels⁵⁰ de grande valeur constitue l'une de ses options (p. 37). Il précise que les mesures de protection peuvent viser les paysages, mais aussi certains éléments typiques de paysages (p. 36). La Convention Benelux, elle, limite son objectif de protection aux paysages transfrontaliers de valeur (art. 3).

Au niveau wallon, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) traduit son objectif « Valoriser le patrimoine et protéger les ressources » par une mesure « Développement d'une politique de protection renforcée » en matière de paysage. Cette mesure concerne, entre autres, la protection de périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables (p. 216). Le SDER défend donc la protection d'une sélection de paysages et de points de vue particulièrement exceptionnels.

Pour répondre à son objectif d'« amélioration continue du cadre de vie », le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons réfère à la préservation du patrimoine et invite à envisager le Classement dans un cadre régional global en déterminant les sites les plus représentatifs devant servir de témoins pour les générations à venir (p. 112). Ce Contrat défend donc la protection patrimoniale, y compris sous l'angle de la représentativité régionale.

Le Programme wallon de développement rural 2007-2013, quant à lui, définit une mesure de conservation du patrimoine rural, concernant entre autres les paysages (pp. 339-340).

Quant au Plan d'environnement pour le développement durable de 1995, il avait intégré dans ses objectifs la protection des paysages (agricoles) « typiques et diversifiés » (Cahier 6, chap. 1). Les actions proposées pour y répondre comprenaient la mise en place d'une politique forte de protection des paysages, le renforcement des prescriptions de la zone d'intérêt paysager et la création d'une zone de point de vue remarquable (actuellement dénommées respectivement « périmètre d'intérêt paysager » et « périmètre de point de vue remarquable » au CWATUP) (Cahier 12, chap. 3).

L'objectif de la Région wallonne visant à conserver certains paysages, certaines vues paysagères et même certains éléments paysagers n'est pas neuf. En effet, elle possède déjà des instruments réglementaires permettant leur protection. Ainsi, des sites⁵¹, ensembles architecturaux et monuments peuvent être classés en raison d'un intérêt paysager (art. 185 du CWATUP). Des arbres et haies peuvent être désignés en tant que Arbre ou Haie remarquable en raison de leur valeur ou intérêt paysager (art. 266 et 267 du CWATUP). Et enfin, des périmètres d'intérêt paysager – qui peuvent viser le maintien du paysage – et des périmètres de point de vue remarquable – qui visent à maintenir des vues exceptionnelles – peuvent être surimposés aux Plans de secteur (respectivement art. 452/22 et art. 452/20 du CWATUP).

Etant donné la reconnaissance de qualités et valeurs paysagères remarquables, d'une part, et le risque de leur altération par l'uniformisation et la dégradation paysagères, d'autre part, la conservation de ces qualités et valeurs remarquables devrait constituer l'un des objectifs d'une politique régionale du paysage en Wallonie. Ces qualités et valeurs paysagères sont considérées comme remarquables si elles sont exceptionnelles ou particulièrement représentatives à l'échelle de la région. Leur sauvegarde passe par la désignation et la conservation des entités paysagères qui les portent ainsi

⁵⁰ Le Schéma de développement de l'espace communautaire ne précise pas la définition des « paysages culturels ». Il précise uniquement qu'ils reflètent l'histoire et les interactions entre l'homme et la nature. Certainement le Schéma de développement de l'espace communautaire se réfère-t-il à la définition de l'UNESCO, selon laquelle les paysages culturels sont des œuvres conjuguées de l'homme et de la nature qui « illustrent l'évolution de la société humaine et son établissement au cours du temps, sous l'influence des contraintes physiques et/ou des possibilités présentées par leur environnement naturel et des forces sociales, économiques et culturelles successives, externes aussi bien qu'internes » (UNESCO, 2005).

⁵¹ Précisons que certains sites classés correspondent à un point de vue sur le paysage, comme par exemple « le point de vue à Bouge ».

que des vues paysagères qui les donnent à voir. Nous les dénommerons dans la suite par le vocable « entités et vues paysagères patrimoniales ».

Cet objectif – qui, comme déjà dit, réfère à une logique de protection paysagère – s'inscrit dans une optique de transmission patrimoniale. Rappelons qu'en matière de paysage, la conservation est à envisager sans rigidité et fixisme, en équilibre entre le maintien des qualités et valeurs remarquables et l'accompagnement des évolutions paysagères légitimes. Nous considérons ainsi la conservation comme une « gestion patrimoniale ».

Prioritaire, cet objectif de conservation prime sur les autres dans le cas des entités et vues paysagères patrimoniales.

La Région wallonne devrait, en particulier, mettre l'accent sur la conservation des qualités et valeurs remarquables relevant des champs scientifique et esthétique. En effet, l'appréciation paysagère nécessite dans ces champs une expertise particulière, plus dans les moyens de la Région que des Communes. La conservation des entités paysagères représentatives de la diversité régionale constitue également un objectif qui est, par définition, de la responsabilité de la Région. Par contre, l'échelle locale est plus adaptée à l'appréciation paysagère dans le champ de valeur affectif. D'ailleurs, la Région wallonne a chargé l'association ADESA d'inventorier, par secteur d'aménagement, les périmètres d'intérêt paysager et les lignes et points de vue remarquables selon une démarche participative associant des bénévoles locaux.

Les deux **options régionales** qui traduisent cet objectif de conservation consistent à protéger les entités et les vues paysagères patrimoniales. Cette protection implique tout d'abord leur désignation, suivie de la gestion patrimoniale de toute évolution paysagère s'y exerçant, en vue de maintenir leurs qualités et valeurs remarquables.

- **Option 2a : protéger les entités paysagères patrimoniales.**

Pour rappel, les entités paysagères patrimoniales sont des entités paysagères qui présentent des qualités et valeurs remarquables, c'est-à-dire particulièrement exceptionnelles ou représentatives à l'échelle de la région. Il s'agit d'une sélection de sites, d'unités ou d'aires paysagères qui constituent les paysages patrimoniaux de Wallonie.

L'option régionale pertinente consiste à protéger ces entités paysagères patrimoniales afin de maintenir intactes les valeurs et qualités qui justifient leur sélection, particulièrement face aux menaces d'uniformisation et de dégradation, et ce dans une optique de transmission patrimoniale.

Lors de l'identification des enjeux paysagers régionaux, nous avons déjà cité les « périmètres représentatifs de la diversité des paysages ruraux wallons » proposés dans les travaux de la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008), qui constituent selon nous des aires paysagères remarquables à protéger (cf. page 100). Cette proposition devrait être complétée par une sélection d'aires ou d'unités paysagères représentatives de la diversité régionale des paysages urbains, voire des paysages villageois (spécifiquement) et de nature. Les méthodologies d'identification de paysages « témoins » et de paysages « liés à la représentation », développées par la CPDT (GUIDE-LEPUR, 2005), constituent également une piste intéressante pour sélectionner, à l'échelle régionale, des paysages aux qualités et valeurs remarquables dans les champs scientifique et esthétique (Droeven et al., 2007). Quant à l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager mené par l'association ADESA à la demande de la Région wallonne, il correspond selon nous à une sélection de paysages selon les champs de valeur affectif et de l'esthétique familiale. Mené par secteur d'aménagement (échelle sous-régionale) selon une démarche associant des bénévoles locaux, cet inventaire appelle une décision régionale de protection.

La protection des entités paysagères patrimoniales s'appuie sur l'octroi d'un statut de protection et l'énoncé de prescriptions réglementaires correspondantes. Au sein de ces entités, ces

prescriptions doivent viser à éviter toute intervention susceptible de réduire leurs qualités et valeurs remarquables. Elles s'attachent particulièrement à y protéger les éléments paysagers (objets et structures) qui « portent » ces qualités et valeurs.

Le cas échéant, il est important de pouvoir retirer ce statut de protection si les qualités et valeurs remarquables ayant justifié la protection sont perdues et ne peuvent être restaurées.



© Claude Feltz (2005)

Vue sur le site classé dit « Tombeau du Géant », dans la vallée de la Semois. La plaine alluviale a été dégagée par exploitation des pessières anciennement implantées et le point de vue est géré par pacage du versant.

- **Option 2b : protéger les vues paysagères patrimoniales.**

En Wallonie, certains lieux accessibles au public offrent des vues remarquables – car particulièrement longues et larges – sur des entités paysagères patrimoniales.

L'option régionale adéquate consiste à protéger ces vues remarquables et les points/lignes de vue correspondant(e)s, afin de maintenir la bonne visibilité du paysage en ces lieux, particulièrement face aux menaces de fermeture visuelle, et ce dans une optique de transmission patrimoniale.

Cette option implique une sélection et désignation, à l'échelle régionale, de vues paysagères patrimoniales et des points/lignes de vue correspondant(e)s. Ces derniers peuvent être situés tant à l'intérieur d'entités paysagères patrimoniales qu'à l'extérieur.

Précisons que l'inventaire des lignes et points de vue d'intérêt paysager mené par l'association ADESA ne répond pas spécifiquement à cette option régionale. En effet, les lignes et points de vue inventoriés ne donnent pas nécessairement à voir les périmètres d'intérêt paysager délimités par ailleurs (Droeven *et al.*, 2007).

La protection des vues paysagères patrimoniales et de leur point/ligne de vue doit s'appuyer sur l'octroi d'un statut de protection et l'énoncé de prescriptions réglementaires correspondantes. Celles-ci doivent viser à empêcher toute intervention susceptible de réduire la visibilité paysagère. Elles devraient également s'attacher à garantir l'accessibilité au public des points/lignes de vue.

Et comme pour les entités paysagères patrimoniales, il est important de pouvoir retirer à une vue patrimoniale son statut de protection si les qualités et valeurs remarquables ayant justifié sa protection sont perdues et ne peuvent être restaurées.



© Claude Feltz (2004)

Vue sur le paysage urbain de Liège depuis un point de vue remarquable inventorié par l'ADESA, sur la citadelle.

A ces deux options spécifiques à l'objectif de conservation s'ajoute l'**option générale de sensibilisation, d'éducation et de formation** des différents publics, orientée ici sur la valeur patrimoniale de certains paysages et certaines vues, et l'enjeu de leur protection (cf. page 108).

3) L'objectif de développement des qualités et valeurs des paysages

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à concevoir et mettre en œuvre, entre autres, des politiques d'aménagement paysager qui peuvent viser à restaurer des paysages dégradés ou créer de nouveaux paysages (art. 1^{er}). Quant au Schéma de développement de l'espace communautaire, il définit comme options : la réhabilitation des paysages ayant souffert des interventions humaines et le développement de paysages culturels de grande valeur (p. 37).

Au niveau wallon, le Schéma de développement de l'espace régional (SDER) propose, entre autres, la mise en place d'opérations de recomposition paysagère (pour les entrées de villes déqualifiées, les sites touristiques dégradés, les espaces marqués par l'abandon des activités industrielles...) pour répondre à son objectif « Valoriser le patrimoine et protéger les ressources » et transcrire son option « Intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement » (p. 217). Il énonce, en effet, qu'il faut restaurer la cohérence des paysages quand c'est nécessaire (p. 126). Dans le cas particulier des carrières, le SDER promeut également la requalification paysagère par la réhabilitation des carrières abandonnées (p. 220). Le SDER propose aussi de développer de nouveaux outils tels que des règlements régionaux d'intégration paysagère pour les infrastructures et équipements, des outils d'assistance architecturale et urbanistique... (p. 215). Non seulement ces instruments contribueraient à éviter la dégradation et l'uniformisation du paysage, mais ils pourraient également favoriser la conception de projets de recomposition augmentant les qualités et valeurs paysagères.

Pour répondre à son objectif d'« amélioration continue du cadre de vie », le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons définit quelques mesures qui visent, entre autres, à restaurer les paysages dégradés : accélérer l'assainissement et la reconversion des Sites d'activité économique désaffectés (p. 109), restaurer le patrimoine (p. 112) et restaurer la diversité et la qualité des paysages (p. 121).

Quant au Programme wallon de développement rural 2007-2013, il définit une mesure de restauration des milieux ouverts qui permet, entre autres, d'améliorer la qualité des paysages en restaurant leur ouverture (pp. 339-340).

Le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 avait, quant à lui, intégré dans ses objectifs la restauration – si nécessaire – des paysages (agricoles) « typiques et diversifiés » (Cahier 6, chap. 1), d'une part, et des éléments naturels constitutifs de nos paysages urbains et ruraux, d'autre part (Cahier 3, chap. 1). Pour répondre à ces objectifs, les actions proposées comptaient, entre autres, la mise en place d'une politique forte de rénovation des paysages et la restauration des paysages en intégrant les éléments naturels dans une optique de diversité paysagère (ici plutôt au sens de diversité éco-paysagère) (Cahier 3, chap. 1).

L'objectif de la Région wallonne de restaurer certains paysages, d'une part, et de recomposer de nouveaux paysages augmentant les qualités et valeurs paysagères régionales, d'autre part, se traduit également dans le CWATUP. Tout d'abord, son article 1^{er} présente le développement du patrimoine paysager comme l'une des priorités de l'aménagement du territoire en Wallonie. Ensuite, le CWATUP définit également différents instruments permettant la recomposition ou la requalification du paysage : les périmètres d'intérêt paysager à inscrire aux Plans de secteur qui peuvent viser la recomposition du paysage (art. 452/22), les Rapports urbanistiques et environnementaux de mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté (art. 33), les Plans communaux d'aménagement (art. 48), le Remembrement urbain (art. 127 §1^{er} 8°), les Sites à réaménager (art. 167), les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (dont la réhabilitation est considérée prioritaire par la Région wallonne ; art. 182), la Revitalisation urbaine (art. 172) et la Rénovation urbaine (art. 173).

Quant au Code de l'Environnement, il énonce dans son article D.2 que la Région est garante de la préservation de l'environnement (et donc du paysage) et, si nécessaire, de sa restauration.

Face aux paysages wallons banalisés et à certains paysages dégradés, d'une part, et devant les occasions de recomposition paysagère, d'autre part, le développement des qualités et valeurs des paysages devrait constituer l'un des objectifs régionaux d'une politique régionale du paysage en Wallonie.

Cet objectif – qui, comme déjà dit, réfère à une logique d'aménagement paysager – vise à corriger les faiblesses du paysage par des opérations de requalification, restauration et remédiation paysagères, ainsi qu'à saisir les occasions de recomposition paysagère dans l'optique d'accroître les qualités et valeurs des paysages wallons.

Cet objectif de développement des qualités et valeurs paysagères devrait guider, de manière générale, toute intervention d'aménagement sur le territoire wallon.

Mais la Région wallonne devrait, en particulier, centrer cet objectif sur les entités paysagères dégradées dont l'impact négatif est d'importance régionale, sur les entités paysagères patrimoniales dont les qualités et valeurs ont été altérées, sur les points/lignes de vue paysagère patrimoniaux qui ont été déqualifié(e)s, sur éléments paysagers déqualifiant le paysage à l'échelle régionale, ainsi que sur les projets d'interventions à grand impact visuel.

Les cinq **options régionales** qui traduisent cet objectif de développement consistent à concevoir et mettre en œuvre des opérations de requalification, restauration, remédiation et recomposition paysagères en vue d'augmenter les qualités et valeurs des paysages concernés et, partant, des paysages wallons.

- **Option 3a : requalifier les entités paysagères dégradées dont l'impact négatif est d'importance régionale.**

Lors de l'identification des enjeux paysagers régionaux, l'existence de paysages dégradés a été soulignée (cf. page 101). Leurs qualités et valeurs ont été fortement réduites par l'action de déqualifications.

L'option régionale adéquate vise à requalifier les entités paysagères dégradées dont l'impact négatif présente une importance régionale, afin d'améliorer leurs qualités et valeurs.

Ces entités paysagères – de la taille d'un site, voire d'une unité paysagère – devraient être sélectionnées en fonction de leur visibilité et de leur localisation. En effet, la Région wallonne devrait mettre l'accent sur celles qui ont un grand impact visuel dans des zones où l'image de marque constitue un enjeu important. Il s'agit, par exemple, de grands sites d'activités économiques désaffectés en milieu urbain, d'entrées de ville déqualifiées, de sites touristiques dégradés, de carrières dans les vallées touristiques, d'ensembles de bâtiments industriels mal intégrés au paysage à proximité d'un parc d'affaires ou de haute technologie...

La requalification de ces entités paysagères dégradées consiste à concevoir et mettre en œuvre des opérations créatives de réaménagement qui améliorent les qualités et valeurs du paysage. Si, malgré sa dégradation, un paysage à requalifier comporte encore des éléments paysagers porteurs de qualités et valeurs, ceux-ci devraient constituer la « base » d'un réaménagement respectueux de l'histoire du paysage.

La procédure des Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) établie par la Région wallonne (art. 182 du CWATUP) contribue à la requalification paysagère (ou du moins à l'assainissement visuel) de certains sites dégradés.

- **Option 3b : restaurer les entités paysagères patrimoniales dont les qualités et valeurs ont été altérées.**

Les entités paysagères patrimoniales, protégées par ailleurs, peuvent avoir subi des déqualifications affectant directement les qualités et valeurs qui justifient leur protection.

L'option régionale adéquate vise à restaurer, quand c'est possible, les entités paysagères patrimoniales dont les qualités et valeurs ont été altérées. A l'échelle de la région, la restauration paysagère ne s'envisagerait donc que dans une perspective patrimoniale.

Les entités paysagères patrimoniales à restaurer sont à sélectionner en fonction de l'ampleur de leur dégradation et du degré d'importance et d'urgence de leur restauration.

La restauration de ces entités consiste à concevoir et mettre en œuvre des opérations pour retrouver, au minimum, les qualités et valeurs perdues. Cela ne signifie pas (nécessairement) rétablir précisément les éléments paysagers disparus (par une copie de l'ancien). L'accent est plutôt à mettre sur les qualités et valeurs dans une approche dynamique de l'évolution du paysage – même patrimonial. Ainsi, pour rétablir les qualités et valeurs d'un paysage patrimonial, des éléments paysagers contemporains peuvent avantageusement remplacer les éléments disparus sans tomber dans le risque du « pastiche ».

Comme exemple de restauration de paysages patrimoniaux, nous pouvons citer l'opération de restauration de l'ouverture de la plaine alluviale de la Semois dans le site classé du « Tombeau du Géant » (van der Kaa et Melin, 2001). Une autre illustration, à développer celle-là, serait la restauration du maillage végétal – en voie de disparition – de la « cuvette centrale du Pays de Herve » proposée comme « périmètre représentatif de la diversité des paysages ruraux wallons » par la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008). Pour cela, les subventions régionales à la plantation (et à l'entretien) de haies vives, vergers et alignements d'arbres constituent des incitants à mobiliser particulièrement à cet endroit.



© Claude Feltz (2003)

Vue sur le site classé dit « Boucle de la Semois à Frahan » : avant les actions de requalification paysagère...



© Catherine Dubois (2006)

... et après. La plaine alluviale a regagné en ouverture par la délocalisation du camping-caravaning et le dégagement de certaines parcelles enrésinées.

- **Option 3c : restaurer les points/lignes de vue paysagère patrimoniaux qui ont été déqualifiés.**

Les vues paysagères patrimoniales, protégées par ailleurs, peuvent avoir été fermées ou rendues inaccessibles au public.

L'option régionale adéquate vise à restaurer, quand c'est possible, ces points/lignes de vue patrimoniaux qui ont été déqualifiés.

Ces points/lignes de vue à restaurer sont à sélectionner selon l'ampleur de leur déqualification et le degré d'urgence et d'importance de leur restauration.

La restauration de ces points/lignes de vue consiste à concevoir et mettre en œuvre des opérations pour rétablir, au minimum, la visibilité et l'accessibilité perdues. Ces opérations pourraient également restaurer, le cas échéant, les aménagements destinés à mettre en valeur le paysage mais qui sont dégradés.

- **Option 3d : remédier à l'impact négatif des éléments déqualifiant le paysage à l'échelle régionale.**

Contrairement aux impacts relativement localisés (même si de grande ampleur) des entités paysagères dégradées, certains éléments paysagers déqualifient le paysage à l'échelle de toute la Wallonie. Il s'agit principalement de grandes infrastructures de transport, d'énergie et de communication, généralisées sur la majeure partie du territoire wallon.

Par conséquent, l'option régionale adéquate devrait viser à remédier à l'impact régional négatif de ces éléments sur le paysage, afin d'améliorer ses qualités et valeurs.

Ces éléments paysagers sont à sélectionner en fonction de leur visibilité et de leur diffusion sur le territoire. La Région wallonne devrait ainsi particulièrement s'occuper des lignes électriques, des autoroutes, des grandes routes régionales et des voies ferrées.

La remédiation de leur impact consiste à concevoir et mettre en œuvre des opérations créatives d'aménagement pour améliorer les qualités et valeurs des paysages concernés.

- **Option 3e : recomposer de nouveaux paysages de plus grandes qualités et valeurs lors des interventions à grand impact visuel.**

Parmi les enjeux paysagers régionaux, nous avons identifié que certaines interventions sur le territoire peuvent constituer l'occasion d'accroître les qualités et valeurs du paysage.

En réponse, l'option régionale adéquate devrait viser à recomposer de nouveaux paysages de plus grandes qualités et valeurs lors des interventions à grand impact visuel, dans l'optique de développer les qualités et valeurs des paysages wallons.

Nous utilisons le terme « recomposer » car toute opération d'aménagement paysager s'effectue au départ du paysage existant. Par ce terme, nous incluons donc ce que certains désignent par la « composition » ou la « création » de paysages.

Les types d'interventions concernées par cette option sont à définir en fonction de leur visibilité et de leur localisation. En effet, la Région wallonne devrait tout d'abord mettre l'accent sur celles à grand impact visuel et pour lesquelles l'intégration discrète dans le paysage est donc impossible. Il s'agit de la création de grandes zones d'activités économiques, de l'implantation de champs éoliens, de la construction d'une infrastructure de transport régionale (ligne TGV, gare, restoroute), de la création de nouveaux quartiers de grande ampleur (en rapport avec la taille du noyau d'habitat concerné)....

Ensuite, les recompositions paysagères accompagnant de telles interventions territoriales sont à privilégier dans les paysages dégradés (il s'agit alors de requalification), puis dans les paysages ordinaires (c'est l'occasion de développer leurs qualités et valeurs). *A priori*, de telles interventions sont exclues dans les entités paysagères patrimoniales, sauf si les opérations de recomposition paysagère projetées non seulement respectent les qualités et valeurs qui ont justifié leur protection, mais aussi les renforcent significativement.

La recomposition paysagère lors d'une intervention à grand impact visuel consiste à concevoir et mettre en œuvre un projet créatif d'aménagement qui construit un nouveau paysage de plus grandes qualités et valeurs. Il s'agit donc bien plus que de limiter les impacts négatifs de l'intervention.

A Liège, la nouvelle gare des Guillemins, conçue par Calatrava, illustre bien cette option, ainsi que le propos du *Guide d'urbanisme pour la Wallonie*. Celui-ci précise que les bâtiments destinés à abriter des activités ou des équipements pour le public ou qui présentent une valeur

symbolique (hôtel de ville, gare, église...) devraient pouvoir bénéficier d'une architecture d'exception qui les rende aisément identifiables (DGATLP, 2004).



© Claude Feltz (2004)

Vue sur le parc éolien de Flamierge, à Sainte-Ode. L'implantation groupée de six éoliennes en position sommitale souligne le relief du site et contribue à structurer le paysage.



© Magali Kummert (2007)

Vue sur le paysage urbain de Liège et la nouvelle gare des Guillemins, ici encore en chantier. Le choix d'une architecture d'exception pour ce bâtiment public apporte de la contemporanéité au paysage de la ville.

A ces cinq options spécifiques à l'objectif de développement s'ajoute **l'option générale de sensibilisation, d'éducation et de formation** des différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère régionale (cf. page 108). En particulier, les promoteurs publics et privés de grandes infrastructures devraient être encouragés à développer des projets de grande qualité paysagère.

4) L'objectif de valorisation des qualités et valeurs des paysages

La Convention européenne du paysage engage les Parties signataires à concevoir et mettre en œuvre, entre autres, des politiques d'aménagement des paysages qui peuvent viser à les mettre en valeur (art. 1^{er}). Quant au Schéma de développement de l'espace communautaire, il définit comme option la valorisation des paysages culturels (p. 37).

Au niveau wallon, pour « développer les atouts spécifiques de la Wallonie par rapport au contexte suprarégional », le Schéma de développement de l'espace régional propose de tirer parti des paysages de qualité, à considérer comme des facteurs de développement économique (p. 185).

Quant au Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons, pour répondre à son objectif d'« amélioration continue du cadre de vie », il définit une mesure qui vise, entre autres, à mettre à la portée du plus grand nombre le patrimoine (au sens général) (p. 112). Le Programme wallon de développement rural 2007-2013 définit une mesure de mise en valeur du patrimoine rural, dont sa composante paysagère (p. 339).

Plus précisément, le Plan d'environnement pour le développement durable de 1995 proposait comme action la mise en place d'un réseau d'itinéraires qui permette la découverte de la variété du patrimoine paysager de la région wallonne (Cahier 12, chap. 3).

Considérant la grande diversité des paysages de Wallonie ainsi que les qualités et valeurs remarquables de certains d'entre eux, la valorisation des qualités et valeurs des paysages wallons devrait constituer l'un des objectifs d'une politique régionale du paysage.

Cet objectif vise à profiter et faire profiter des atouts paysagers de la région, mais il ne peut en aucun cas contrecarrer les objectifs de préservation et de conservation déjà explicités.

A son échelle, la Région wallonne devrait, en particulier, mettre l'accent sur la valorisation des entités et vues paysagères patrimoniales, d'une part, et de la grande diversité paysagère régionale, d'autre part.

Les deux **options régionales** qui traduisent cet objectif consistent à concevoir et mettre en œuvre des opérations de mise en valeur du paysage et des actions qui en tirent parti.

Les opérations de mise en valeur réfèrent, comme déjà dit, à une logique d'aménagement paysager.

- **Option 4a : mettre en valeur les paysages à l'échelle de la région.**

L'option régionale devrait viser à mettre en valeur la grande diversité des paysages wallons, d'une part, et les entités et vues paysagères patrimoniales, d'autre part.

La mise en valeur paysagère consiste à concevoir et mettre en œuvre des opérations d'aménagement qui « donnent à voir » et « mettent en scène » le paysage (pour lui-même), sous l'angle de ses qualités et valeurs.

Pour valoriser la diversité paysagère de la Wallonie, la Région pourrait aménager les grands axes régionaux de transport (surtout les autoroutes et les principales lignes ferroviaires) de manière à donner à voir, voire mettre en scène les différents paysages traversés, et ce aux points de vue les plus intéressants. Par exemple, le long de l'autoroute E42, des vues pourraient être dégagées sur les paysages hesbignons (avant la sortie de Braives depuis Villers-le-Bouillet) et condruisiens (sur Assesse).

En ce qui concerne les entités et vues paysagères patrimoniales, il s'agirait d'ouvrir de nouveaux points et lignes de vue (si les points et lignes de vue patrimoniaux ne sont pas suffisants), d'aménager les points et lignes de vue existants, de les entretenir, de les signaler, voire de les intégrer dans des itinéraires de loisirs ou de tourisme.



© Claude Feltz (2004)

Vue sur un paysage de Hesbaye depuis l'autoroute E411. L'ouverture de l'autoroute en certains endroits permet aux voyageurs de prendre conscience des paysages traversés.



© Claude Feltz (2005)

Ouverture d'un point de vue sur la vallée de la Semois, depuis un haut de versant boisé.

- **Option 4b : tirer parti des qualités et valeurs des paysages wallons.**

L'option régionale devrait viser à tirer parti des paysages diversifiés de Wallonie, d'une part, et des entités et vues paysagères patrimoniales, d'autre part.

C'est particulièrement dans sa politique touristique que la Région pourrait tirer bénéfice des atouts paysagers de la Wallonie. Par exemple, la diversité paysagère wallonne et les paysages patrimoniaux peuvent être présentés comme argument touristique pour développer un tourisme mobile sur l'ensemble du territoire régional (y compris les sous-régions généralement moins fréquentées).

De manière générale, l'image de marque et du cadre de vie de la Wallonie et de ses sous-régions pourrait se fonder sur ses atouts paysagers.

A ces deux options spécifiques à l'objectif de valorisation s'ajoute **l'option générale de sensibilisation, d'éducation et de formation** des différents publics (cf. page 108). En particulier, les professionnels (du privé, du public et du milieu associatif) des secteurs du tourisme, du patrimoine, du développement rural... devraient être sensibilisés au parti qu'ils peuvent tirer d'une mise en valeur des paysages.

En conclusion

En réponse aux enjeux paysagers dégagés à l'échelle de la Wallonie, une politique régionale du paysage devrait donc définir, selon nous, quatre objectifs régionaux, traduits par un ensemble de seize options. Ces objectifs et la majorité de ces options réfèrent aux trois logiques stratégiques énoncées dans le quatrième principe général formulé précédemment (cf. page 96), à savoir : la gestion préventive, la protection et l'aménagement. Par contre, l'option de valorisation qui vise à tirer parti des qualités et valeurs des paysages ne correspond à aucune de ces logiques (lesquelles appréhendent le paysage pour lui-même) et renvoie, en fait, à d'autres politiques sectorielles (touristique, résidentielle, économique). Et l'option générale de sensibilisation, éducation et formation au paysage renvoie à une logique d'action complémentaire, énoncée dans le troisième principe général (cf. page 95).

Les quatre objectifs paysagers énoncés doivent être hiérarchisés pour permettre, le cas échéant, un arbitrage entre options incompatibles. Alors que l'objectif de préservation des qualités et valeurs paysagères doit s'appliquer à la totalité des paysages wallons, l'objectif de conservation prime localement lorsque des qualités et valeurs paysagères remarquables le justifient. Quant aux objectifs de développement et de valorisation des qualités et valeurs des paysages wallons, ils ne s'additionnent aux précédents qu'à condition de les respecter.

Ces objectifs et leurs options permettraient de répondre aux enjeux paysagers régionaux dégagés :

- les qualités et valeurs des paysages wallons seraient globalement préservées par l'encadrement des occupations et usages du sol menaçant d'uniformiser ou de dégrader le paysage à l'échelle régionale ;
- les qualités et valeurs remarquables à l'échelle de la région seraient conservées par la protection des entités et vues paysagères qui les supportent ;
- les qualités et valeurs des paysages wallons seraient développées par des opérations de requalification d'entités paysagères dégradées, de restauration d'entités paysagères patrimoniales altérées et de points/lignes de vue patrimoniaux déqualifiés, de remédiation à l'impact négatif régional d'éléments déqualifiant le paysage et de recomposition de nouveaux paysages de plus grandes qualités et valeurs lors d'interventions à grand impact visuel ;
- et la grande diversité des paysages wallons, ainsi que les entités et vues paysagères patrimoniales seraient valorisées par des opérations de mise en valeur du paysage, d'une part, et des actions (touristiques...) qui en tirent parti, d'autre part.

Ces objectifs régionaux et leurs options sont formulés dans le respect des principes généraux définis précédemment :

- ils sont définis en réponse aux enjeux dégagés à l'échelle du territoire régional et en fonction des responsabilités et compétences de la Région ;
- ils réfèrent aux domaines de compétences régionales de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine, de l'environnement, du développement économique, de l'agriculture, de la sylviculture, du tourisme...
- ils concernent les différents types de paysages (agro-forestiers, villageois, urbains, péri-urbains, de nature, liés aux activités économiques), qu'ils soient considérés comme remarquables, dégradés ou ordinaires ;
- ils prennent en compte les éléments tant d'origine naturelle qu'anthropique qui composent le paysage ;
- ils prennent en compte la dynamique évolutive du paysage, en cherchant à accompagner, voire orienter les évolutions paysagères non souhaitées ;
- ils prennent en compte la nature visuelle et perceptuelle du paysage, à travers sa qualité de visibilité et les champs de valeur esthétique et affectif ;
- ils appréhendent le paysage à travers les entités paysagères, les éléments paysagers et les points/lignes de vue ;
- ils sont différenciés en fonction des degrés de qualités et valeurs paysagères, ainsi que selon les pressions paysagères à l'œuvre ;
- ils intègrent une démarche de sensibilisation, d'éducation et de formation au paysage.

Pour respecter le premier principe général formulé (cf. page 92), les objectifs régionaux et leurs options devraient être confrontées aux cadres des objectifs et options déjà définis, le cas échéant, par les structures supra-communales, afin que la politique paysagère de la Région tienne compte des projets émergeant à l'échelle de leur territoire.

Enfin, à l'instar du *Schéma de développement de l'espace régional*, ces objectifs paysagers régionaux et leurs options devraient faire l'objet d'une décision coordonnée entre les services administratifs régionaux traitant l'aménagement du territoire, l'environnement, l'agriculture, la nature, le tourisme... En outre, cette décision devrait être prise au terme d'un processus participatif associant la Région wallonne (et ses services administratifs) à ses structures consultatives.

L'**orientation générale** proposée pour la politique du paysage en région wallonne est donc le maintien et le développement des qualités et valeurs paysagères, ainsi que leur valorisation.

Cela rejoint l'orientation de la Convention européenne du paysage telle qu'exprimée dans son rapport explicatif : préserver, voire enrichir la diversité et la qualité des paysages dont nous héritons, au lieu de les laisser péricliter (§ 42). Dans la même idée, l'article 1^{er} du CWATUP définit la conservation et le développement du patrimoine paysager comme l'une des priorités des autorités publiques.

En d'autres termes, toute intervention ou décision qui transparaîtra tôt ou tard dans le paysage devrait être pensée dans le sens d'une augmentation des qualités et valeurs paysagères ou, du moins, garantir qu'elle ne donnera lieu à aucune réduction de ces qualités et valeurs (Kummert et Feltz, 2008).

CHAPITRE 5

ANALYSE ET OPTIMISATION DU CADRE INSTRUMENTAL EXISTANT POUR UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE



© Claude Feltz (2002)

5.0. DÉMARCHE

Après avoir formulé une proposition de stratégie, élaborer et mettre en œuvre une politique du paysage nécessite de mobiliser divers instruments (normatifs, opérationnels... ; d'aménagement du territoire ou d'autres secteurs). Mais avant de proposer le développement éventuel de nouveaux instruments spécifiques au paysage, nous privilégions la mobilisation du *corpus* des instruments déjà mis en place par la Région wallonne.

Ainsi, notre méthode de recherche va se dérouler en trois temps :

- inventorier les instruments existants les plus susceptibles de contribuer à une politique paysagère ;
- analyser, dans leur définition, les plus pertinents d'entre eux pour apprécier leur potentiel (théorique) de contribution à la concrétisation de la stratégie proposée pour une politique régionale du paysage ;
- et proposer, le cas échéant, l'adaptation des instruments analysés pour en optimiser la contribution à l'avenir.

In fine, le travail aboutit à situer, au sein d'un canevas d'articulation, les principaux instruments existants – et à adapter le cas échéant – d'une politique wallonne du paysage.

Notre **inventaire des instruments existants** les plus susceptibles de contribuer à une politique wallonne du paysage se fonde sur l'analyse de différents documents réglementaires ou stratégiques que la Région wallonne a établis, à savoir⁵² :

- le *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP ; coordination officieuse du 3 septembre 2008),
- le *Code de l'environnement* (version coordonnée de juillet 2007),
- le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER ; 1999),
- le *Programme wallon de développement rural 2007-2013*.

Les instruments ainsi inventoriés sont catégorisés selon :

- le domaine de compétence dont chacun relève – l'aménagement du territoire, d'une part, et la gestion de l'environnement, le développement rural..., d'autre part ;
- et le type d'instrument – de diagnostic et de suivi, stratégique ou de mise en œuvre.

Les instruments de diagnostic (ou de connaissance) visent la caractérisation du paysage, son appréciation et/ou l'identification d'enjeux paysagers. Les instruments de suivi observent les évolutions du paysage, et donc aussi les effets sur le paysage des politiques publiques.

Les instruments stratégiques (ou de conception) formulent les objectifs, les options et les mesures de gestion que définit une autorité publique ; idéalement, ils apportent une programmation temporelle et énoncent les moyens à mobiliser. Généralement, les instruments stratégiques intègrent une partie de diagnostic.

Les instruments de mise en œuvre concrétisent les options et mesures de gestion. Il s'agit d'instruments normatifs⁵³ (règlements, plans...), de contrôle⁵⁴ (permis...), opérationnels⁵⁵, économiques⁵⁶ (subventions...), contractuels⁵⁷ (contrats...) et pédagogiques⁵⁸.

⁵² Les références bibliographiques sont précisées en fin de document.

A nouveau, nous n'avons pas analysé de documents régionaux de politique touristique car même si le secteur touristique joue un rôle dans la valorisation du paysage, nous considérons qu'il est toutefois secondaire dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paysagère.

L'**analyse des instruments** a été menée sur les plus pertinents d'entre eux, soit dix-sept instruments analysés. Leur sélection constitue un choix raisonné, informé par la littérature et la consultation des professeurs encadrant la thèse, et reposant sur plusieurs critères. Cette sélection reprend ainsi en priorité les instruments qui intègrent un objectif paysager dans leur définition. Ensuite, elle rassemble différents types d'instruments (de diagnostic, stratégiques et de mise en œuvre, dont des instruments normatifs, économiques, contractuels...), de différents domaines (aménagement du territoire, nature, environnement), spécifiques au paysage ou non.

L'analyse de chaque instrument consiste à :

- **décrire** son rôle actuel dans la gestion paysagère en Wallonie – c'est-à-dire rappeler la catégorie de l'instrument, préciser son objectif et son rôle en matière de paysage, présenter son mode d'élaboration et expliciter son usage dans le cadre d'une gestion paysagère ;
- **évaluer** la contribution qu'il peut apporter, en son état actuel, à une politique wallonne du paysage – c'est-à-dire identifier la contribution de l'instrument en l'état, déterminer ses articulations existantes avec les autres instruments, ainsi qu'apprécier ses atouts et faiblesses dans le cadre d'une telle contribution ;
- apprécier son potentiel théorique et l'enjeu de son adaptation pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage, et donc **proposer, le cas échéant, des ajustements** (adaptations de l'instrument et articulations à développer avec d'autres instruments).

Canevas d'analyse des instruments :

- ❖ **Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie**
 - Catégorie de l'instrument
 - Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage
 - Mode d'élaboration de l'instrument
 - Portée et usage de l'instrument
- ❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une stratégie wallonne de gestion du paysage**
 - Contribution de l'instrument en l'état
 - Articulations existantes avec les autres instruments
 - Appréciation de l'instrument pour sa contribution
- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une stratégie wallonne de gestion du paysage**
 - Contribution optimisée de l'instrument
 - Adaptations proposées de l'instrument
 - Articulations à développer avec les autres instruments

⁵³ Les instruments normatifs définissent des prescriptions littérales ou planologiques qui ont valeur réglementaire ou non (lignes-guides). Ces prescriptions déterminent ce qui est interdit, autorisé, obligatoire, conseillé, déconseillé.

⁵⁴ Les instruments de contrôle accompagnent les instruments normatifs pour vérifier, préalablement aux actes et travaux soumis, le respect et la bonne application de leurs prescriptions. Pour dissuader les infractions, un régime de sanction y est également associé.

⁵⁵ Les instruments opérationnels organisent la conception et la mise en œuvre d'opérations d'aménagement. Ces instruments renvoient également souvent à des instruments économiques ou contractuels.

⁵⁶ Les instruments économiques constituent la « carotte » ou le « bâton » qui, respectivement, incite ou dissuade une action. Les subventions et primes sont également de type contractuel dans la mesure où leur octroi est conditionné à l'engagement du bénéficiaire à mener telle action ou à respecter telle norme.

⁵⁷ Les instruments contractuels sont des accords passés entre deux parties (au moins), les engageant l'une envers l'autre à diverses actions.

⁵⁸ Les instruments pédagogiques visent l'information, la sensibilisation, l'éducation, la formation de différents publics (population, fonctionnaires, auteurs de projet...).

L'analyse de ces instruments concerne uniquement leur définition littérale (c'est-à-dire juridique, administrative ou bibliographique), disponible dans les ressources documentaires (codes, documents du Gouvernement, publications de l'Administration wallonne, études scientifiques...). La réalité de leur mise en pratique n'est donc pas analysée⁵⁹, sauf lorsque les ressources documentaires consultées apportent des commentaires à ce sujet.

Ensuite, les principaux instruments existants à mobiliser – le cas échéant après adaptation – pour concrétiser une politique wallonne du paysage sont rassemblés au sein d'un **canevas d'articulation**. Chaque instrument y est positionné selon : le niveau d'initiative ou décisionnel, le type d'instrument et l'objectif régional à la rencontre duquel il contribue (sachant que les Communes, les structures supra-communales et les particuliers doivent agir en cohérence avec les objectifs formulés par la Région).

Enfin, les principales **lacunes du cadre instrumental existant** sont identifiées par confrontation avec les besoins nécessaires pour rencontrer les objectifs et options formulés dans notre proposition de stratégie régionale du paysage.

Cette étape de notre recherche consiste donc à identifier, analyser, optimiser et articuler les principaux instruments existants afin d'en proposer la mobilisation coordonnée pour une politique wallonne du paysage.

5.1. INVENTAIRE DES INSTRUMENTS WALLONS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUER À UNE POLITIQUE PAYSAGÈRE

Dans un premier temps, nous avons répertorié une série d'instruments existants susceptibles de contribuer à la gestion paysagère dans différents documents régionaux⁶⁰, réglementaires ou stratégiques.

Le CWATUP et le Code de l'Environnement sont les deux documents législatifs qui fixent les différents instruments de leur domaine de compétence.

Le CWATUP définit un ensemble d'instruments qui contribuent, de manière plus ou moins directe, à la gestion paysagère.

Certains d'entre eux prennent en compte le paysage, pour lui-même ou en tant que l'une des composantes de l'environnement. Ce sont :

- *le Schéma de développement de l'espace régional (SDER), qui peut intégrer des options en matière de paysage et doit indiquer ses incidences sur les paysages (art. 13) ;*
- *le Schéma de structure communal, qui doit intégrer la structure paysagère dans son analyse de la situation existante et indiquer ses incidences sur les paysages (art. 16) ;*
- *le Plan de secteur, qui peut comporter des prescriptions supplémentaires fondées sur des options d'aménagement en matière de paysage, qui peut comporter des périmètres de points de vue remarquables (PPVR) et des périmètres d'intérêt paysager (PIP) en surimpression et qui nécessite la réalisation d'une étude d'incidences (y compris les incidences sur le paysage) (art. 23 et 40) ;*

⁵⁹ L'observation et l'analyse personnelle des pratiques réelles de ces instruments ont été écartées du travail de recherche car, s'il est vrai qu'elles auraient été intéressantes pour éclairer leur application pratique, elles ne sont néanmoins pas indispensables pour apprécier le potentiel (théorique) de contribution de ces instruments à une politique wallonne du paysage. De plus, une telle analyse de la pratique des instruments aurait nécessité un investissement en temps considérable (enquêtes auprès des praticiens et utilisateurs, étude de dossiers, évaluation des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus...) qui, multiplié par le nombre d'instruments analysés, n'était pas envisageable dans le cadre de la thèse.

⁶⁰ La liste des documents concernés est présentée dans la démarche, au point 5.0.

- le Plan communal d'aménagement (PCA), qui nécessite la réalisation d'un rapport sur les incidences environnementales, y compris sur le paysage (art. 48) ;
- le Rapport urbanistique et environnemental (RUE) de mise en œuvre d'une zone d'aménagement communal concerté, qui doit contenir les options d'aménagement relatives au paysage, l'évaluation des effets sur le paysage et l'examen des mesures pour éviter ou réduire ces effets (art. 33) ;
- le Règlement général sur les bâties en site rural (RGBSR), qui exige la prise en compte des « lignes de force du paysage » dans les périmètres concernés (art. 419) ;
- les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE), dont la réhabilitation est jugée prioritaire au niveau paysager et environnemental (art. 182).

D'autres instruments définis par le CWATUP peuvent (sans obligation) concerter ou prendre en compte le paysage :

- les Règlements régionaux d'urbanisme, qui peuvent assurer la protection des PPVR et des PIP (art. 76) ;
- le Règlement communal d'urbanisme (RCU), qui peut également assurer la protection des PPVR et des PIP (art. 78) ;
- le Classement d'un bien immobilier (y compris un site), qui peut se justifier en raison de son intérêt paysager (art. 185) ;
- les Arbres et Haies remarquables, qui peuvent être désignés en raison de leur intérêt paysager (art. 266 et 267).

Enfin, le CWATUP définit des instruments qui peuvent concerter indirectement le paysage (c'est-à-dire sans référer explicitement à cette notion) :

- le Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme (RGBZPU ; art. 394 à 402) ;
- le Règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité (art. 431 à 440) ;
- les Sites à réaménager (SAR ; art. 167) ;
- la Revitalisation urbaine (art. 172) ;
- la Rénovation urbaine (art. 173) ;
- le Remembrement urbain (art. 127 §1^{er} 8°) ;
- l'Embellissement extérieur des immeubles d'habitation (art. 184 2°).

En outre, le CWATUP fixe la procédure d'autorisation des actes et travaux d'urbanisme (délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir ; art. 84 et 89), les conditions de dérogation (art. 127), ainsi que les sanctions en cas d'infraction.

Il instaure également les Maisons de l'urbanisme, la Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme et la Maison des plus beaux villages de Wallonie (art. 256/1).

Le **Code de l'environnement**, quant à lui, définit différents instruments intégrant le paysage en tant que composante de l'environnement :

- l'Etat de l'environnement wallon (art. D.32) ;
- le Plan d'environnement pour le développement durable (art. D.37) et les Plans communaux d'environnement et de développement de la nature (art. D.48) ;
- les Systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes (art. D.52 à D.61), d'une part, et des projets (art. D.62 à D.77), d'autre part ;
- les Conventions environnementales (art. D.82) ;
- les Centres régionaux d'initiation à l'environnement (CRIE ; art. D.21 à D.29).

Le **Schéma de développement de l'espace régional** (SDER), quant à lui, constitue en lui-même un instrument régional stratégique d'aménagement du territoire (fixé par l'article 13 du CWATUP). A ce titre et pour la mise en œuvre des mesures qu'il définit en matière de paysage, il renvoie à différents instruments existants dont il suggère, le cas échéant, des améliorations, d'une part, et il propose le développement de nouveaux instruments, d'autre part (pp. 215-217). Nous ne reprenons ici que les instruments existants.

Le SDER réfère au premier chef à des instruments définis dans le CWATUP (déjà cités ci-dessus) : les Plans de secteur et leurs PPVR et PIP, les Règlements d'urbanisme régionaux et communaux, les Plans communaux d'aménagement, les Schémas de structure communaux, le Classement, les Permis d'urbanisme, les opérations de Rénovation et de Revitalisation urbaines, les opérations de rénovation des Sites d'activité économique désaffectés et d'assainissement des Sites d'intérêt régional (devenus actuellement Sites à réaménager et Sites de réhabilitation paysagère et environnementale) et l'Embellissement extérieur des immeubles d'habitation. Il renvoie également aux Systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement instaurés par le Code de l'environnement (déjà cités ci-dessus).

Mais le SDER renvoie de surcroît à des instruments qui ne sont pas définis par ces deux Codes :

- *le Remembrement rural ;*
- *les opérations de développement rural (concrétisées par l'élaboration de Programmes communaux de développement rural ou PCDR) ;*
- *les Plans communaux de développement de la nature (PCDN ; antérieurs aux Plans communaux d'environnement et de développement de la nature définis par le Code de l'Environnement) ;*
- *les Contrats de rivière.*

Quant au Programme wallon de développement rural 2007-2013, il constitue également, en lui-même, un instrument régional stratégique. En matière de gestion paysagère, il renvoie essentiellement aux Mesures agri-environnementales.

Pour compléter cette première liste d'instruments, nous avons également retenu :

- les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres, les Subventions régionales à la régénération des espèces feuillues et résineuses et les Subventions régionales pour les aménagements touristiques en forêt ;
- les Réserves naturelles, les Réserves forestières, les Zones humides d'intérêt biologique et les Sites Natura 2000 ;
- les Parcs naturels⁶¹ et leur Charte paysagère ;
- les Groupes d'action locale⁶² (GAL) ;
- des documents d'inventaire et d'analyse traitant du paysage à l'échelle régionale ou sous-régionale (cf. la liste dans le tableau en page 135) ;
- des publications, éditées par la Région wallonne, destinées à sensibiliser ou à former à la prise en compte du paysage (cf. la liste dans le tableau en page 136).

L'ensemble des instruments inventoriés est présenté dans le tableau en pages suivantes. Ils y sont catégorisés par :

- le domaine de compétence dont chacun relève – l'aménagement du territoire, d'une part, et la gestion de l'environnement, le développement rural..., d'autre part ;
- et le type d'instrument – de diagnostic et de suivi, stratégique ou de mise en œuvre.

En noir sont inscrits les instruments qui font l'objet d'une analyse par la suite (ceux considérés comme les plus pertinents pour une politique wallonne du paysage). Les autres sont indiqués en gris.

⁶¹ Les Parcs naturels, Contrats de rivière et Groupes d'action locale peuvent être considérés, en eux-mêmes, comme des instruments d'une politique paysagère. En effet, ils peuvent initier des études de diagnostic paysager, élaborer et mettre en œuvre des politiques de paysage, ainsi que mener des initiatives pédagogiques. Mais ces différentes initiatives, menées librement, sont dans les faits très variées. Nous n'analysons dans notre travail que les Parcs naturels, qui sont des structures instaurées par décret, et leur Charte paysagère dont l'élaboration a été récemment inscrite dans leurs missions obligatoires.

⁶² Cf. supra

	Aménagement du territoire	Autres domaines
Instruments de diagnostic et de suivi	<p>la publication <i>Les territoires paysagers de Wallonie</i> (Feltz [dir.], 2004)</p> <p>les <i>Atlas des paysages de Wallonie</i> (Godart et Teller [dir.], depuis 2007)</p> <p>l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA (depuis 1992)</p> <p>l'inventaire <i>Patrimoine architectural et territoires de Wallonie</i> (DGATLP, depuis 2004)</p> <p>les tomes de l'<i>Architecture rurale de Wallonie</i> (1974-1997)</p> <p>les <i>Atlas du patrimoine architectural</i> des Centres anciens protégés (1976-1990)</p> <p>l'<i>Inventaire des sites du Survey National</i> (années '60)</p>	<p>l'Etat de l'environnement wallon et le Tableau de bord de l'environnement</p>
Instruments stratégiques	<p>le <i>Schéma de développement de l'espace régional</i></p> <p>les Schémas de structure communaux</p>	<p>le Plan d'environnement pour le développement durable</p> <p>le Programme wallon de développement rural</p> <p>les Parcs naturels et leur Charte paysagère</p> <p>les Contrats de rivière</p> <p>les Groupes d'action locale</p> <p>les Plans communaux de développement de la nature</p> <p>les Plans communaux d'environnement et de développement de la nature</p> <p>les Programmes communaux de développement rural</p> <p>la Mesure agri-environnementale 10 « Plan d'action agri-environnemental »</p>

	Aménagement du territoire	Autres domaines
Instruments de mise en œuvre (sauf les pédagogiques)	<p>les Plans de secteur les Plans communaux d'aménagement les Règlements régionaux d'urbanisme le <i>Règlement général sur les bâtisses en site rural</i> le <i>Règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme</i> le <i>Règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité</i> les Règlements communaux d'urbanisme le Classement au titre de patrimoine les Arbres et Haies remarquables les Permis d'urbanisme et de lotir les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale les Sites à réaménager le Remembrement urbain la Rénovation urbaine la Revitalisation urbaine l'Embellissement extérieur des immeubles d'habitation les Rapports urbanistiques et environnementaux des zones d'aménagement communal concerté</p>	<p>les Réserves naturelles, les Réserves forestières, les Zones humides d'intérêt biologique et les Sites Natura 2000 les Systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et des plans et programmes le Remembrement des biens ruraux les Mesures agri-environnementales les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres les Subventions régionales à la régénération des espèces feuillues et résineuses les Subventions régionales pour les aménagements touristiques en forêt les Conventions environnementales</p>
Instruments pédagogiques	<p>les <i>Atlas des paysages de Wallonie</i> (Godart et Teller [dir.], depuis 2007) la publication <i>Pour une meilleure prise en compte des paysages</i> (Neuray et van der Kaa, 2004) la publication <i>Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles</i> (FRW, 2001) le <i>Guide d'urbanisme pour la Wallonie</i> (DGATLP, 2004) les Maisons de l'urbanisme, la Maison régionale de l'architecture et de l'urbanisme et la Maison des plus beaux villages de Wallonie</p>	<p>démarche partenariale des Plans communaux de développement de la nature les Parcs naturels les Centres régionaux d'initiation à l'environnement les Contrats de rivière les Groupes d'action locale</p>

5.2. ANALYSE ET OPTIMISATION DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE

Parmi les instruments inventoriés et susceptibles de contribuer à la gestion paysagère, nous en avons sélectionné un panel varié de dix-sept considérés comme particulièrement pertinents pour une politique wallonne du paysage de par ce qui transparaît dans la bibliographie ou sur base de notre première appréciation.

Pour rappel, l'analyse de ces dix-sept instruments va suivre le canevas qui suit :

- décrire leur rôle actuel dans la gestion paysagère en Wallonie ;
- évaluer la contribution qu'ils peuvent apporter, en leur état actuel, à une politique wallonne du paysage ;
- apprécier le potentiel (théorique) et l'enjeu de leur adaptation pour optimiser leur contribution à une politique wallonne du paysage, et donc en proposer, le cas échéant, des ajustements.

L'objectif est donc bien d'apprecier en quoi le cadre instrumental existant en région wallonne peut concrétiser notre proposition de stratégie pour une politique régionale du paysage.

L'enjeu de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* étant récent, il est évident que la plupart des instruments analysés – développés auparavant – n'y répondent pas de manière satisfaisante car là n'est pas leur fonction initiale. En effet, chacun des instruments est né dans un contexte donné en réponse à une demande politique spécifique (cf. la ligne du temps, en page 139, qui replace les instruments analysés selon leur date de création), et a généralement évolué par la suite selon l'apparition de nouveaux enjeux de société. Celui de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* appelle maintenant à envisager une adaptation de ces instruments.

Les analyses des dix-sept instruments sont présentées dans les pages suivantes selon l'ordre qui suit :

Instruments de diagnostic

- 1) la publication *Les territoires paysagers de Wallonie*
- 2) les *Atlas des paysages de Wallonie*
- 3) l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA

Instruments stratégiques

- 4) le *Schéma de développement de l'espace régional*
- 5) les Parcs naturels et leur Charte paysagère
- 6) les Schémas de structure communaux
- 7) les Plans communaux de développement de la nature

Instruments de mise en œuvre

- 8) les Plans de secteur
- 9) les Règlements régionaux d'urbanisme
- 10) le *Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées en matière d'urbanisme*
- 11) le *Règlement général sur les bâties en site rural*
- 12) les Règlements communaux d'urbanisme
- 13) le Classement au titre de patrimoine

- 14) les Arbres et Haies remarquables
- 15) les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale
- 16) les Mesures agri-environnementales
- 17) les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres

Dates de création des principaux instruments d'une politique wallonne du paysage

1931

Le Classement au titre de patrimoine

La Loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

La Loi sur la conservation de la nature

1976

1977
(entrée en vigueur)

1985

1972

Le décret wallon de décentralisation et participation en aménagement du territoire

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

L'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA

La réforme du CWATUP (périmètres d'intérêt paysager...)

Le Schéma de développement de l'espace régional

La Convention européenne du paysage

Les territoires paysagers de Wallonie

La Convention européenne du paysage

Les Atlas des paysages de Wallonie

1962

1973

Les premiers Plans de secteur

Le Règlement général sur les bâtiasses applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme

La légende des Plans de secteur intégrant des zones d'intérêt paysager

1989

1997

1999

(approbation)

2000

(ouverture)

2005

(entrée en vigueur)

2007

2008

La Charte paysagère des Parcs naturels

Les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres

Les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale

Les Schémas de structure communaux

Les Règlements communaux d'urbanisme

Les Parcs naturels

Le Règlement général sur les bâtiasses en site rural

Les Arbres et Haies remarquables

1) Les Territoires paysagers de Wallonie

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

La publication *Les territoires paysagers de Wallonie* (Feltz [dir.], 2004) est un document d'identification et de caractérisation des paysages wallons, dont la conception a été confiée à la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) par le Gouvernement wallon.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Cette publication vise l'identification et la délimitation des paysages sur l'ensemble du territoire wallon, auxquelles s'est engagée la Région wallonne en ratifiant la *Convention européenne du paysage*.

Elle établit la cartographie des 79 territoires paysagers wallons, regroupés en 13 ensembles paysagers et parfois différenciés en faciès. Chaque territoire paysager et chaque faciès font l'objet d'une brève description de leurs caractéristiques paysagères.

En outre, cette publication définit et localise 7 « archétypes » paysagers : les paysages de plaine, les paysages de plateaux, les paysages de dépression, les paysages de cuestas, les paysages de vallées encaissées, les paysages à forte urbanisation ainsi que les paysages « de transition ».

• Mode d'élaboration de l'instrument

Le concept de paysage considéré pour ce travail d'identification renvoie à la définition du paysage de la *Convention européenne du paysage*. Il intègre donc la nature perceptuelle du paysage.

Les territoires paysagers délimités constituent des entités homogènes, présentant des caractéristiques similaires en termes de relief, d'occupation du sol et d'habitat. Ils sont définis à l'échelle 1/50.000.

• Portée et usage de l'instrument

L'identification des ensembles et territoires paysagers est considérée comme la première phase d'un diagnostic paysager. Elle constitue un préalable indispensable à l'élaboration de mesures de gestion différenciées par ensemble ou territoire paysager (l'homogénéité paysagère des territoires en faisant des unités de gestion pertinentes).

Actuellement, cette cartographie est prise comme base de référence pour une étude plus approfondie des paysages, à travers l'élaboration des *Atlas des paysages de Wallonie* (cf. cet instrument en page 143). Ceux-ci travaillant à une échelle plus grande (un *Atlas* par ensemble paysager), ils procèdent, le cas échéant, à un ajustement des limites des ensembles, territoires et faciès définies par *Les territoires paysagers de Wallonie*.

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

La cartographie des ensembles et territoires paysagers de Wallonie constitue un instrument de caractérisation générale des paysages à l'échelle régionale, établi à l'initiative de la Région.

Ce document identifie la diversité des paysages de Wallonie. En cela, il établit le premier niveau de leur caractérisation en vue de leur préservation.

En effet, ce document peut servir de référence pour l'identification, par territoire paysager, des caractéristiques et spécificités paysagères à préserver face aux menaces d'uniformisation du paysage. Il permet donc l'élaboration de mesures de gestion différenciées par territoire paysager, respectueuses des spécificités de chacun d'eux. Ainsi, les pratiques agricoles et sylvicoles, tout

comme l'urbanisation pourraient être encadrées par une gestion différenciée sur base du découpage en territoires paysagers (ou en ensembles paysagers, le cas échéant).

Plus particulièrement, la cartographie des territoires paysagers peut également servir de base d'étude pour mener un inventaire des entités paysagères remarquables à protéger car particulièrement représentatives de la diversité paysagère régionale – comme l'inventaire des « périmètres représentatifs de la diversité des paysages ruraux wallons » proposé par la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008).

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

Les *Atlas des paysages de Wallonie*, rédigés par ensemble paysager, fondent leurs délimitations paysagères sur cette base cartographique (cf. cet instrument en page 143).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

La publication *Les territoires paysagers de Wallonie* n'apporte qu'une description assez générale de chaque ensemble, territoire, voire faciès paysager. Or, pour un usage opérationnel de cette délimitation paysagère, il manque une description plus précise des caractéristiques et spécificités de chaque entité délimitée.

Cette cartographie apporte, à l'échelle régionale, une différenciation des paysages ruraux principalement. Par contre, même si elle délimite des paysages à forte urbanisation (de l'échelle du territoire ou du faciès paysager), elle ne délimite pas et ne différencie pas les paysages de chaque ville. De même, ce document n'apporte ni délimitation, ni typologie régionale des paysages villageois.

Enfin, sa délimitation des ensembles et territoires paysagers n'est actuellement pas exploitée dans le cadre de la gestion paysagère en Wallonie.

- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution optimisée de l'instrument**

En elle-même, la publication *Les territoires paysagers de Wallonie* ne doit pas faire l'objet d'adaptations. Par contre, étant donné qu'elle se limite à une délimitation et caractérisation générale des grands paysages ruraux de Wallonie, il est nécessaire d'accompagner cette cartographie par d'autres instruments de caractérisation paysagère.

D'autre part, l'utilisation de la délimitation des ensembles et territoires paysagers dans le cadre de la gestion des paysages wallons est à développer. Il serait pertinent d'articuler à cette cartographie différents instruments de mise en œuvre, en vue de préserver la diversité paysagère régionale.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

Premièrement, la publication *Les territoires paysagers de Wallonie* devrait être complétée par d'autres instruments de caractérisation paysagère.

- Inventaire précis des caractéristiques et spécificités de chaque ensemble et territoire paysagers dans les *Atlas des paysages de Wallonie* :

Etant donné qu'ils étudient les paysages régionaux de manière plus approfondie, les *Atlas des paysages de Wallonie* constituent l'instrument de diagnostic paysager pertinent pour apporter un inventaire plus précis des caractéristiques et spécificités de chaque ensemble et territoire paysager (cf. cet instrument en page 143).

- Délimitation et typologies régionales des paysages urbains et villageois, à construire :

De nouveaux instruments sont à développer pour délimiter, caractériser et différencier les paysages urbains et les paysages villageois, à l'échelle régionale. En effet, ceux-ci présentent des caractéristiques et des enjeux propres, nécessitant des modalités de gestion particulières. Les typologies paysagères des villes et villages devraient être fondées sur leur sitologie originelle et l'accrochage de leur développement à leur site originel.

Deuxièmement, les instruments de mise en œuvre qui visent la préservation de la diversité paysagère devraient se référer à cette cartographie des ensembles et territoires paysagers, pour respecter les spécificités de chacun d'eux.

- Différenciation des Mesures agri-environnementales (MAE) par territoire paysager :

La différenciation par territoire paysager des MAE consisterait à n'y subventionner que les mesures et variantes (hors MAE 10) qui leur sont caractéristiques. Ainsi, la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage », par exemple, ne favoriserait le maintien d'éléments végétaux que dans les territoires paysagers où ils y sont caractéristiques (cf. cet instrument en page 199).

Pour une telle différenciation géographique des MAE, la carte des territoires paysagers constitue une délimitation opérationnelle plus fine et précise que la carte des régions agricoles de Belgique. En effet, cette dernière est dressée à l'échelle nationale sur base de critères relatifs à l'agriculture (principalement les types de culture et de sol), tandis que la délimitation des territoires paysagers à l'échelle 1/50.000^{ème} reflète, plus largement, l'occupation du sol ainsi que les conditions environnementales.

- Différenciation par territoire paysager des Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres :

De la même manière que pour les MAE, la différenciation par territoire paysager de l'octroi des Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres permettrait de ne favoriser le maintien ou la plantation d'éléments végétaux que dans les territoires paysagers où ils y sont caractéristiques (cf. cet instrument en page 204).

- Conception du zonage des affectations des Plans de secteur et de leurs prescriptions supplémentaires en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire paysager :

Le zonage des affectations des Plans de secteur ainsi que leurs prescriptions supplémentaires pourraient contribuer à préserver la diversité paysagère régionale à condition de respecter les caractéristiques d'occupation du sol propres à chaque territoire paysager (cf. cet instrument en page 169).

- Définition de mesures régionales différencierées par ensemble ou territoire paysager :

De manière générale, la politique régionale du paysage devrait définir et mettre en œuvre, quand nécessaire, des mesures différencierées par ensemble ou territoire paysager, afin de contribuer à la préservation des spécificités de chaque ensemble ou territoire paysager (cf. la proposition de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre, en page 212).

2) *Les Atlas des paysages de Wallonie*

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

La collection des *Atlas des paysages de Wallonie* constitue un instrument d'analyse et de sensibilisation spécifiquement dédié aux paysages wallons. Cette collection est en cours d'élaboration par la CPDT, à la demande du Gouvernement wallon.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

La collection des *Atlas des paysages de Wallonie* se décline par ensemble paysager, en référence aux ensembles paysagers définis dans la publication *Les territoires paysagers de Wallonie* (cf. cet instrument en page 140).

Ces *Atlas* sont conçus « comme des outils de connaissance, de sensibilisation et de gestion » des paysages de la région wallonne (Godart et Teller [dir.], 2007).

Outils de connaissance, ils apportent à l'échelle de l'ensemble paysager une caractérisation des paysages, y délimitent les aires paysagères homogènes, expliquent la genèse des paysages ainsi que leurs évolutions récentes et actuelles, et identifient les enjeux spécifiques à chaque aire paysagère et généraux pour l'ensemble paysager.

Outils de sensibilisation, ils visent à faire connaître les caractéristiques et enjeux de chaque ensemble paysager et à y sensibiliser un large public – du citoyen curieux aux décideurs politiques locaux et régionaux, en passant par les acteurs du monde associatif (Godart et Teller [dir.], 2007).

Outils de gestion, ils définissent des objectifs de protection, de gestion et d'aménagement du paysage en réponse aux enjeux identifiés – pour chaque aire paysagère, d'une part, et à l'échelle de l'ensemble paysager, d'autre part. Pour atteindre ces objectifs, les *Atlas* proposent des pistes d'actions à mener.

Le seul *Atlas des paysages* publié au moment de l'analyse est celui de l'ensemble paysager de l'Entre-Vesdre-et-Meuse. Deux autres *Atlas* étaient en préparation : celui de l'ensemble des Basses-plateaux limoneux brabançon et hesbignon et celui du Moyen plateau condrusien. *In fine*, la collection devrait compter treize *Atlas des paysages*.

• Mode d'élaboration de l'instrument

La méthodologie d'élaboration des *Atlas des paysages de Wallonie* a été mise au point et est appliquée (jusqu'à présent) par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs de la CPDT. Un groupe de travail composé de fonctionnaires de l'Administration régionale et d'experts universitaires suit le travail de cette équipe et en valide les propositions.

Chaque *Atlas des paysages* est structuré en quatre parties.

La première partie, commune à tous les *Atlas*, restitue la genèse des paysages wallons, des premiers siècles de notre ère jusqu'à nos jours. La mise en place des paysages « traditionnels » y est exposée, ainsi que les changements plus récents qu'ils connaissent (particulièrement depuis les années '50).

Une deuxième partie présente l'ensemble paysager concerné par l'*Atlas*. Elle apporte tout d'abord une description générale de l'ensemble, sous l'angle géographique et paysager (caractéristiques et évolutions principales), et reprend les « paysages protégés » (les sites classés, les périmètres d'intérêt paysager et d'intérêt culturel, historique ou esthétique des Plans de secteur, les périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables inventoriés par l'association ADESA, les périmètres soumis au *Règlement général sur les bâties en site rural*, les zones protégées en matière d'urbanisme...) sans toutefois les citer et les localiser tous. Cette seconde

partie restitue ensuite l'histoire de la mise en place des paysages spécifiques de l'ensemble paysager, jusqu'à leur évolution contemporaine. Et un chapitre intitulé « Des regards sur les paysages » aborde la dimension subjective du paysage à travers une enquête auprès d'acteurs locaux (caractéristiques, espaces et vues appréciées, craintes sur l'évolution, propositions d'initiatives...).

Dans leur troisième partie, les *Atlas* précisent le découpage des territoires paysagers en identifiant et cartographiant les aires paysagères, d'une part, et en ajustant si nécessaire les limites des territoires, d'autre part. Les aires paysagères sont définies comme « des entités dont la taille et l'homogénéité sont telles qu'une caractérisation précise peut être opérée et que des enjeux concrets peuvent y être mis en évidence » (Godart et Teller [dir.], 2007). Elles sont donc considérées comme pertinentes « dans la perspective d'une prise en charge active des paysages, de leur gestion, de leur préservation ou de leur aménagement » (Godart et Teller [dir.], 2007). Leur délimitation est effectuée à l'échelle du 1/20.000^{ème} selon trois critères : le relief, l'occupation végétale du sol (naturelle et anthropique) et la forme d'urbanisation. Principalement basée sur l'analyse des paysages actuels, cette délimitation est néanmoins éclairée par la perspective historique et l'examen des dynamiques en cours. Le découpage d'un ensemble paysager en aires est donc à considérer comme un « instantané » dont la validité perdurera plus ou moins longtemps selon la vigueur des dynamiques qui s'y dérouleront (Godart et Teller [dir.], 2007). Les dimensions de ces aires peuvent varier fortement. A titre d'exemple, la superficie des aires paysagères identifiées dans l'ensemble paysager de l'Entre-Vesdre-et-Meuse varie de 697 à 10.388 hectares.

Pour chaque aire paysagère, la troisième partie de chaque *Atlas* apporte une « fiche d'identité » : celle-ci décrit et illustre les caractéristiques paysagères de l'aire, en identifie les enjeux, définit les objectifs paysagers en fonction de ces enjeux et propose des pistes d'action pour répondre à ces objectifs.

A l'échelle des aires paysagères, la caractérisation aborde – outre le relief, l'occupation du sol et l'urbanisation – la typologie de l'habitat, les points de vue, les lignes de force...

Les enjeux dégagés dans l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* concernent des atouts et des points faibles du paysage, mais aussi des évolutions qui le transforment.

Les objectifs paysagers définis sont déclinés selon les termes prévus par la *Convention européenne du paysage* : protéger, gérer et aménager. « Par protection, il faut entendre le souhait de maintenir les caractéristiques du paysage dans leur configuration actuelle. Les mesures de gestion consistent à orienter les transformations en cours afin de renforcer la cohérence du paysage. Les mesures d'aménagement renvoient, elles, à une transformation délibérée du paysage actuel, que ce soit en vue de restaurer certaines composantes historiques profondément altérées ou, au contraire, de créer de "nouveaux paysages" » (Godart et Teller [dir.], 2007). Mais les objectifs d'aménagement proposés dans l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* concernent également la mise en valeur du paysage (aménagements de points de vue...) et la requalification du paysage autre qu'une restauration patrimoniale (requalification des entrées de ville...).

La quatrième et dernière partie des *Atlas*, intitulée « Les enjeux globaux de l'ensemble paysager », identifie les enjeux qui émergent à l'échelle de l'ensemble paysager et sont donc communs à plusieurs aires paysagères de l'ensemble, voire à toutes. Après l'explicitation de chaque enjeu global, des objectifs paysagers sont définis (toujours déclinés en protection, gestion et aménagement) et des pistes d'action proposées. Celles-ci sont structurées en quatre catégories : les actions réglementaires, la concertation intercommunale, le volet opérationnel et la sensibilisation. Les pistes d'action proposées par l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* renvoient à différents instruments spécifiques au paysage (un schéma d'aménagement

paysager...) ou non (le statut d'Arbres et Haies remarquables...), déjà existants et définis légalement (la planification des affectations du sol...) ou à développer (un observatoire du paysage...).

- **Portée et usage de l'instrument**

Les *Atlas des paysages de Wallonie* sont des documents d'expertise scientifique, commandés par la Région wallonne mais non approuvés par le Gouvernement régional.

Sans valeur juridique, ils n'ont donc aucune portée contraignante (tant pour les objectifs paysagers qu'ils définissent que pour les pistes d'action proposées). On ne peut donc les considérer comme des documents stratégiques de gestion du paysage.

Avant tout, les *Atlas des paysages* sont des documents d'information et de sensibilisation, à destination de tous. En particulier, les acteurs communaux, supra-communaux et régionaux de la gestion du territoire et de l'environnement peuvent s'y référer pour développer leurs actions, mais sans aucune obligation de respect.

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Elaborée à l'initiative de la Région wallonne, la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* constitue un instrument de diagnostic spécifique aux paysages wallons, à l'échelle sous-régionale. Elle apporte, pour chaque ensemble paysager, une analyse détaillée de l'évolution (ancienne et récente) des paysages, une délimitation des différentes aires paysagères qui composent l'ensemble, une caractérisation paysagère de ces aires et une identification des enjeux paysagers (par ensemble et par aire).

Si les *Atlas* proposent également, en réponse aux enjeux identifiés, des objectifs et des pistes d'action, c'est à titre d'expertise scientifique et non de définition politique stratégique. En effet, les *Atlas* ne sont ni soumis à l'information ou à la consultation du public ou des élus locaux, ni approuvés par le Gouvernement wallon ; ils ne constituent donc pas de véritables documents stratégiques. De plus, les propositions de pistes d'action sont trop peu précises pour être considérées comme une programmation de mesures de gestion.

La collection des *Atlas* constitue une base de diagnostic pour l'élaboration d'une politique paysagère régionale (et aussi des politiques paysagères supra-communales et communales).

Les *Atlas des paysages de Wallonie* sont également des documents pédagogiques, à destination tant des élus, des citoyens que des autres acteurs du territoire. D'une part, ils visent leur sensibilisation au paysage. D'autre part, ils constituent une base informative riche, disponible pour informer, voire guider les décisions en matière de gestion du territoire et du paysage, tant à l'échelle régionale qu'aux échelles supra-communale et communale.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

La collection des *Atlas des paysages de Wallonie*, en délimitant les aires paysagères de chaque ensemble paysager et en ajustant si nécessaire les limites des territoires paysagers, vient en précision de la cartographie des territoires paysagers de Wallonie (cf. cet instrument en page 140).

Dans leur partie consacrée aux « paysages protégés », les *Atlas* réfèrent à des instruments existants : le Classement, les périmètres d'intérêt paysager et d'intérêt culturel, historique ou esthétique des Plans de secteur, les périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables inventoriés par l'association ADESA, les périmètres soumis au *Règlement général sur les bâties en site rural*, les zones protégées en matière d'urbanisme...

En proposant des pistes d'action, les *Atlas des paysages* renvoient à différents instruments de mise en œuvre. Pour l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse*, il s'agit des plans d'affectations du sol (Plans de secteur, Plans communaux d'aménagement) et de leurs périmètres de protection, des Règlements d'urbanisme (régionaux et communaux), du statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables, du Contrat de rivière...

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

La collection des *Atlas des paysages* et la publication *Les territoires paysagers de Wallonie* constituent les premiers instruments d'initiative régionale qui soient spécifiquement consacrés à l'analyse de l'ensemble des paysages wallons. Mais les *Atlas* étant élaborés progressivement par ensemble paysager, ils n'apportent pas un diagnostic paysager à l'échelle régionale tant que la région wallonne n'est pas couverte dans son ensemble.

Le premier *Atlas* (de l'Entre-Vesdre-et-Meuse) a l'avantage d'avoir été élaboré par une équipe scientifique pluridisciplinaire, ce qui garantit la prise en compte de regards différents sur le paysage. De plus, le chapitre intitulé « Des regards sur les paysages » permet d'aborder, au travers d'une enquête auprès d'acteurs locaux, la « dimension subjective » du paysage et son champ de valeur affectif (et plus précisément familial). Néanmoins, cette enquête – limitée à une vingtaine d'acteurs locaux – doit être plutôt considérée comme la consultation d'un petit panel d'acteurs, à l'échelle d'un ensemble paysager, en vue d'en dégager des pistes indicatives sur la perception locale du paysage sans prétention de représentativité ou d'exhaustivité.

Alors que les *Atlas* identifient des enjeux paysagers qui concernent des atouts (des paysages de qualité, des éléments d'intérêt paysager, des lignes et points de vue sur le paysage...) pour l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* et des faiblesses du paysage (des éléments dont l'impact visuel déqualifie le paysage, des structures paysagères spécifiques altérées), ils n'incluent pas explicitement et distinctement une phase d'appréciation paysagère. Seul le chapitre « Des regards sur le paysage », rédigé à l'échelle de l'ensemble paysager sur base d'un panel d'acteurs locaux, identifie et cartographie les paysages et points de vue appréciés par ces acteurs, et précise les caractéristiques paysagères (vergers, bocage, monuments...) que ceux-ci considèrent intéressantes.

De plus, si l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* aborde – pertinemment – les « paysages protégés », il est à regretter que ceux-ci ne soient ni listés, ni cartographiés, ni soumis à un regard critique. L'*Atlas* se contente de rappeler l'existence de ces inventaires et manque ainsi de constituer un instrument synthétique de diagnostic paysager pour chaque ensemble paysager.

Quant aux objectifs paysagers et aux pistes d'action proposées par les *Atlas*, ils sont variés et différenciés selon les enjeux propres à chaque ensemble paysager et aire paysagère. Ils répondent ainsi aux différents axes stratégiques définis par la *Convention européenne du paysage*: la protection, la gestion (au sens de l'accompagnement des évolutions) et l'aménagement du paysage. Mais la définition de « l'aménagement du paysage » donnée dans l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* (soit « restaurer certaines composantes historiques profondément altérées » ou créer de « nouveaux paysages ») est restreinte par rapport au sens réel des objectifs d'aménagement dans les propositions. En effet, cet *Atlas* définit également des objectifs de mise en valeur du paysage et de requalification paysagère (autre que la restauration patrimoniale).

Alors que les *Atlas* sont élaborés à l'initiative du niveau régional à l'échelle sous-régionale (par ensemble paysager), certains enjeux identifiés, certains objectifs définis et certaines pistes d'action proposées relèvent toutefois d'un intérêt plus local et de la compétence communale.

Enfin, comme déjà dit, les *Atlas des paysages* sont plutôt des documents informatifs d'aide à la gestion du paysage, que des instruments stratégiques. En effet, les objectifs paysagers et les pistes d'action proposés ne sont pas issus d'un processus de participation et de concertation avec

la Région, les Communes et les structures supra-communales, ni approuvés par eux. De plus, les pistes d'action proposées sont formulées trop peu précisément pour permettre leur mise en œuvre.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour une meilleure contribution de la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* à une politique wallonne du paysage, il nous paraît nécessaire de préciser leur rôle : des documents d'information et de sensibilisation, synthétisant un diagnostic paysager à l'échelle sous-régionale (par ensemble paysager) et proposant des objectifs et des pistes d'action, en vue d'aider à la gestion du paysage.

Une fois la collection des *Atlas* aboutie, elle devrait ainsi constituer la base informative d'un diagnostic paysager à l'échelle régionale, dans la perspective de l'élaboration d'une politique paysagère régionale.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Positionnement de la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* comme un instrument d'aide à la gestion du paysage.

Alors que les *Atlas* sont présentés comme des « outils de gestion », il serait plus correct de les considérer comme des documents informatifs d'aide à la gestion du paysage. En effet, ils sont le résultat d'une expertise scientifique, et non pas une stratégie définie par des niveaux décisionnels.

○ Précision de l'échelle d'analyse et de proposition des *Atlas des paysages de Wallonie*.

Alors que les *Atlas* sont élaborés à l'initiative du niveau régional à l'échelle sous-régionale (par ensemble paysager), certains enjeux identifiés, certains objectifs définis et certaines pistes d'action proposées relèvent toutefois d'un intérêt plus local. Etant donné leur échelle de conception, les *Atlas* devraient se concentrer en priorité sur les enjeux sous-régionaux et sur les réponses à leur donner (quant à la définition des objectifs et la proposition de pistes d'action). Dans une optique d'aide à la gestion, ils pourraient continuer à pointer – à l'intention des niveaux supra-communal et communal – les enjeux plus locaux qu'ils auraient identifiés, mais en les distinguant clairement des enjeux sous-régionaux et éventuellement régionaux.

○ Clarification méthodologique de l'appréciation du paysage dans les *Atlas des paysages de Wallonie*.

Alors que les enjeux paysagers identifiés dans l'*Atlas des paysages de l'Entre-Vesdre-et-Meuse* renvoient à des appréciations du paysage, la méthode d'appréciation du paysage n'est cependant pas précisée. Par souci de rigueur et de transparence, les *Atlas* devraient clarifier la manière dont ils identifient les atouts et faiblesses du paysage (quelles sont les champs de valeurs paysagères concernés, qui apprécie et selon quels critères... ?).

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Conception des *Atlas des paysages de Wallonie* comme des documents synthétiques de diagnostic paysager à l'échelle sous-régionale.

D'autres études menées à l'échelle régionale, sous-régionale ou supra-communale identifient, plus ou moins directement, des enjeux paysagers (l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA, les analyses paysagères menées dans le cadre d'un Parc naturel, d'un Contrat de rivière ou d'un Groupe d'action locale...). Après y avoir posé un regard critique, chaque *Atlas des paysages* devrait intégrer les enjeux jugés pertinents en matière de paysage à l'échelle de l'ensemble paysager concerné. Les *Atlas* constituerait ainsi des documents de synthèse rassemblant et intégrant les données – issues de différentes sources – pertinentes pour un diagnostic paysager.

Dans cette optique, il serait judicieux que les *Atlas* soient élaborés après que l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA (cf. cet instrument en page 149) ait été mené.

Pour leurs propositions d'objectifs paysagers, les *Atlas des paysages* devraient également prendre en compte les objectifs éventuellement déjà définis par la Région ou une structure supra-communale, mais toujours en gardant un regard critique sur ceux-ci.

- Formulation des pistes d'action en référence à la variété des instruments wallons existants.

Les *Atlas des paysages de Wallonie* devraient pouvoir faire des propositions de Classement de nouveaux sites, de désignation de nouveaux Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (cf. cet instrument en page 197), de modification du zonage des Plans de secteur...

Les *Atlas* devraient en outre clairement spécifier, pour chaque aire paysagère, quels sont les types d'éléments végétaux à privilégier en raison de leur rôle dans la structure végétale spécifique à l'aire paysagère, dans une optique de maintien de la diversité paysagère. Cela permettrait d'orienter la désignation des Arbres et de Haies remarquables (cf. cet instrument en page 193) et de différencier l'octroi des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (cf. cet instrument en page 204) et des primes des Mesures agri-environnementales (surtout la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage » ; cf. cet instrument en page 199) de manière à favoriser le maintien de la structure végétale spécifique de chaque aire.

- Utilisation des *Atlas des paysages de Wallonie* comme des documents informatifs de référence pour l'élaboration de politiques paysagères et la prise de décisions en la matière aux échelles régionales, supra-communales et communales.

Une fois la collection des *Atlas* aboutie (c'est-à-dire couvrant l'ensemble du territoire régional), elle devrait permettre de préciser les enjeux paysagers qui se dégagent à l'échelle de la Wallonie et de fonder ainsi une politique régionale du paysage.

A l'échelle communale ou supra-communale, les *Atlas des paysages* devraient constituer une base informative pour l'élaboration d'un diagnostic paysager, pour alimenter la réflexion lors de l'élaboration de politiques de paysage (dans le cadre d'un Plan communal de développement de la nature, d'un Schéma de structure communal, d'un Programme communal de développement rural, d'un Parc naturel, d'un Contrat de rivière ou d'un Groupe d'action locale...), lors de la conception d'instruments de mise en œuvre (un Rapport urbanistique et environnemental d'une zone d'aménagement communal concerté, un Règlement communal d'urbanisme, un Plan communal d'aménagement...) et lors du traitement des demandes de Permis d'urbanisme et de lotir.

3) L'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

L'inventaire des périmètres d'intérêt paysager (PIP) et des lignes et points de vue remarquables (L/PVR) de l'association ADESA (pour Action et défense de l'environnement de la vallée de la Senne et de ses affluents) est un instrument d'appréciation des paysages de Wallonie, commandé par le Gouvernement wallon.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

L'inventaire de l'ADESA vise à identifier – *in fine* sur l'ensemble du territoire wallon – les périmètres, lignes et points de vue dont la qualité paysagère justifie une protection.

Il a été initié en 1992 dans l'optique initiale du remplacement des périmètres d'intérêt paysager inscrits aux Plans de secteur (jugés obsolètes, cf. cet instrument en page 169) par les PIP répertoriés par l'ADESA et de l'inscription de nouveaux périmètres de point de vue remarquable aux Plans de secteur sur base des L/PVR répertoriés par l'ADESA.

Mené par secteur d'aménagement, l'inventaire de l'ADESA a maintenant couvert plus de la moitié du territoire wallon.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Pour effectuer cet inventaire des PIP et L/PVR, l'ADESA a élaboré une méthode de qualification des paysages qui s'appuie sur les principes suivants :

- les PIP forment « des espaces au sein desquels les éléments du paysage se disposent harmonieusement » (ADESA, 1993 cité par Droeven, 2006) ;
- les PIP peuvent concerter toutes les zones d'affectation des Plans de secteur (alors qu'initialement, les zones d'intérêt paysager – ancienne dénomination des périmètres d'intérêt paysager du Plan de secteur – ne pouvaient s'inscrire qu'en zone rurale, c'est-à-dire agricole, forestière ou d'espace vert) (Droeven, 2006) ;
- les L/PVR sont des « lieux ponctuels ou parfois linéaires (les lignes de vue remarquables) d'où on jouit d'une vue particulièrement belle » (ADESA, 1993 cité par Droeven, 2006) ;
- les L/PVR ne s'ouvrent pas forcément sur des PIP, car il se peut qu'un paysage soit perçu comme harmonieux depuis un L/PVR mais qu'en le parcourant, il ne réponde pas sur son ensemble aux qualités requises pour les PIP (ADESA, 1993 cité par Droeven, 2006).

Pour apprécier les vues et les paysages, l'ADESA a retenu six critères « d'ordre esthétique, non mathématiques et utilisables *mutatis mutandis* sur l'ensemble du territoire de la région wallonne » (ADESA, 1993 cité par Droeven, 2006). « Chacun d'eux permet, dans son domaine propre, de déceler une qualité ou une absence de qualité. Il s'agit de : (1) la profondeur de champ ou longueur de vue ; (2) la variété (3) la dimension verticale ; (4) la présence de plans successifs ; (5) l'harmonie ; (6) la rareté» (Droeven, 2006). Par exemple, la longueur de vue doit être au minimum de 300 mètres. Selon l'ADESA, les étendues plus restreintes – dont elle ne nie toutefois pas l'intérêt paysager – ne sont pas dignes de figurer aux Plans de secteur (Everaerts, 2005 cité par Droeven, 2006).

Le travail d'inventaire, décomposé par secteur d'aménagement, est confié sur le terrain à des bénévoles locaux. L'ADESA se charge de former des groupes de volontaires, de coordonner leur travail, de collecter et rédiger les résultats. Cette phase de rédaction par l'ADESA assure l'homogénéité du résultat de l'inventaire. Mais si une zone n'est pas couverte par une groupe de bénévoles, c'est l'ADESA elle-même qui réalise l'inventaire (c'était le cas pour environ 20% des communes en 2006) (Droeven, 2006).

L'approche de l'ADESA peut donc être considérée – et c'est son objectif – « comme une méthode de qualification participative des paysages ayant largement impliqué les mouvements associatifs » (Droeven *et al.*, 2007).

L'inventaire de l'ADESA se concrétise par une cartographie des PIP et L/PVR (digitalisée par la Région wallonne), accompagnée de commentaires descriptifs et justificatifs qui précisent pour chaque PIP et L/PVR les caractéristiques (éléments de relief et d'occupation du sol) et les qualités (harmonie, largeur et longueur de vue...) qui justifient leur sélection. A côté des L/PVR, il reste aussi des lignes et points de vue qui, en raison d'un intérêt trop local ne justifiant pas une inscription aux Plans de secteur, ne sont pas repris en tant que L/PVR par l'ADESA.

Précisons que les dimensions des PIP inventoriés sont très variables : d'environ 9 ha (soit l'échelle du site) à environ 6000 ha (soit l'échelle de plusieurs unités paysagères assemblées), sur base des PIP inventoriés en 2005.

- **Portée et usage de l'instrument**

Comme déjà dit, l'objectif initial de l'inventaire des PIP et L/PVR par l'ADESA était de les inscrire aux Plans de secteur, en remplacement et en complément des périmètres d'intérêt paysager actuels.

Mais actuellement, les PIP et les L/PVR inventoriés par l'ADESA n'ont pas encore de valeur juridique et ne sont pas encore associées à des mesures de protection.

En attendant, ils sont toutefois déjà utilisés à titre informatif lors des demandes de Permis (pour motiver les décisions) et lors des analyses paysagères menées dans le cadre des Etudes d'incidences sur l'environnement, des Plans communaux de développement de la nature, des Schémas de structure communaux, des Parcs naturels, des Groupes d'action locale... (Droeven, 2006).

- ❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

L'inventaire – en cours – de l'ADESA constitue un instrument d'appréciation du paysage, d'initiative régionale mais de conception sous-régionale (voire même communale pour le travail de terrain, mais nous tenons compte du travail de préparation et de synthèse réalisé par secteur d'aménagement).

La démarche participative de l'ADESA « vise l'inventaire des paysages et des vues présentant une qualité esthétique pour la population locale » (GUIDE-LEPUR, 2005). Les critères de qualification adoptés ainsi que le vocabulaire utilisé par les bénévoles font, en effet, largement référence au domaine du visuel et de l'esthétique (Droeven, 2006). Cependant, le fait de confier l'inventaire à des équipes de bénévoles locaux, familiers des lieux, ouvre également la voie à l'irruption de l'affectif. On pourrait parler ainsi d'une esthétique familiale, synthétisant les regards affectif et esthétique au sein de l'adjectif « beau » (Dubois *et al.*, 2006).

Bien que cette appréciation du paysage s'effectue à l'échelle locale, l'inventaire des PIP et L/PVR est toutefois, *in fine*, représentatif d'un intérêt paysager à l'échelle sous-régionale – lequel justifierait une protection par la Région. Mais les lignes et points de vue que l'ADESA ne reprend

pas en tant que lignes et points de vue remarquables sont à considérer, quant à eux, d'intérêt paysager à l'échelle communale.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

Si les PIP et L/PVR inventoriés par l'ADESA ne sont pas encore transcrits aux Plans de secteur, ils sont toutefois déjà disponibles et utilisés à titre informatif lors des demandes de Permis et lors des analyses paysagères menées dans le cadre des Etudes d'incidences sur l'environnement, des Plans communaux de développement de la nature, des Schémas de structure communaux, des Parcs naturels, des Groupes d'action locale... (Droeven, 2006).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

Un des principaux atouts de l'inventaire de l'ADESA est qu'il s'agit d'une démarche participative, menant à la désignation de PIP et L/PVR appréciés par un groupe de bénévoles locaux. Une telle démarche participative est unique à cette échelle et encore peu courante à l'échelle plus locale. Or, elle permet d'appréhender le champ de valeur affectif du paysage. Toutefois, la dimension participative de cet inventaire est à géométrie variable (Droeven, 2006). Parfois, très peu de bénévoles s'y sont impliqués, voire aucun. L'ADESA effectue alors elle-même l'inventaire qui ne peut être considéré dans ce cas comme le reflet d'un regard familier.

Si, en théorie, l'ADESA n'exclut aucune zone d'affectation des Plans de secteur lors de son inventaire, c'est également le cas en pratique. Même si la zone rurale est nettement privilégiée (mais c'est aussi la plus présente sur notre territoire), les paysages urbanisés ne sont toutefois pas exclus⁶³. En effet, les petits villages couverts par un PIP sont relativement fréquents. Et sur le secteur de Charleroi, même les villes de Thuin et de Walcourt sont incluses dans un PIP de l'ADESA.

Mais dans une perspective de protection des paysages de qualité à l'échelle régionale, l'inventaire de l'ADESA n'est cependant pas suffisant. En effet, relevant de l'affectif et de l'esthétique familiale, il ne couvre ni le champ de valeur scientifique, ni le champ de l'esthétique artistique.

De plus, alors que l'ADESA inventorie des lignes et points de vue remarquables depuis 1992, le CWATUP a défini, en 1999, le concept de périmètre de point de vue remarquable. L'inscription des L/PVR de l'ADESA sur les Plans de secteur – comme prévu – nécessitera soit d'adapter la terminologie du CWATUP, soit de compléter les L/PVR par des périmètres.

Enfin, l'inventaire de l'ADESA est en cours depuis 1992. Or, comme les PIP et L/PVR inventoriés ne font pas encore l'objet d'un statut et de mesures de protection, certains ont pu être dégradés depuis leur sélection et ne présentent donc plus la qualité qui la motivait. Cette absence de reconnaissance légale et de mesures de protection diminue en outre fortement la valeur opérationnelle de l'inventaire de l'ADESA, qui risque de perdre sa crédibilité tant auprès des acteurs utilisant ces données qu'auprès des locaux ayant participé à l'inventaire.

⁶³ En 2006, 91% des superficies inventoriées en PIP par l'ADESA étaient affectées en zones non urbanisables aux Plans de secteur (dont 2/3 en zone agricole et moins d'1/4 en zone forestière) et 8% seulement en zones urbanisables (dont 3/4 en zone d'habitat) (Brevers, 2006 citée par Droeven, 2006).

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour préserver la contribution de l'inventaire de l'ADESA à une politique paysagère, il est urgent d'apporter un statut juridique aux PIP et L/PVR inventoriés.

• **Articulations à développer avec les autres instruments**

○ Reconnaissance juridique des PIP et L/PVR inventoriés par l'ADESA.

Seule une reconnaissance juridique des PIP et L/PVR inventoriées par l'ADESA, assortie de prescriptions réglementaires visant leur protection, est à même de préserver leur qualité. Cette reconnaissance juridique devrait être octroyée progressivement, à mesure de la finalisation de l'inventaire de chaque secteur d'aménagement.

Il est donc important que les PIP et L/PVR soient dotés d'un statut juridique. Mais à cet égard, les périmètres d'intérêt paysager et de points de vue remarquables du Plan de secteur (tels que définis à l'article 40 du CWATUP) ne nous semblent néanmoins pas optimum pour la protection des entités et vues paysagères. A l'instar d'autres sites et biens protégés qui ne sont pas inscrits au Plan de secteur (les biens et sites classés, les zones protégées en matière d'urbanisme...), les PIP et L/PVR de l'ADESA pourraient faire l'objet d'un statut de protection indépendant des Plans de secteur, à développer dans un nouvel instrument régional de protection du paysage (cf. page 213).

Précisons que pour la protection des L/PVR inventoriés par l'ADESA, un travail de recherche antérieur de la CPDT (GUIDE-LEPUR, 2001) a évalué la possibilité d'une délimitation de périmètres autour des L/PVR. La proposition était de définir un périmètre de protection rapprochée visant à préserver la visibilité depuis le point de vue et ses abords. Ce périmètre serait, selon les cas, un cercle ou un demi-cercle dont le diamètre est fonction de la vitesse normale de déplacement du spectateur à l'endroit du point de vue (15 mètres pour les usagers lents, 50 mètres pour les voiries où les déplacements s'effectuent 50 km/h et 100 mètres pour celles à 90 km/h). Les prescriptions réglementaires à associer à ce périmètre de protection rapproché devraient garantir la capacité à voir. Au-delà de ce périmètre de protection rapprochée, la CPDT proposait un périmètre de protection du plan moyen qui recouvre la zone située dans le cône de visibilité sur une distance maximale de 1000 mètres. Dans celui-ci, les chercheurs proposaient d'interdire tout acte qui puisse masquer ou dénaturer la vue, en étant plus restrictif sur l'axe principal de la vue (GUIDE-LEPUR, 2001).

○ Récupération des lignes et points de vue d'intérêt local pour un diagnostic paysager à l'échelle communale, voire supra-communale.

Les lignes et points de vue que l'ADESA ne considère pas comme remarquables en raison de leur intérêt local devraient être repris par les Communes et les structures supra-communales dans les diagnostics paysagers qu'elles mènent sur leur territoire (pour un Schéma de structure communal, un Plan communal de développement de la nature, une analyse paysagère d'un Parc naturel...).

○ Proposition de désignation en Arbres et Haies remarquables des arbres et haies porteurs d'un intérêt paysager pour des PIP et L/PVR inventoriés par l'ADESA.

Lors de l'inventaire des PIP et L/PVR, si les commentaires descriptifs et justificatifs soulignent la présence – dans le périmètre ou la vue – d'arbres ou de haies particulièrement importants pour la qualité paysagère, ces derniers devraient être proposés à l'Administration régionale compétente pour leur désignation en Arbres et Haies remarquables.

- Elaboration d'autres inventaires régionaux d'entités et de vues paysagères remarquables, en complément de l'inventaire de l'ADESA.

L'inventaire de l'ADESA concernant les champs de valeur affectif et de l'esthétique familiale, la Région devrait donc mener d'autres inventaires visant à couvrir le champ de valeur scientifique, mais aussi à compléter le champ de l'esthétique par une approche artistique. Dans des travaux de recherche antérieurs (GUIDE-LEPUR, 2005), la CPDT a déjà développé des méthodologies d'identification des « paysages témoins » – relevant du champ scientifique – et des « paysages liés à la représentation » – relevant de celui de l'esthétique).

4) Le Schéma de développement de l'espace régional

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER) est un instrument stratégique d'aménagement et de développement du territoire régional, défini par le CWATUP (art. 13 à 15) et adopté par le Gouvernement wallon.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Le rôle du SDER est d'exprimer le projet de développement territorial qui a réuni le consensus du Gouvernement régional, ainsi que de formuler la stratégie définie pour le réaliser. Ainsi, sur base d'une analyse de la situation existante qui aboutit à l'identification d'enjeux régionaux, le SDER définit des objectifs, déclinés en options qu'une série de mesures proposent de mettre en œuvre.

Le SDER constitue un instrument transversal qui articule, au sein d'un même projet territorial, les différentes dimensions du territoire – dont le paysage – et coordonne, par conséquent, les politiques thématiques correspondantes.

Approuvé en 1999, le SDER intègre ainsi la dimension paysagère en ce qu'il définit des objectifs, options et mesures relatifs au paysage.

Dans son analyse de la situation existante, il propose une typologie des « grands paysages ruraux », un essai de typologie des paysages urbains et identifie également les évolutions paysagères récentes (pp. 98-100). Pour le SDER, les paysages urbains et ruraux constituent un atout pour la Wallonie, parfois dévalorisé par des éléments déqualifiants et des zones dégradées (p. 100). Il déclare nécessaire de sauvegarder la qualité et la spécificité des paysages urbains et ruraux, ainsi que de restaurer leur cohérence quand c'est nécessaire (p. 126).

Parmi ses huit objectifs, le SDER prend en compte directement le paysage dans l'objectif « valoriser le patrimoine et protéger les ressources ». En effet, l'une des options découlant de cet objectif est d'« intégrer la dimension paysagère dans les pratiques d'aménagement » (p. 126). Quatre mesures sont proposées pour répondre à cette option : la mise en place d'outils de gestion, l'identification des paysages et des pressions auxquelles ils sont soumis, la protection renforcée et la définition d'opérations de recomposition paysagère (p. 215). La dimension paysagère apparaît également de manière ponctuelle, secondaire et plus ou moins implicite, dans le cadre d'autres objectifs, options et mesures proposés (relatifs par exemple aux sites d'extraction, aux situations dégradées telles que les entrées d'agglomération, les vallées à requalifier...).

Pour la mise en œuvre des mesures proposées, le SDER renvoie à des instruments soit existants et à améliorer le cas échéant (cf. le point 5.1. Inventaire des instruments wallons susceptibles de contribuer à une politique paysagère), soit à développer. Certains relèvent de l'aménagement normatif et d'autres de l'opérationnel, certains s'appliquent à la totalité du territoire et d'autres à des espaces plus restreints, certains sont à mobiliser uniquement par les pouvoirs publics (régionaux ou communaux) tandis que d'autres s'adressent à plusieurs types d'acteurs. Parmi les instruments que le SDER propose de développer, citons : des règlements régionaux d'intégration paysagère (notamment pour les infrastructures et les équipements techniques), des outils d'assistance architecturale et urbanistique, des accords entre pouvoirs publics et propriétaires pour l'entretien et la surveillance des paysages les plus sensibles (p. 215), un programme spécifique de recomposition des paysages dégradés (entrées de villes, vallées dégradées, sites touristiques dégradés, espaces de taille importante marqués par l'abandon des activités industrielles) (p. 217)...

- **Mode d'élaboration de l'instrument**

Le CWATUP précise la procédure d'élaboration du SDER en ses articles 13 à 15.

Le SDER de 1999 précise lui-même que son actualisation régulière est nécessaire. Il y est noté qu'un suivi régulier de sa mise en œuvre est décidé, et qu'une évaluation sera menée (p. 8).

- **Portée et usage de l'instrument**

Le SDER occupe le sommet de la pyramide des plans et schémas wallons d'aménagement du territoire (c'est-à-dire au-dessus des Plans de secteur, Schémas de structure communaux et Plans communaux d'aménagement). Mais en tant que document dit de conception, il n'a ni force obligatoire, ni valeur réglementaire. Cependant, le Gouvernement wallon se doit de respecter un document qu'il a adopté. Il ne peut donc pas s'en écarter, à moins de motiver formellement sa décision (p. 7).

Le SDER de 1999 a été décliné en un ensemble de fiches thématiques conçues pour faciliter son opérationnalisation. Une fiche « Paysages » (DGATLP, 2001) synthétise ainsi la prise en compte du paysage dans le projet territorial du SDER.

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Le SDER constitue un instrument stratégique de gestion territoriale de l'ensemble de la Wallonie, relevant de la compétence de la Région.

A ce titre et en tant que document transversal, il intègre la dimension paysagère du territoire, tant dans sa phase préalable d'analyse, que dans la définition de ses objectifs, options et mesures. La stratégie en matière de paysage y est donc coordonnée aux autres stratégies thématiques.

Par conséquent, le SDER se positionne en amont d'une politique paysagère régionale. Il constitue l'instrument qui a pour fonction d'articuler une telle politique au sein d'une politique territoriale globale.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

En tant que document stratégique, le SDER (1999) renvoie à différents instruments existants pour la mise en œuvre des mesures qu'il propose (cf. l'inventaire des instruments wallons susceptibles de contribuer à une politique paysagère, en page 132).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

Le SDER constitue l'unique instrument régional d'aménagement du territoire qui permet d'inscrire, dans un document normatif, la politique paysage régionale – depuis la phase de diagnostic jusqu'à l'énoncé des mesures, en passant par la définition des objectifs et options. En effet, en tant qu'instrument régional, stratégique et transversal, il définit une politique territoriale globale en coordonnant les différentes thématiques de la gestion du territoire – dont le paysage.

En outre, le paysage étant l'image résultante du territoire, il est d'ailleurs judicieux de définir sa politique en articulation directe avec les autres thématiques pour prendre en compte les interrelations entre les différentes dimensions du territoire.

Mais l'élaboration d'une nouvelle politique régionale du paysage rendrait caduque l'actuelle prise en compte de la dimension paysagère dans le SDER de 1999.

Enfin, non seulement les mesures définies par le SDER de 1999 en matière de paysage ne sont pas toutes mises en œuvre, mais les orientations elles-mêmes du SDER n'ont, en outre, pas toujours été respectées. Ainsi, certaines révisions partielles des Plans de secteur ont été adoptées alors qu'elles ne respectaient pas les orientations paysagères et de structuration de l'urbanisation.

- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution optimisée de l'instrument**

Le SDER constitue l'instrument régional adéquat pour la transcription d'une politique paysagère régionale, permettant son intégration et son articulation au sein d'un projet global de développement spatial.

Mais il serait nécessaire d'actualiser le SDER approuvé en 1999 pour y intégrer cette nouvelle politique paysagère.

- **Adaptations proposées de l'instrument**

- Actualisation du SDER approuvé en 1999 pour y inscrire une politique régionale du paysage :

Comme expliqué ci-dessus, l'élaboration d'une politique régionale du paysage impliquerait d'actualiser le SDER approuvé en 1999 pour l'y inscrire.

Mais si les interrelations développées au sein du SDER entre la dimension paysagère et les autres dimensions territoriales peuvent amener à des renforcements, elles peuvent également demander de faire des choix, parfois au détriment des qualités et valeurs paysagères.

L'inscription de la politique régionale du paysage dans le SDER est présentée ultérieurement (cf. la proposition de formulation de la politique régionale du paysage dans un instrument stratégique, en page 218).

5) Les Parcs naturels et leur Charte paysagère

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Les Parcs naturels sont des structures – dorénavant supra-communales – instaurées par le *Décret relatif aux Parcs naturels* du 16 juillet 1985 (MB. 12/12/1985), modifié par divers décrets depuis lors. Parmi ceux-ci, le décret wallon du 3 juillet 2008 impose à chaque Parc naturel l'élaboration d'une Charte paysagère.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Un Parc naturel vise à protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de sa population et son développement économique et social (art. 1^{er}).

Le rôle du Parc naturel est, entre autres, d'assurer la protection, la gestion et la valorisation de son patrimoine paysager. Dans cette optique, chaque Parc naturel est dorénavant tenu d'élaborer et d'adopter une Charte paysagère.

Le Parc naturel doit également contribuer à définir et à orienter les projets d'aménagement de son territoire suivant les principes du développement durable, ainsi qu'organiser l'éducation et l'information du public (art. 7).

• Mode d'élaboration de l'instrument

Un Parc naturel est un territoire rural de minimum 10.000 hectares, présentant un haut intérêt biologique et géographique.

Le Gouvernement régional arrête la création des Parcs naturels, sur base de la proposition et de l'initiative de l'ensemble des Communes concernées (art. 2, 5 et 6). La création d'un Parc naturel exige l'élaboration d'un plan de gestion qui comprend, entre autres, la programmation des mesures et la description des moyens nécessaires pour remplir son rôle (art 8).

Les Parcs naturels doivent adopter leur Charte paysagère, au plus tard trois ans après leur création (ou après l'entrée en vigueur du décret). A ce jour, le contenu et les modalités d'élaboration de la Charte paysagère sont encore à fixer par le Gouvernement régional (une réflexion est en cours à ce sujet au sein de l'Administration). Mais le décret du 3 juillet 2008 précise déjà que la Charte est soumise aux modalités de participation du public et au système d'évaluation des incidences sur l'environnement (instauré par le *Code de l'environnement*) (art. 9).

• Portée et usage de l'instrument

L'organe exécutif du Parc naturel est sa Commission de gestion. Elle a pour mission, entre autres, d'assurer le suivi de la Charte paysagère (art. 12).

Pour l'accomplissement de sa mission, cette Commission compte sur les moyens mis à sa disposition par le pouvoir organisateur du Parc naturel, d'une part, et sur les subventions que le Gouvernement régional lui alloue, d'autre part (art. 13).

La Commission de gestion du Parc naturel a également pour mission de remettre des avis sur certaines décisions de gestion du territoire qui peuvent éventuellement transparaître dans le paysage. Sont concernés : certains Permis d'urbanisme et de lotir, les projets de Plans de secteur et de Plans communaux d'aménagement, les Rapports urbanistiques et environnementaux de mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté, les opérations de Remembrement légal de biens ruraux, l'inscription d'un périmètre soumis au *Règlement général sur les bâties en site rural...* (art. 14 et 15).

Le Parc naturel fait l'objet d'une évaluation décennale et d'une évaluation intermédiaire après cinq ans. Ces évaluations portent, entre autres, sur le bilan des actions menées par le Parc naturel et

sur l'adéquation des politiques communales par rapport aux objectifs du Parc naturel. Sur base de ces évaluations, le Gouvernement peut réorienter, voire supprimer un Parc naturel (art. 18).

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

Les Parcs naturels sont des structures qui doivent élaborer et mettre en œuvre – à travers leur Charte paysagère – une politique du paysage à l'échelle supra-communale.

Le contenu et les modalités d'élaboration de la Charte paysagère étant encore à fixer par le Gouvernement, il n'est pas possible d'être précis quant à son rôle. Nous presupposons néanmoins qu'elle permettra aux Parcs naturels de définir tant des objectifs de préservation, de protection, de développement que de valorisation du paysage. Un des rôles du Parc naturel étant d'orienter le développement du territoire suivant les principes du développement durable, la Charte paysagère devrait plus particulièrement mettre l'accent sur l'encadrement des évolutions qui uniformisent et déqualifient le paysage afin d'en préserver ses qualités et valeurs. Enfin, elle devrait également assurer la sensibilisation et l'éducation de la population aux enjeux et à la gestion du paysage.

Avant le décret du 3 juillet 2008, des chartes de paysage ont déjà été élaborées en Wallonie, en dehors de tout cadre juridique. Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004) présentent ainsi la charte comme une démarche volontaire et concertée entre l'ensemble des acteurs impliqués (régionaux ou locaux, administratifs, associatifs ou privés...). C'est « un projet partagé entre les acteurs du territoire » (Charron, 2008), dont l'adhésion se traduit par la signature de la charte. Ainsi, « chaque signataire s'engage à être partenaire du projet collectif précisé dans la charte de paysage. Il s'engage moralement à en respecter les objectifs, les orientations, les priorités et les moyens d'action, mais aussi à participer à son application et à assumer les responsabilités qui lui incombent » (Neuray et van der Kaa ,2004). Une charte paysagère permet donc « de solidariser tous les acteurs dans une vision commune du développement [...] du paysage et de responsabiliser chacun » (Neuray et van der Kaa ,2004). Et même si elle n'a pas valeur réglementaire, la charte constitue toutefois un document de référence qui « offre un cadre pour l'action, tant réglementaire, opérationnelle, financière et pédagogique » (Charron, 2008).

• Appréciation de l'instrument pour sa contribution

L'intérêt de la Charte paysagère réside en ce qu'elle traduit, dans un document spécifique, l'obligation pour chaque Parc naturel d'élaborer sa propre politique de paysage.

Une fois que son contenu et ses modalités d'élaboration seront définies par le Gouvernement, l'instrument Charte paysagère encadrera ce qui, jusqu'à présent, n'a fait l'objet que d'initiatives dispersées (sous la forme de programme paysage, charte de paysage, cadre de référence paysager...).

Une limite est que, n'ayant pas d'autorité décisionnelle, les Parcs naturels doivent en référer aux Communes pour l'éventuelle transcription normative de la politique de paysage définie dans leur Charte paysagère.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour permettre à chaque Parc naturel d'entamer l'élaboration de sa Charte paysagère, le Gouvernement régional devrait rapidement en fixer le contenu légal et les modalités d'élaboration.

En outre, il est important que les Chartes paysagères des Parcs naturels soient réellement utilisées pour orienter les décisions d'aménagement dans les territoires concernés.

• **Articulations à développer avec les autres instruments**

○ Orientation des décisions communales et régionales d'aménagement du territoire par la Charte paysagère :

La Charte paysagère constitue un document stratégique supra-communal qui devrait orienter les décisions d'aménagement du territoire (l'adoption de plans d'aménagement, de schémas, de règlements..., voire la délivrance des Permis) prises par les Communes signataires, mais aussi par la Région.

Aussi, la mise en œuvre de la politique de paysage élaborée dans la Charte paysagère gagnerait à ce que les Schémas de structure communaux soient élaborés (ou révisés) en cohérence avec la Charte pour qu'ils puissent en intégrer les orientations paysagères et les traduire en mesures de gestion locales.

○ Définition d'orientations visant un octroi différencié, à l'échelle supra-communale, des subventions régionales incitant au maintien ou au développement de certaines structures végétales :

Dans leur Charte paysagère, les Parcs naturels devraient préciser quels éléments végétaux (type, forme, essence...) ils souhaitent voir favoriser par des subventions régionales et ce dans quelle partie de leur territoire (en fonction des spécificités et valeurs paysagères). Cela permettrait d'assurer un octroi différencié des subventions des Mesures agri-environnementales (cf. cet instrument en page 199) et des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (cf. cet instrument en page 204) qui contribuent à préserver, conserver, voire développer les qualités et valeurs du paysage.

Pour garantir la prise en compte des options définies par les Parcs naturels, il faudrait conditionner l'octroi de ces subventions à l'avis préalable de la Commission de gestion du Parc naturel concernée.

○ Alimentation des études paysagères des Parcs naturels par des analyses menées aux échelles régionale et communale, et inversement :

En tant que source d'informations, les études paysagères menées par les Parcs naturels dans le cadre de leur mission peuvent alimenter des analyses paysagères menées à une échelle plus locale (pour un Schéma de structure communal ou une étude d'incidences sur l'environnement d'un projet, par exemple). Et inversement, les analyses paysagères des Schémas de structure communaux, tout comme les études paysagères commandées par la Région peuvent constituer une base de référence pour l'élaboration d'une étude paysagère à l'échelle supra-communale (par exemple, les lignes et points de vue considérés d'intérêt local, issus de l'inventaire de l'ADESA – cf. cet instrument en page 149).

○ Identification de nouveaux Arbres et Haies remarquables par les Parcs naturels :

A l'échelle supra-communale, toute étude paysagère menée dans le cadre d'un Parc naturel (pour sa Charte paysagère) pourrait aboutir à proposer soit aux Communes concernées (pour les projets de listes communales), soit directement à l'Administration régionale compétente, une liste de nouveaux Arbres et Haies remarquables qui présentent un intérêt paysager.

6) Les Schémas de structure communaux

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le Schéma de structure communal est un instrument de conception et de programmation stratégique de l'aménagement du territoire communal, défini par le CWATUP (art. 16 à 18bis et 254) et qui peut être élaboré à l'initiative de chaque Commune.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Le Schéma de structure communal est un document destiné à orienter, évaluer, gérer et programmer le développement durable de l'ensemble du territoire communal (art. 16). Par son élaboration, les autorités communales se donnent l'occasion de réfléchir à l'avenir de leur territoire, d'arrêter une stratégie en matière d'aménagement et de gestion de celui-ci et de mettre en œuvre des moyens pour la réaliser (Martin *et al.*, 2000). En effet, sur base d'un diagnostic territorial, un Schéma de structure définit principalement les objectifs d'aménagement (selon les priorités dégagées), les mesures qui en résultent ainsi que leurs modalités d'exécution (art. 16).

Instrument transversal, le Schéma de structure communal articule les différentes dimensions du territoire – dont la structure paysagère – pour la conception du projet territorial communal.

En définissant les orientations communales, le Schéma de structure va permettre à la Commune d'orienter, de motiver et d'assurer la cohérence des multiples décisions qu'elle prend quotidiennement (dont la délivrance des Permis). Par conséquent, le Schéma de structure constitue un instrument fondamental pour orienter l'évolution du territoire communal, et donc de ses paysages.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Le CWATUP précise la procédure d'élaboration du Schéma de structure communal dans ses articles 16, 17, 18bis et 254.

Sur son initiative et avec l'appui d'une subvention régionale, chaque Commune confie l'élaboration de son Schéma de structure à un auteur de projet agréé.

Un Schéma de structure communal se compose de deux rapports distincts.

Le premier – intitulé « Schéma de structure : situation existante et évaluation » – consiste en un diagnostic territorial global. Il analyse la situation existante de fait (entre autres par une carte de la structure paysagère) et de droit pour *in fine* identifier les contraintes, les déficiences et les potentialités du territoire communal, notamment sous les angles socioéconomique, géographique et écologique.

Le second rapport – intitulé « Schéma de structure : options » – définit les objectifs d'aménagement et d'urbanisme, précise les principales actions à entreprendre et les principaux moyens d'exécution à mettre en œuvre, et s'accompagne d'un plan d'affectation par zones qui précise le Plan de secteur (art. 254).

Dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents stratégiques de développement territorial, le Schéma de structure communal doit également indiquer l'évolution probable de la situation environnementale s'il n'est pas mis en œuvre, les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du Schéma de structure, les incidences non négligeables probables sur l'environnement (y compris sur le paysage), ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser ces effets négatifs (art. 16).

L'adoption définitive du Schéma de structure par le Conseil communal doit être accompagnée d'une déclaration environnementale qui précise, entre autres, comment les considérations environnementales ont été prises en considération dans le Schéma. Et périodiquement, le Collège communal doit déposer auprès du Conseil communal un rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du Schéma de structure et les éventuelles mesures correctrices à engager (art. 18bis).

Pour guider l'élaboration des Schémas de structure communaux, l'Administration régionale précise les énoncés du CWATUP dans la publication *Le schéma de structure communal: son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre* (Martin et al., 2000). Celle-ci explique, entre autres, comment analyser la dimension paysagère du territoire communal :

- en déterminant les lignes de crête, les points de repère visuel, les points d'appel visuels, les entités visuelles ;
- en identifiant les points et lignes de vue intéressants, les vues remarquables, les zones d'intérêt paysager, les noyaux d'habitat et les bâtiments d'intérêt paysager, les lignes de crête de qualité, les points et lignes de vue négatifs, les ensembles ou éléments mal intégrés, les lignes de crête dégradées ;
- et en vérifiant la pertinence des périmètres d'intérêt paysager inscrit aux Plans de secteur.

Cette publication souligne également l'intérêt du plan d'affectation par zones pour encadrer l'urbanisation et donc contribuer à la gestion paysagère : le zonage du Plan de secteur peut y être affiné (par exemple : par des zones à ouvertures paysagères pour préserver des vues ou interrompre une zone d'habitat linéaire reliant deux ensembles bâties...), ses prescriptions peuvent être précisées (en termes de densité du bâti, taille et forme des parcelles, implantation des constructions, limitation de la hauteur de végétation...) et l'occupation de certaines zones peut être programmée dans le temps.

- **Portée et usage de l'instrument**

En tant que document de conception, le Schéma de structure communal (y compris son plan d'affectation par zones) n'a ni force obligatoire, ni valeur réglementaire.

Cependant, la Commune s'y réfère pour argumenter ses décisions, entre autres lors de la délivrance des Permis.

Chaque Commune se doit de respecter le Schéma de structure qu'elle a adopté. Elle ne peut donc pas s'en écarter, à moins de motiver sa décision.

Lors de la délivrance de Permis, le Fonctionnaire délégué de l'Administration régionale (DGATLPE) vérifie, le cas échéant, la conformité des actes et travaux projetés au Schéma de structure communal concerné.

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Un Schéma de structure communal est un instrument stratégique de gestion de l'ensemble du territoire communal, élaboré à l'initiative de la Commune.

A ce titre et en tant que document transversal, il doit intégrer la dimension paysagère du territoire (au moins par une carte de structure paysagère dans l'analyse de la situation existante). Au-delà, le Schéma de structure communal peut également définir des objectifs et des mesures qui visent la gestion du paysage (au sens large, soit la préservation, la conservation, le développement ou la valorisation) à l'échelle communale, en réponse aux enjeux paysagers identifiés à l'issue de la phase d'analyse.

Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004) précisent d'ailleurs que « les options développées dans le Schéma de structure communal peuvent comporter des recommandations pour une gestion paysagère différenciée en fonction des pressions et des enjeux spécifiques auxquels sont soumises les différentes parties du territoire communal ». Ainsi, par exemple, le plan d'affectation par zones du Schéma de structure peut délimiter des périmètres paysagers sensibles ou des périmètres d'intérêt paysager à préserver (Neuray et van der Kaa, 2004). Ce plan d'affectation pourrait même définir des restrictions d'ordre paysager (sans valeur d'opposabilité mais lignes-guides des décisions d'urbanisme) qui peuvent aller jusqu'à la non mise en œuvre de l'urbanisation programmée par le Plan de secteur pour des raisons de conservation ou de préservation des paysages. Pour Claude Feltz (2004), l'élaboration d'un Schéma de structure communal permet de désigner les parties de la zone agricole où l'on peut admettre la plantation forestière, de définir là où sont admissibles les plantations de sapins de Noël, ou encore d'orienter la localisation des nouveaux bâtiments agricoles.

Le Schéma de structure permet également de programmer les actions à mener pour le paysage (l'entretien de points de vue...) et d'identifier les moyens nécessaires (Neuray et van der Kaa, 2004).

En cela et partant de l'analyse fine qu'il permet, le Schéma de structure communal peut donc constituer l'instrument d'élaboration d'une politique paysagère à l'échelle communale, en coordination avec les autres dimensions et enjeux du territoire.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

Les Schémas de structure communaux doivent s'inscrire dans le cadre défini par le *Schéma de développement de l'espace régional*, en respecter la philosophie. En outre, leur plan d'affectation par zones doit respecter le Plan de secteur (le premier pouvant préciser le second, voire le restreindre dans son application).

En tant que document stratégique, les Schémas de structure peuvent renvoyer à différents instruments pour assurer la mise en œuvre des mesures et actions qu'ils programment.

Ainsi, la stratégie d'aménagement territorial et, le cas échéant, les options paysagères définies dans le Schéma de structure peuvent être traduites par des prescriptions réglementaires dans un Règlement communal d'urbanisme (*cf. cet instrument en page 183*). Là où le plan d'affectation du Schéma de structure communal précise les affectations du territoire, le Règlement communal d'urbanisme en définit les formes urbanistiques et architecturales (Martin *et al.*, 2000).

Un Schéma de structure communal peut également programmer la mise en œuvre d'opérations particulières telles que : les Rénovation et Revitalisation urbaines, le réaménagement de Sites à réaménager... Il peut aussi prévoir la réalisation de Plans communaux d'aménagement, de Rapports urbanistiques et environnementaux en vue de la mise en œuvre de zones d'aménagement communal concerté, d'un Plan communal de développement de la nature, d'un Programme communal de développement rural... Le Schéma de structure peut également proposer à la Région wallonne la désignation d'un périmètre à soumettre au *Règlement général sur les bâties en site rural*, l'inscription d'Arbres et Haies remarquables...

Enfin, en tant que source d'informations, l'analyse paysagère qu'apporte un Schéma de structure communal – comportant au minimum la carte de structure paysagère – peut alimenter des études paysagères menées à une échelle plus locale (pour l'étude d'incidences sur l'environnement d'un projet, par exemple) ou à l'échelle supra-communale (dans le cadre de la conception de la Charte paysagère d'un Parc naturel...). Et inversement, les études paysagères menées à l'échelle supra-communale, voire régionale peuvent constituer une base de référence pour l'élaboration de l'analyse paysagère d'un Schéma de structure (en récupérant les lignes et points de vue considérés d'intérêt local issus de l'inventaire de l'ADESA – *cf. cet instrument en page 149*).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

Tout d'abord, le Schéma de structure constitue l'unique instrument communal d'aménagement du territoire qui permette d'élaborer et de transcrire, dans un document normatif d'orientation, une politique paysagère à l'échelle communale – depuis la phase de diagnostic jusqu'à l'énoncé des mesures, en passant par la définition des objectifs.

Pour cela, l'instrument Schéma de structure communal tel que fixé par le CWATUP a l'avantage d'imposer l'élaboration d'une carte de la structure paysagère pour l'analyse de la situation existante. L'absence d'autres précisions réglementaires quant à la manière de mener l'analyse paysagère peut être considérée comme une liberté laissée à chaque Schéma de structure de s'adapter, au mieux, aux particularités du contexte communal.

Le Schéma de structure communal présente également l'intérêt d'appréhender le territoire à travers ses différentes dimensions. Il en est d'autant plus adéquat pour l'élaboration d'une politique paysagère, étant donné que le paysage résulte – transversalement – de diverses composantes et dynamiques territoriales.

Mais en vue de l'élaboration d'une politique du paysage à l'échelle communale, les limites du Schéma de structure sont, d'une part, que son élaboration n'est pas obligatoire (elle relève d'une initiative communale) et, d'autre part, que la définition d'objectifs et de mesures relatifs au paysage n'est pas non plus obligatoire (contrairement à la carte de la structure paysagère).

De plus, l'absence de précisions réglementaires quant à la manière de mener l'analyse paysagère engendre une grande disparité entre les méthodologies d'analyse utilisées et donc des résultats très variables entre Schémas de structure communaux (DGRNE, 1996). Et les propositions apportées à ce sujet par la publication *Le schéma de structure communal: son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre* (Martin et al., 2000), bien qu'intéressantes, restent limitées en matière de paysage.

L'obligation pour les Schémas de structure communaux (et leur plan d'affectation par zones) de respecter les dispositions des Plans de secteur peut également poser problème étant donné les faiblesses de ces derniers en matière de paysage (cf. les Plans de secteur en page 169). Néanmoins, à condition d'une volonté politique communale forte en matière paysagère, un Schéma de structure peut contribuer à corriger le Plan de secteur, en le précisant éventuellement de manière restrictive.

- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution optimisée de l'instrument**

Tel que fixé par le CWATUP, le Schéma de structure communal constitue un instrument fondamental et adéquat pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paysagère à l'échelle communale.

Néanmoins, pour optimiser sa contribution à une politique wallonne, la mise en place d'un cadre visant à guider la prise en compte du paysage dans les Schémas de structure serait bien utile. Dans cette perspective, nous avons rédigé une *Note de recommandations pour la prise en compte du paysage dans les schémas de structure communaux* (cf. annexe). Cette note a été conçue pour aider les auteurs d'études et fonctionnaires concernés à mieux intégrer la composante paysagère dans les Schémas de structure, non pas dans l'optique d'une uniformisation de la prise en compte du paysage, mais bien en vue d'en assurer une prise en compte suffisamment conséquente et homogène, à l'échelle communale. Ces recommandations pourraient, par exemple, faire l'objet d'une publication en accompagnement de celle déjà existante *Le schéma de structure communal: son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre* (Martin et al., 2000). Ce seraient

alors des lignes-guides, à valeur indicative, laissant la liberté aux Communes de mener l'approfondissement de la thématique paysagère en fonction de leurs propres enjeux et intérêts. Mais certaines de ces recommandations pourraient donner lieu à des directives obligatoires (à intégrer au CWATUP), afin surtout de garantir une prise en compte minimale du paysage comme l'une des dimensions territoriales à articuler aux autres.

- **Adaptations proposées de l'instrument**

- Guidance, voire encadrement de la prise en compte du paysage dans le rapport « Schéma de structure : situation existante et évaluation ».

Afin d'améliorer l'analyse paysagère dans les rapports « Schéma de structure : situation existante et évaluation », nos recommandations précisent la manière d'appréhender, de caractériser et d'apprécier le paysage. Elles visent un traitement plus complet et homogène du paysage, basé sur l'usage d'un vocabulaire de référence commun, tout en étant suffisamment « ouvertes » pour permettre l'adaptation aux spécificités et sensibilités locales (cf. la *Note de recommandations pour la prise en compte du paysage dans les schémas de structure communaux* en annexe).

- Guidance de la prise en compte du paysage dans le rapport « Schéma de structure : options ».

En ce qui concerne le rapport « Schéma de structure : options », nous soulignons l'importance de définir des options en matière de paysage dans la perspective de mettre en œuvre la *Convention européenne du paysage* à l'échelle communale. Nous formulons également quelques recommandations pour améliorer la manière de déterminer et de présenter ces options paysagères.

En outre, nous proposons un recueil de mesures de gestion du paysage qui nous semblent intéressantes, classées par option et explicitées (nature de la mesure, exemples d'énoncé, *modus operandi*). Il s'agit d'exemples de mesures destinés à susciter et à aider à la définition de mesures comparables dans les Schémas de structure (cf. la *Note de recommandations pour la prise en compte du paysage dans les schémas de structure communaux* en annexe).

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

Outre les articulations déjà envisageables actuellement (présentées ci-dessus), nous ajoutons :

- Elaboration du Schéma de structure communal en prenant en compte les orientations définies par la Charte paysagère du Parc naturel, le cas échéant :

Lorsqu'une Commune fait partie d'un Parc naturel, elle devra évidemment veiller à prendre en compte les orientations paysagères définies dans la Charte paysagère du Parc lors de l'élaboration de son Schéma de structure.

- Définition d'orientations visant un octroi différencié, à l'échelle communale, des subventions régionales incitant au maintien ou au développement de certaines structures végétales :

Dans leur rapport « Schéma de structure : options », les Communes pourraient préciser quels éléments végétaux (type, forme, essence...) elles souhaitent voir favoriser par des subventions régionales, et ce dans quelle partie de leur territoire. Cela permettrait d'assurer un octroi différencié des subventions des Mesures agri-environnementales (cf. cet instrument en page 199) et des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (cf. cet instrument en page 204) pour leur contribution à la préservation, à la conservation et au développement des qualités et valeurs du paysage.

Pour garantir la prise en compte des options définies par les Communes, l'octroi de ces subventions devrait être conditionné à l'avis préalable de l'Administration communale.

- Invitation à l'élaboration conjointe d'un Règlement communal d'urbanisme et d'un Schéma de structure communal :

Le Schéma de structure communal et le Règlement communal d'urbanisme gagnent à être conçus en parallèle, le second constituant l'instrument de transcription réglementaire du premier.

Les subventions régionales octroyées aux Communes devraient être majorées lorsqu'elles élaborent ces deux documents en parallèle ou successivement (le Règlement communal d'urbanisme suivant alors le Schéma de structure), voire ne devraient être octroyées qu'à cette condition (comme ce fut le cas auparavant).

7) Les Plans communaux de développement de la nature

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le Plan communal de développement de la nature (PCDN) est un instrument instauré et subventionné par l'Administration régionale compétente (DGARNE), que chaque Commune peut concevoir.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Le PCDN vise à maintenir, à développer ou à restaurer la biodiversité du territoire communal en impliquant tous les acteurs locaux et en respectant le développement économique et social de la commune. Pour cela, il cherche à dégager – de manière participative – une vision commune de la nature et de son avenir au niveau local (Neuray et van der Kaa, 2004).

Sur base d'un état des lieux de la nature sur le territoire communal et par la construction d'un partenariat entre acteurs locaux, le PCDN définit des priorités et planifie des projets d'actions. Le PCDN donne ensuite naissance à un contrat par la signature duquel les différents partenaires s'engagent (FRB et MRW, 1995).

« L'orientation du PCDN est donc fonction des enjeux locaux du milieu naturel et de la conscience qu'ont les divers partenaires de leur acuité » (DGRNE, 1996).

Si l'objet des PCDN est clairement la nature, le terme « paysage » est toutefois régulièrement utilisé dans les documents qui encadrent ou guident leur élaboration.

Par exemple, le cahier spécial des charges conçu par l'Administration régionale précise que l'inventaire du milieu naturel doit identifier les « caractéristiques paysagères actuelles » et élaborer une « carte des unités paysagères » (DGRNE, sd.). Mais les propositions d'action qu'il demande ensuite ne concernent que le réseau écologique. En réalité, le « paysage » ainsi considéré tient vraisemblablement plus de l'éco-paysage – au sens où l'entend l'écologie du paysage⁶⁴ – que de la conception du paysage au sens de la Convention européenne du paysage⁶⁵.

⁶⁴ L'éco-paysage, ou paysage écologique, est défini par Françoise Burel et Jacques Baudry (1999) comme « un niveau d'organisation des systèmes écologiques, supérieur à l'écosystème » qui « se caractérise essentiellement par son hétérogénéité et par sa dynamique gouvernée pour partie par les activités humaines ». Le paysage écologique existe donc indépendamment de la perception. Son échelle va de quelques hectares à quelques centaines de km² ; les échelles de l'ordre du continent ou de la région, ainsi que les échelles très locales de l'ordre du m² ne correspondent pas à celle du paysage (Burel et Baudry, 1999).

⁶⁵ La Convention européenne du paysage définit le paysage comme un « partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs

Parallèlement, les deux brochures éditées par la Région wallonne pour guider et aider les Administrations communales et les auteurs de projet à concevoir un PCDN précisent que la biodiversité dessine la richesse de nos paysages (FRB et MRW, 1995) et proposent de prendre en compte la dimension culturelle, ainsi que l'évolution récente du paysage (DGRNE, 1995). Quant au *Schéma de développement de l'espace régional*, il précise que la recomposition des paysages à l'échelle locale peut être mise en œuvre grâce aux PCDN.

La position tenue par l'instrument PCDN par rapport au paysage est donc aussi ambiguë que l'utilisation du mot « paysage » y est confuse. Pour signifier cette ambiguïté, nous ajoutons dans la suite de l'analyse le préfixe « éco » entre parenthèses afin de distinguer le concept de paysage écologique tel que généralement considéré par les PCDN de la définition du paysage au sens de la *Convention européenne du paysage*.

Cette ambiguïté incite toutefois à étudier le rôle que peut ou pourrait jouer l'instrument PCDN dans une politique de paysage, telle que nous l'envisageons.

- **Mode d'élaboration de l'instrument**

D'initiative, chaque Commune peut élaborer un PCDN, à l'aide de subsides régionaux.

Outre un cahier spécial des charges, l'Administration régionale a édité deux brochures pour guider et aider les Administrations communales et les auteurs de projet à concevoir un PCDN : *Aide-mémoire pour réussir son Plan Communal de Développement de la Nature* (FRB et MRW, 1995) et *Pourquoi et comment faire un état des lieux du patrimoine naturel de sa commune?* (DGRNE, 1995).

L'élément de base d'un PCDN, c'est le partenariat de tous les acteurs concernés par la biodiversité de leur commune : responsables communaux, naturalistes, chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, responsables touristiques, industriels... Sur son site Internet, l'Administration régionale compétente explique que « par le dialogue et la concertation », il s'agit d'amener un maximum d'acteurs locaux à « une prise en compte volontaire du patrimoine naturel » pour élaborer « un programme commun d'actions en faveur de la biodiversité » (DNF, 2009). L'idée maîtresse du PCDN est donc que la sauvegarde de la nature n'est pas seulement une affaire de spécialistes, mais qu'elle peut aussi être organisée au niveau local à partir d'une mobilisation et participation citoyenne (DGRNE, 1995). Dans ce partenariat, il revient à la Commune de se positionner comme moteur de son PCDN.

Parallèlement à la constitution du partenariat, un inventaire communal du patrimoine naturel est mené par un bureau d'étude selon un cahier des charges. Comme déjà expliqué, le cahier spécial des charges conçu par l'Administration régionale précise que l'inventaire du milieu naturel doit, entre autres, identifier les caractéristiques (éco-)paysagères et élaborer une carte des unités (éco-)paysagères. Sur base de son diagnostic (qui comprend aussi un état de la biodiversité, une description du réseau écologique, l'identification de contraintes...), le bureau d'étude est ensuite tenu de proposer des actions relatives au réseau écologique (DGRNE, sd.).

Sur base du travail mené par le bureau d'étude, les différents partenaires – réunis en groupes de travail restreints – élaborent des projets d'action. Leurs propositions sont ensuite rassemblées et étudiées par un comité de gestion qui élabore, *in fine*, une version du PCDN, soumise à l'approbation de l'autorité communale.

interrelations » (art. 1^{er}). Cf. aussi la définition du concept de paysage utilisée dans le cadre de notre recherche au chapitre 3.

- **Portée et usage de l'instrument**

L'instrument PCDN n'est pas défini juridiquement.

En tant que contrat, il est signé librement par l'ensemble des partenaires et formalise leur engagement (symbolique et moral) à réaliser les actions programmées (FRB et MRW, 1995).

- ❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

L'objectif premier visé par l'instrument PCDN est l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de gestion de la nature (et plus précisément du réseau écologique et de la biodiversité), à l'échelle du territoire communal et en partenariat avec les différents acteurs concernés.

Néanmoins, cet instrument tient également une position ambiguë par rapport au paysage, assimilant souvent (mais pas toujours) paysage et éco-paysage. Or, il n'y a pas de concordance absolue entre « paysage » (au sens de la *Convention européenne du paysage*) et « éco-paysage » (selon le concept de l'écologie). D'ailleurs, si certaines options et mesures éco-paysagères au bénéfice du réseau écologique peuvent également être intéressantes du point de vue du paysage au sens de la *Convention européenne du paysage* (la préservation des ripisylves – qui soulignent l'hydrographie et structurent ainsi le paysage – en est un exemple), d'autres peuvent ne pas être concordantes avec l'intérêt paysager (par exemple, la décision d'implanter un réseau de haies là où cette structure végétale ne constitue pas une caractéristique historique du paysage en *openfield*).

Si l'on considère que le cahier des charges rédigé par la Région wallonne vise plutôt l'éco-paysage que le paysage, la contribution du PCDN à une politique de paysage (au sens de la *Convention européenne du paysage*) se trouve principalement limitée aux hasards des concordances entre intérêts écologique et paysager. Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004) constatent ainsi que « des aménagements intéressants pour le paysage peuvent en découler ». Mais la démarche partenariale peut également aboutir – en fonction des sensibilités des différents acteurs – à des projets d'action concernant le paysage (aménagement de points de vue...).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

La démarche partenariale sur laquelle repose le PCDN constitue, sans conteste, son atout mais également sa difficulté. En effet, la recherche d'un consensus n'est pas la voie la plus facile, mais c'est la seule qui invite tous les utilisateurs et gestionnaires du territoire à mettre en commun leurs ressources, leurs compétences et leur imagination pour contribuer à protéger la nature (et le paysage ?) sur l'ensemble du territoire communal (FRB et MRW, 1995). Chaque projet est ainsi enrichi dans sa conception par les différents partenaires, ce qui assure une meilleure adéquation du projet avec la réalité du terrain et en augmente la durabilité. C'est le réseau de confiance mis en place dans le partenariat qui est le garant de la réalisation concrète et effective du programme d'actions du PCDN (DNF, 2009).

Quant à l'ambiguïté de l'instrument PCDN face au paysage, elle constitue l'occasion, dans le cadre d'une politique wallonne du paysage, de mieux articuler un rôle paysager à son rôle écologique existant.

Néanmoins, l'utilisation confuse du mot « paysage » dans les documents édités par l'Administration régionale pour encadrer et guider l'élaboration des PCDN pose un problème tant de rigueur scientifique que de définition de la réelle cible de l'action.

Ensuite, comme déjà expliqué, le PCDN peut aboutir à définir des options et mesures de gestion du réseau écologique qui soient contraires à l'intérêt paysager, ce qui ne contribue pas à une

meilleure qualité du paysage à l'échelle communale. De la même manière que des actions grand public « nature » n'engendrent pas nécessairement un réel renforcement de la biodiversité.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Dans le cadre d'une politique wallonne du paysage, il serait profitable d'articuler – sans confusion – un rôle paysager au rôle écologique existant du PCDN. Cet instrument pourrait alors rechercher les complémentarités et les concordances possibles entre paysage (au sens de la *Convention européenne du paysage*) et éco-paysage, ainsi qu'arbitrer en connaissance de cause intérêt paysager et intérêt écologique, le cas échéant.

De plus, l'approche paysagère servirait l'approche actuelle de réseau écologique et de biodiversité, par son caractère accessible, voire didactique. En effet, en tant qu'image d'une portion de territoire, le paysage (au sens de la *Convention européenne du paysage*) constitue une entrée visuelle pour appréhender le milieu naturel et notre relation à celui-ci. En « donnant à voir », le paysage peut faciliter la sensibilisation des différents acteurs (et spectateurs) aux enjeux écologiques qui concernent leur cadre de vie.

En intégrant le paysage (au sens de la *Convention européenne du paysage*), chaque PCDN pourrait alors contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paysagère à l'échelle communale, selon les enjeux, intérêts et objectifs exprimés par les différents partenaires.

Par sa démarche de partenariat, il constituerait également un instrument important de sensibilisation des principaux acteurs communaux du paysage.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Articulation d'un rôle paysager au rôle écologique existant du PCDN :

Articuler un rôle paysager au rôle écologique du PCDN permettrait de l'utiliser comme instrument stratégique pour une gestion concertée du paysage à l'échelle communale.

Cela nécessiterait tout d'abord de clarifier la définition ambiguë de la notion de paysage dans les différents documents édités par l'Administration régionale pour encadrer et guider l'élaboration des PCDN.

Ensuite, ces mêmes documents devraient expliciter comment réaliser un diagnostic paysager, en dégager des objectifs et définir des options et actions pour le paysage. Sachant que objectifs et options pour le paysage seraient confrontés aux objectifs et options de gestion du réseau écologique afin d'identifier leurs complémentarités, concordances et discordances.

Par conséquent, il faudrait revoir en ce sens, non seulement le cahier spécial des charges, mais aussi les deux brochures *Aide-mémoire pour réussir son Plan Communal de Développement de la Nature* (FRB et MRW, 1995) et *Pourquoi et comment faire un état des lieux du patrimoine naturel de sa commune?* (DGRNE, 1995). La première pourrait également présenter des idées d'actions à développer en matière de paysage, à titre illustratif.

• **Articulations à développer avec les autres instruments**

○ Définition d'orientations visant un octroi différencié, à l'échelle communale, des subventions régionales incitant au maintien ou au développement de certaines structures végétales :

Dans leur PCDN, les Communes pourraient préciser quels éléments végétaux (type, forme, essence...) elles souhaitent voir favoriser par des subventions régionales, et ce dans quelle partie de leur territoire. Cela permettrait d'assurer un octroi différencié des subventions des Mesures agri-environnementales (cf. cet instrument en page 199) et des Subventions à la

plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (cf. cet instrument en page 204) pour leur contribution tant aux qualités et valeurs paysagères qu'écologiques.

Pour garantir la prise en compte des options définies par les Communes, l'octroi de ces subventions devrait être conditionné à l'avis préalable de l'Administration communale.

- Incitation à articuler le PCDN à d'autres instruments communaux stratégiques :

La gestion de la nature et du paysage gagne à associer, le cas échéant, l'élaboration et la mise en œuvre d'un PCDN à d'autres instruments stratégiques tels que le Schéma de structure communal (cf. cet instrument en page 159) et le Programme communal de développement rural. Ces deux instruments stratégiques transversaux peuvent intégrer les objectifs définis par la démarche participative du PCDN. De plus, ils peuvent apporter leur propre contribution à la mise en œuvre du PCDN (par exemple, par l'inscription de sites d'intérêt sur le plan d'affectation du Schéma de structure communal et par la mobilisation de subsides régionaux grâce au Programme communal de développement rural).

- Identification de nouveaux Arbres et Haies remarquables par le PCDN :

A l'échelle des territoires communaux, l'élaboration d'un diagnostic paysager dans le cadre d'un PCDN constitue l'occasion pour chaque Commune d'identifier les arbres et haies qu'il convient d'intégrer, en raison de leur intérêt paysager, dans son projet de liste communale des Arbres et Haies remarquables (cf. cet instrument en page 193).

8) Les Plans de secteur

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le Plan de secteur est un instrument d'aménagement du territoire défini par le CWATUP (art. 21 à 46) et adopté, pour chaque secteur d'aménagement, par le Gouvernement régional.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Les Plans de secteur fixent règlementairement les différentes affectations du sol par un zonage fonctionnel du territoire, ainsi que le tracé existant ou projeté du réseau des principales infrastructures de communication et de transport. Ils peuvent également comporter des périmètres et prescriptions supplémentaires (art. 23 du CWATUP).

Parmi les types de zones d'affectation du sol, certaines comportent explicitement un rôle paysager (art. 25 à 39). Ainsi, les zones agricole et forestière sont définies comme contribuant au maintien ou à la formation du paysage. La zone d'espace vert peut également contribuer à la formation du paysage (ou constituer une transition végétale entre des zones aux destinations incompatibles). Et la zone de parc, quant à elle, est destinée aux espaces verts ordonnés dans un souci d'esthétique paysagère.

Parmi les périmètres supplémentaires que peuvent comporter les Plans de secteur, les périmètres d'intérêt paysager (PIP) et les périmètres de point de vue remarquable (PPVR) concernent spécifiquement le paysage. Les PIP visent le maintien, la formation ou la recomposition du paysage (les actes et travaux soumis à Permis peuvent y être autorisés pour autant qu'ils s'intègrent au paysage), tandis que les PPVR visent à maintenir des vues exceptionnelles sur un paysage bâti ou non (les actes et travaux soumis à Permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions propres à éviter de mettre en péril la vue remarquable) (art. 452/22 et 452/20). Bien qu'ils ne présentent pas un objectif explicitement paysager, les périmètres d'intérêt culturel, historique et esthétique (PICHE) sont également pertinents pour les paysages urbains et villageois. En effet, ils visent à favoriser « l'équilibre entre les espaces bâties ou non et les monuments qui les dominent ou les sites qui les caractérisent » (art. 452/23 ; les actes et travaux soumis à Permis peuvent y être soit interdits, soit subordonnés à des conditions particulières de protection). Actuellement, seuls des PIP et des PICHE sont inscrits aux Plans de secteur. Ajoutons que pour assurer la protection de ces périmètres, le Gouvernement wallon peut édicter des Règlements régionaux d'urbanisme (art. 76).

Quant aux prescriptions supplémentaires (urbanistiques ou planologiques) que peuvent comporter les Plans de secteur, elles peuvent être fondées sur des options d'aménagement en matière de paysage (art. 23) et préciser l'affectation des zones, le phasage de leur occupation... (art. 41).

Le Plan de secteur constitue donc un instrument fondamental pour la gestion du paysage, et ce à plusieurs titres. Tout d'abord, en fixant les différentes affectations du sol autorisées, il prédétermine pour grande part les morphologies possibles du paysage en chaque lieu. Il permet ainsi de prévoir et donc d'encadrer l'évolution paysagère. Ensuite, trois types de périmètres peuvent y être inscrits en surimpression pour : protéger le paysage (son « maintien » par les PIP), protéger la dimension paysagère d'espaces urbanisés (par les PICHE), protéger des vues exceptionnelles (par les PPVR) et recomposer, requalifier, voire restaurer le paysage (la « formation » et la « recomposition » par les PIP).

- **Mode d'élaboration de l'instrument**

Le CWATUP fixe aux articles 42 à 46 les procédures d'élaboration et de révision des Plans de secteur.

Son article 22 précise que le Plan de secteur s'inspire des indications et orientations contenues dans le *Schéma de développement de l'espace régional*. Toutefois, hormis leurs révisions partielles, les Plans de secteur actuels ont été conçus bien avant l'élaboration du *Schéma de développement de l'espace régional* approuvé en 1999.

- **Portée et usage de l'instrument**

Les Plans de secteur et leurs prescriptions ont valeur réglementaire. Leur respect est assuré par la procédure de délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir, qui ne peut s'exercer qu'en leur stricte conformité.

Il peut cependant être dérogé aux Plans de secteur dans les cas et selon les formes prévus par le CWATUP. Certains Permis délivrés par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué peuvent être accordés malgré qu'ils s'écartent du Plan de secteur à condition que les actes et travaux en question soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage (art. 127). Dans d'autres cas particuliers et selon certaines conditions (dont l'intégration au site bâti et non bâti), des dérogations au Plan de secteur peuvent être accordées si elles ne concernent pas un PPVR (art. 112).

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Le Plan de secteur est un instrument de planification à valeur réglementaire, conçu par la Région à l'échelle sous-régionale (par secteur d'aménagement).

En tant qu'instrument de planification réglementaire des occupations du sol, le Plan de secteur peut – théoriquement – contribuer à trois objectifs dans le cadre d'une politique régionale du paysage.

Tout d'abord, il peut contribuer à la préservation globale des paysages, dans leurs qualités et valeurs, face aux menaces d'uniformisation et de dégradation paysagères. En effet, la définition des affectations du sol permet d'encadrer l'urbanisation et la construction d'infrastructures, d'encadrer le boisement et de préserver les terres agricoles, afin de maîtriser les évolutions paysagères correspondantes.

Les périmètres spécifiques qu'il prévoit (PIP, PICHE et PPVR) peuvent, quant à eux, participer à la conservation d'entités et de vues paysagères considérées comme patrimoniales.

Enfin, les PIP sont également définis comme pouvant viser la « formation » ou la « recomposition » du paysage, ce qui permettrait de les utiliser en vue de développer les qualités et valeurs de certains paysages.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

Les Plans de secteur s'articulent à différents instruments :

- le *Schéma de développement de l'espace régional*, dont les indications et orientations doivent inspirer l'élaboration des Plans de secteur ;
- le Système d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programme, qui s'applique à leur élaboration (art. 42) ;
- la procédure de délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir qui garantit le respect des Plans de secteur ;

- les Règlements régionaux d'urbanisme qu'il est possible d'édicter pour assurer la protection des PIP, PICHE et PPVR ;
- les Plans communaux d'aménagement et les Règlement communaux d'urbanisme qu'une prescription supplémentaire au Plan de secteur peut exiger préalablement à la mise en œuvre d'une zone d'affectation (art. 41) ;
- les Rapports urbanistiques et environnementaux exigés préalablement à la mise en œuvre des zones d'aménagement communal concerté lorsqu'elles sont destinées à l'urbanisation (art. 33) ;
- les Plans communaux d'aménagement et les Schémas de structure communaux (avec leur plan d'affectation) que les Communes peuvent adopter pour préciser les Plans de secteur (art. 48 et 254).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

A l'échelle régionale, certains considèrent l'impact des Plans de secteur sur le paysage globalement positif. Selon eux, les Plans de secteur « ont permis de contenir l'urbanisation dans des limites acceptables et de protéger le caractère rural de vastes superficies en empêchant que l'on construise partout sur le territoire » (Neuray et van der Kaa, 2004). Ils ont ainsi permis de préserver les grands espaces libres, agricoles et forestiers, qui font la qualité des paysages de Wallonie (DGRNE, 2007). De plus, « probablement grâce au plan de secteur qui a fixé des limites à leur extension, de nombreux villages ont pu maintenir une certaine compacité et présentent encore l'image d'une masse bâtie homogène dont la silhouette se détache dans le paysage » (DGATLP, 2004).

Il est vrai qu'en déterminant les occupations du sol autorisées, le Plan de secteur constitue un instrument particulièrement puissant pour la gestion des évolutions du paysage.

Mais pour d'autres, l'application des Plans de secteur en vigueur va directement à l'encontre de ce qui est souhaitable au niveau paysager. Ainsi, l'allongement inconsidéré du bâti le long des voies de communication, le remblai des moindres dépressions le long des routes, la dispersion de zones artisanales et industrielles à travers les campagnes, le boisement des terres agricoles... ont, selon George Neuray (1995), limité et déqualifié l'environnement visuel des voies de communication de la Wallonie.

Même si la conception des Plans de secteur a été très variable selon le secteur d'aménagement concerné, un certain nombre de critiques à portée générale peuvent être relevées.

Le premier problème soulevé par certains est le surdimensionnement des zones urbanisables, particulièrement dans certaines régions. La délimitation des zones urbanisables a été réalisée en admettant un modèle d'urbanisation rurale peu dense et en réponse à des besoins estimés à l'époque sur la base d'un taux de croissance économique et démographique élevé. En conséquence, les Plans de secteur prévoient aujourd'hui globalement trop de superficies affectées à l'urbanisation (DGRNE, 2007). En outre, l'absence de phasage de l'urbanisation autorise une mise en œuvre dispersée des zones d'urbanisation.

Les Plans de secteur ayant été conçus à une époque où la vision de l'aménagement du territoire était essentiellement économique, le second problème est que la plupart des Plans de secteur n'ont pas pris en compte la dimension paysagère de l'affectation des sols (Feltz, 2004). Si tout le monde était d'accord pour maintenir « le caractère et la beauté de certains paysages » grâce aux zones d'intérêt paysager (ancienne dénomination des PIP), hors de ces zones la tendance était à faire ce qu'on veut avec bonne conscience puisque les beaux paysages étaient ainsi protégés (Neuray, 1995). On admet à présent que des erreurs ont été commises au niveau du zonage lui-même, entre autres sous la pression des pouvoirs communaux relayant la logique de valorisation foncière des propriétaires électeurs (Feltz, 1984). Les zones d'habitat supplémentaires ont le plus

souvent été situées le long de voiries existantes, ce qui a induit une urbanisation linéaire. Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004) constatent que « de nombreux villages ont ainsi été déstructurés par l'ajout de longs rubans construits ».

Mais il faut aussi considérer qu'au moment de la conception des Plans de secteur, dans un contexte général de sortie d'une période d'exode rural, on imaginait un développement villageois selon un modèle de faible densité. Or, l'effet pervers du principe d'usage parcimonieux du sol transcrit en densité d'occupation du sol plus élevée a été bien accueilli par la promotion immobilière qui ne s'est pas fait priée pour proposer une urbanisation en lotissements denses et sous forme continue le long des voiries équipées, d'où l'urbanisation « en ruban » tant décriée mais implicitement organisée par les Plans de secteur.

Cette urbanisation linéaire a aussi pour conséquence la disparition des vues paysagères depuis les voiries, « ces vues étant masquées par les habitations et leurs clôtures végétales » (Neuray et van der Kaa, 2004).

Ces erreurs paysagères dans le zonage des Plans de secteur ont d'autant plus d'impact que les affectations ainsi définies ont force de droit et que tout changement d'affectation défavorable au propriétaire peut lui donner droit à une restitution des moins-values (Feltz, 2004).

La définition des rôles des différentes zones d'affectation pose aussi question. Il ne nous semble pas cohérent que seules les zones agricole, forestière et d'espace vert participent au « maintien » et/ou à la « formation du paysage ». De plus, le CWATUP ne précise pas ce que ce rôle reconnu implique concrètement dans ces zones.

La détermination des PIP a également déjà été remise en question. Fondée sur l'*Inventaire des sites* du Survey National mené dans les années 1960, l'intérêt paysager y a souvent été confondu avec d'autres intérêts : écologique, archéologique... Certains PIP s'avèrent donc dépourvus d'intérêt paysager (DGRNE, 1996). De plus, le CWATUP a initialement cantonné les PIP (alors dénommés zones d'intérêt paysager) aux zones rurales. Par conséquent, une mise à jour des PIP⁶⁶ a été décidée, d'autant que beaucoup avaient été déqualifiées par le développement de l'urbanisation.

Un autre problème lié aux PIP est qu'ils sont peu contraignants. En effet, ils ne sont pas accompagnés de prescriptions explicites qui leur donneraient un poids réel dans les décisions de délivrance des Permis (Neuray et van der Kaa, 2004).

Pour notre part, nous considérons le cadre des PIP, PICHE et PPVR des Plans de secteur (fixé par le CWATUP) peu adéquat à la protection des entités et vues paysagères patrimoniales. En effet, il ne permet pas la définition d'objectifs spécifiques de protection pour chaque périmètre et ne prévoit pas de modalités pour une gestion patrimoniale opérationnelle (d'entretien, voire de restauration et de valorisation des périmètres). De plus, chaque inscription (voire désinscription d'un périmètre) implique une révision de Plan de secteur. Le Plan de secteur constitue un instrument d'affectation du sol, et non un instrument de protection patrimoniale. Ainsi, les statuts de protection existants en matière d'urbanisme et de patrimoine, tel que le Classement, les Arbres et Haies remarquables, les zones protégées en matière d'urbanisme... ne sont pas inscrits au Plan de secteur (mais font l'objet d'arrêté de désignation).

Nous sommes également perplexes devant la définition du rôle des PIP, qui peuvent viser la « formation » et la « recomposition du paysage ». Pour nous, les opérations de requalification, recomposition ou restauration paysagère doivent plutôt se baser sur des instruments opérationnels (comme les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale). En effet, cela

⁶⁶ Depuis 1992, l'association ADESA est chargée par la Région wallonne de revoir l'étendue et l'emplacement des PIP, voire d'en définir de nouvelles ; cf. l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'association ADESA, en page 149.

n'a pas de sens de devoir procéder à une révision du Plan de secteur pour y inscrire chaque périmètre à réaménager, puis le désinscrire une fois l'opération réalisée.

Enfin, le manque de concordance entre les Plans de secteur et le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER) approuvé en 1999 constitue également un inconvénient. Si le CWATUP précise que le Plan de secteur doit s'inspirer des indications et orientations contenues dans le SDER, le problème actuel est que les Plans de secteur en vigueur (hormis certaines de leurs révisions partielles) lui sont antérieurs. De plus, certaines révisions partielles des Plans de secteur ont été adoptées alors qu'elles ne respectaient pas les orientations du SDER en matière de paysage et de structuration de l'urbanisation (c'est le cas, par exemple, de certaines des nouvelles zones d'activités économiques définies par le *Plan prioritaire d'affectation d'espaces liés à l'activité économique* du Gouvernement wallon). Or, ce sont les Plans de secteur qui ont valeur réglementaire. Cela signifie qu'un Plan de secteur contraire aux orientations du SDER possède plus de poids que ce dernier. Actuellement, nous ne pouvons donc pas vraiment considérer les Plans de secteur comme les instruments de mise en œuvre du SDER. Et dans l'hypothèse d'une actualisation du SDER pour prendre en compte la politique régionale du paysage (cf. la proposition d'inscription de cette politique dans le SDER, en page 221), l'écart entre les Plans de secteur et les objectifs paysagers du SDER risque d'en être encore plus important.

❖ Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage

• Contribution optimisée de l'instrument

Par son zonage des affectations du territoire, le Plan de secteur constitue un instrument réglementaire puissant qui permet à la Région d'encadrer l'évolution du paysage. Mais comme déjà expliqué, la définition des affectations sur les Plans de secteur en vigueur dessert, par endroits, les qualités des paysages wallons. Pour Claude Feltz (2004), « cela implique de faire en sorte que la notion de révision du plan de secteur revienne rapidement à l'ordre du jour, sans quoi, ce ne sera plus la peine de continuer à parler de gestion des paysages si on laisse inchangé et en désuétude l'outil majeur qui réellement en pilote l'économie et les formes ». La révision globale des Plans de secteur en vigueur actuellement est donc nécessaire pour permettre une redéfinition des zones d'affectations prenant en compte les nouveaux objectifs paysagers. De plus, une meilleure utilisation des prescriptions supplémentaires aux zones d'affectation, telles qu'autorisées par le CWATUP, est à promouvoir. Le Plan de secteur constituerait alors concrètement un instrument d'aménagement du territoire dont un des objectifs est la préservation globale du paysage.

Par contre, selon nous, le Plan de secteur ne devrait pas être utilisé comme instrument de protection, d'une part, ni de recomposition, requalification, voire restauration paysagère, d'autre part.

• Adaptations proposées de l'instrument

Pour que les Plans de secteur constituent, dans le cadre d'une politique régionale du paysage, l'instrument majeur au service de la préservation des paysages, nous proposons les adaptations suivantes.

- Redéfinition du zonage des affectations aux Plans de secteur en prenant en compte l'objectif régional de préservation des qualités et valeurs paysagères :

Etant donné que les Plans de secteur pré-déterminent les évolutions possibles du paysage, d'une part, et que les Plans de secteur en vigueur actuellement n'ont globalement pas été conçus en prenant en compte la dimension paysagère, d'autre part, il est impératif de procéder à une révision des Plans de secteur destinée à redéfinir les affectations du sol (voire

le tracé des grandes infrastructures régionales) en prenant en compte l'objectif régional de préservation globale des qualités et valeurs paysagères.

En ce qui concerne l'urbanisation résidentielle, la révision des Plans de secteur devrait viser une reconcentration du bâti dans et au pourtour immédiat des villes et des villages (dans le respect de leur sitologie), pour préserver les paysages agro-forestiers tout en maintenant (voire en recomposant) des paysages urbains et villageois de qualité.

Pour les constructions liées aux activités économiques, dont l'intégration respectueuse du paysage existant n'est pas toujours possible de par leur ampleur, leur localisation groupée et contiguë devrait être réfléchie pour en minimiser l'impact paysager.

Etant donné que cette révision des Plans de secteur impliquerait inévitablement une modification – en retrait – des zones urbanisables, une solution est à trouver quant au problème de la restitution potentielle des moins-values.

Il est certain que mener une telle révision des Plans de secteur dans un souci paysager constitue un travail d'envergure, d'autant plus difficile à l'échelle régionale. Mais il s'agit bien d'une mesure qui relève de la responsabilité et de la compétence de la Région, en réponse aux objectifs paysagers qu'elle se définit.

En attendant cette révision, l'objectif de préservation du paysage devrait être pris en compte lors de toutes révisions partielles des Plans de secteur, par l'intermédiaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement et en référence à une politique régionale du paysage.

- Meilleure utilisation des prescriptions supplémentaires des zones d'affectations aux Plans de secteur pour servir l'objectif régional de préservation des qualités et valeurs paysagères :

Outre de redélimiter les zones d'affectation, la révision des Plans de secteur peut encore mieux contribuer à préserver le paysage si elle exploite aussi mieux la possibilité d'associer aux différentes zones des prescriptions supplémentaires prévues à l'article 23. Par exemple, des prescriptions relatives au phasage de l'occupation des zones urbanisables permet de définir une progressivité de l'urbanisation plus respectueuse de la structure paysagère.

Ces prescriptions supplémentaires pourraient également préciser les affectations du sol en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire paysager (*cf. les Territoires paysagers de Wallonie*, en page 140) et à chaque type sitologique villageois et urbain.

- Précision du rôle paysager des différentes zones d'affectation du sol :

En ce qui concerne la définition des fonctions des zones d'affectation, le CWATUP ne devrait pas attribuer un rôle paysager qu'aux seules zones agricole, forestière, d'espace vert et de parc. De plus, il devrait être précisé ce qu'implique concrètement, dans certains actes et travaux autorisés, le rôle de maintien ou de formation du paysage. Magali Kummert et Claude Feltz (2008) suggèrent que l'influence d'un projet dans ces zones doive être particulièrement analysée sous l'angle du paysage, qui y constitue un critère de décision prioritaire.

- Remplacement des PIP et PPVR des Plans de secteur par un nouvel instrument régional de protection :

Comme déjà expliqué, les PIP et PPVR des Plans de secteur n'apparaissent pas adéquats pour la protection des entités et vues paysagères patrimoniales. En remplacement, un nouveau statut régional de protection paysagère devrait être instauré (*cf. page 213*). Avec ce nouveau statut de protection, les PICHE des Plans de secteur ne seraient plus utilisées que pour des objectifs de protection autres que paysager.

Parallèlement, le Plan de secteur ne nous paraît pas non plus adéquat à l'inscription de périmètres opérationnels de réaménagement paysager (pas plus qu'économique). Pour la recomposition du paysage, un nouvel instrument régional de mise en œuvre – adéquat – devrait plutôt être élaboré (*cf. page 215*) Pour la requalification et la restauration de paysages,

nous renvoyons aux instruments opérationnels existants : les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (cf. cet instrument en page 197) et les périmètres de Remembrement urbain.

Enfin, nous proposons de préciser, en matière de paysage, les conditions de dérogation aux Plans de secteur.

- Précision des conditions paysagères de dérogation aux Plans de secteur :

Le CWATUP permet dans certains cas de s'écartier du Plan de secteur sous certaines conditions. Il énonce la condition de respect, de structuration ou de recomposition des lignes de force du paysage, mais aussi celle de l'intégration au site bâti et non bâti. Pour garantir une bonne compréhension et application de ces énoncés, il serait utile de les préciser par des critères d'appréciation dans un document de type pédagogique. Par exemple, le projet de *vade mecum* élaboré par la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008) propose une interprétation de la condition de respect, de structuration ou de recomposition des lignes de force du paysage.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Inscription des Plans de secteur dans les orientations du Schéma de développement de l'espace régional :

Pour garantir une meilleure concordance entre les Plans de secteur et le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER), et même faire du Plan de secteur un instrument véritablement au service du projet régional de développement spatial, les Plans de secteur ne devraient pas seulement « s'inspirer » du SDER, mais bien transcrire ses orientations (c'est-à-dire contribuer à les mettre en œuvre). Aussi, les orientations du SDER approuvé en 1999 – plus récentes que les Plans de secteur – ne devraient-elles pas primer sur ceux-ci ? Voire même, le SDER ne devrait-il pas entraîner une révision des Plans de secteur pour les mettre en concordance et au service du projet régional défini ?

L'actualisation du SDER pour y inscrire la politique régionale du paysage (cf. la proposition de formulation de cette politique dans un instrument stratégique, en page 218) impliquerait, selon nous, de procéder à une révision des Plans de secteur sur la thématique du paysage (comme il y a eu un programme de révision partielle relativ à zones d'activités économiques : le *Plan prioritaire d'affectation d'espaces liés à l'activité économique*).

- Conception du zonage des affectations des Plans de secteur et de leurs prescriptions supplémentaires en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire paysager et des caractéristiques sitologiques propres à chaque ville et village :

Le zonage des affectations des Plans de secteur ainsi que leurs prescriptions supplémentaires peuvent contribuer, surtout pour les zones urbanisables, à préserver la diversité paysagère régionale s'ils sont définis en respectant les combinaisons variées d'occupation du sol propres à chaque territoire paysager (cf. *les Territoires paysagers de Wallonie*, en page 140) ainsi que les caractéristiques sitologiques propres à chaque ville et village.

9) Les Règlements régionaux d'urbanisme

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Un Règlement régional d'urbanisme est un instrument défini par le CWATUP (art. 76 et 77) et qui peut être élaboré à l'initiative de la Région.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Dans un Règlement régional d'urbanisme, la Région énonce des prescriptions réglementaires qui lui permettent d'encadrer les formes prises par le développement urbanistique et l'aménagement de son territoire. En cela, cet instrument peut influencer l'évolution des paysages bâties wallons.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Le CWATUP précise le contenu autorisé des Règlements régionaux d'urbanisme (art. 76). Les prescriptions d'un tel règlement peuvent concerner, entre autres :

- la beauté des constructions, des installations et de leurs abords ;
- la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords ;
- la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général ;
- la protection des périmètres visés à l'article 40, dont les périmètres d'intérêt paysager (PIP), les périmètres de points de vue remarquables (PPVR) et les périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) ;
- la division et la vente en lots d'un terrain ;
- les constructions et les installations au-dessus du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, les clôtures, les dépôts, les plantations, les modifications au relief du sol et l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parage des voitures en dehors de la voie publique.

De plus, un Règlement régional d'urbanisme peut imposer un Permis d'urbanisme pour l'exécution d'actes et travaux non repris dans la liste des actes et travaux nécessitant un Permis, sauf s'ils figurent sur la liste des actes et travaux de minime importance qui ne requièrent pas de Permis (art. 83).

Excepté à travers les périmètres d'intérêt paysager (PIP) et de point de vue remarquable (PPVR), le paysage n'est donc pas précisé comme pouvant faire l'objet d'un Règlement régional d'urbanisme.

• Portée et usage de l'instrument

Un Règlement régional d'urbanisme est applicable soit sur la totalité du territoire régional, soit sur une partie désignée de ce territoire (art. 77).

C'est un document à valeur réglementaire qui a force obligatoire. Chaque Permis d'urbanisme ou de lotir délivré doit être conforme à ses prescriptions. La conception d'un Règlement régional d'urbanisme permet donc à la Région et aux Communes de se référer à un cadre réglementaire pour prendre, coordonner et imposer leurs décisions.

La Région a déjà instauré différents règlements d'urbanisme, dont trois qui peuvent contribuer, d'une certaine manière, à une gestion paysagère : le *Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées en matière d'urbanisme* (cf. cet instrument en page 178), le *Règlement général sur les bâties en site rural* (cf. cet instrument en page 180) et le *Règlement général d'urbanisme relatifs aux enseignes et aux dispositifs de publicité*.

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution de l'instrument en l'état**

Dans le cadre d'une politique régionale du paysage, l'instrument Règlement régional d'urbanisme tel que fixé par le CWATUP permet à la Région d'élaborer un nouveau règlement pour assurer (mieux qu'actuellement) la protection des PIP, PPVR et PICHE. L'article 76 du CWATUP permet également l'élaboration d'un Règlement régional d'urbanisme qui conditionne les interventions sur les objets cités (constructions, installations, voiries...) au respect de critères paysagers.

Le *Schéma de développement de l'espace régional* souligne que l'intérêt récent pour le paysage doit orienter les actes d'urbanisme vers une plus grande intégration des interventions et un souci croissant de constituer des ensembles de qualité. Il propose dès lors de mieux prendre en compte les effets paysagers liés aux modifications portant sur la répartition et la localisation des implantations, les gabarits et leurs articulations, les ouvertures et la composition des façades et enfin la composition et l'organisation des plantations. Il suggère également le développement de nouveaux Règlements régionaux pour assurer l'intégration paysagère des infrastructures et équipements (p. 215).

Un Règlement régional d'urbanisme pourrait donc avoir pour objectifs :

- la conservation des qualités et valeurs paysagères remarquables ;
- la préservation globale des qualités et valeurs du paysage face aux menaces d'uniformisation et de dégradation paysagères ;
- et le développement des qualités et valeurs paysagères (par exemple, en exigeant un objectif de grande qualité lors de la construction d'infrastructures à grand impact visuel).

La contribution que pourrait apporter un nouveau Règlement régional dédié au paysage est détaillée ultérieurement (*cf.* la proposition de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre, en page 212).

• **Articulations existantes avec les autres instruments**

Les Règlements régionaux d'urbanisme constituent les instruments de mise en œuvre réglementaire du *Schéma de développement de l'espace régional*.

• **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

Les Règlements régionaux d'urbanisme présentent l'avantage de pouvoir énoncer différents types de règles : d'une part, celles qui s'appliquent à l'ensemble du territoire wallon ou à une partie seulement (dans certains périmètres à délimiter) et d'autre part, celles qui sont générales (les mêmes sur tout le territoire ou dans tous les périmètres) ou particulières (géographiquement différencier).

Un Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage pourrait donc différencier ses prescriptions réglementaires en fonction des types de paysage (agro-forestier, villageois, urbain... en différenciant encore les paysages agro-forestiers par ensemble ou territoire paysager et les paysages villageois et urbains par type sitologique).

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

Si le choix politique est de développer une mise en œuvre réglementaire de la politique régionale du paysage, l'instrument Règlement régional d'urbanisme – tel que fixé par le CWATUP – peut y contribuer sans nécessité d'adaptations.

10) Le Règlement général sur les bâties applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le *Règlement général sur les bâties applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme* (RGBZPU) est un instrument réglementaire défini par la Région wallonne dans le CWATUP (art. 393 à 403).

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Le RGBZPU est un instrument réglementaire régional qui vise à préserver les caractéristiques architecturales et urbanistiques de certains périmètres urbains (à l'origine, les Centres anciens protégés), face aux menaces de déqualification urbanistique. Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004) constatent que ce règlement a ainsi permis de sauvegarder le caractère propre de nombreux centres urbains.

En encadrant l'évolution du bâti, le RGBZPU influence non seulement les paysages intérieurs des périmètres urbains soumis, mais a aussi indirectement une influence sur le paysage extérieur des ensembles bâtis concernés (centres de villes et de bourgs).

• Mode d'élaboration de l'instrument

Le RGBZPU énonce des prescriptions réglementaires générales, valables pour toute la région wallonne. Elles portent principalement sur le maintien de la trame parcellaire de base – largeurs de rues, dimensions des places, fronts de bâtie – ainsi que de l'harmonie des façades (en fonction de leurs dimensions et matériaux), du type de toitures (en fonction de leurs pentes et matériaux), et sur la discréption des conduites, câbles et canalisations, sur les façades commerciales, sur les aires de parage... (art. 394 à 402). De manière générale, ces règles imposent que les travaux de construction, reconstruction et restauration soient effectués dans le respect des caractéristiques urbanistiques et architecturales traditionnelles locales.

• Portée et usage de l'instrument

Le RGBZPU ne s'applique qu'à certains périmètres inscrits en zones protégées en matière d'urbanisme. Leur délimitation est fixée par le Gouvernement régional, après avis des Conseils communaux (art. 393).

L'inscription en zone protégée en matière d'urbanisme traduit la décision régionale d'attribuer un objectif de grande qualité urbanistique au lieu.

Les Centres anciens protégés – qui sont des cœurs de villes historiques – ont été repris en tant que zones protégées en matière d'urbanisme et sont donc soumis à ce règlement. Les Centres anciens protégés font l'objet d'*Atlas du Patrimoine architectural*. Ces *Atlas* ont été élaborés parallèlement au RGBZPU. Ils sont destinés à aider les utilisateurs de ce règlement à mener à bien leur tâche. Ces *Atlas* prennent en compte la relation entre le bâti et le paysage : ils soulignent qu'il est essentiel de maintenir l'allure générale de la ville ancienne, formée par « la prédominance d'un jeu de toitures à versants, entourant quelques édifices plus imposants qui sont les signes caractéristiques de la ville : églises, collégiales, cathédrales, beffrois, hôtels de ville... » (MCF et MRW, 1985).

Mais si une partie des zones protégées en matière d'urbanisme ont été inscrites en raison d'une qualité urbanistique historique particulièrement exceptionnelle (comme les Centres anciens protégés), ce n'est pas le cas pour toutes.

L'application du RGBZPU – à valeur réglementaire et force obligatoire dans ces zones – est contrôlée lors de la délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir.

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

Dans le cadre d'une politique régionale du paysage, le RGBZPU est un instrument réglementaire régional qui peut contribuer à deux objectifs : conserver les qualités et valeurs de certains paysages urbains, d'une part, et développer les qualités et valeurs de certains autres (non plus choisis en raison de leurs qualités et valeurs remarquables initiales, mais auxquels est attribué un objectif de grande qualité paysagère).

Pour ces objectifs, ce règlement encadre les principales interventions urbanistiques dans les zones soumises par des prescriptions réglementaires. Pour le paysage extérieur, ce sont surtout les prescriptions relatives aux façades et toitures – dimensions, pentes et matériaux – qui sont importantes : elles influencent le *velum*⁶⁷ et la silhouette⁶⁸ des ensembles bâties concernés (Dubois, 2009a).

• Articulations existantes avec les autres instruments

L'application du RGBZPU s'effectue à travers la procédure de délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir.

• Appréciation de l'instrument pour sa contribution

Le RGBZPU doit être considéré pour ce qu'il est : un règlement encadrant une série de caractéristiques architecturales et urbanistiques dans certains périmètres urbains. A ce titre, il n'est évidemment pas suffisant pour la gestion paysagère des ensembles bâties. Par exemple, il ne comporte aucune règle visant directement la préservation des points focaux et points d'appel émergeant du *velum* et marquant la silhouette urbaine, ou visant le maintien des échappées et perspectives paysagères. De plus, les zones protégées qui y sont soumises ne couvrent pas l'entièreté des villes et bourgs concernés ; leurs paysages ne sont donc pas gérés dans leur globalité.

❖ Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage

• Contribution optimisée de l'instrument

Sans constituer l'unique instrument de gestion des paysages urbains, le RGBZPU est un instrument réglementaire régional qui peut contribuer, dans une certaine mesure, à conserver les qualités et valeurs de certains paysages urbains et à développer les qualités et valeurs de certains autres.

Mais il ne suffit pas pour assurer pleinement la gestion de la dimension paysagère des ensembles urbains (villes et bourgs). Pour ce rôle, de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre devraient être développés (cf. page 212), plutôt que de transformer le RGBZPU en un instrument de gestion réglementaire du paysage. Ce dernier conserve ainsi son rôle premier – urbanistique.

⁶⁷ Le *velum* correspond à la surface des toits de l'ensemble bâti.

⁶⁸ La silhouette correspond au profil de l'ensemble bâti qui se découpe sur l'arrière-plan.

- **Adaptations proposées de l'instrument**

- Inscription en zones protégées en matière d'urbanisme sur initiative communale :

Comme pour le *Règlement général sur les bâties en site rural*, les Communes devraient avoir capacité de proposer, d'initiative, des zones protégées en matière d'urbanisme. L'inscription en zones protégées constituerait alors l'adhésion communale à un objectif de qualité urbanistique élevé.

- Promotion de l'usage indicatif du RGBZPU en dehors de ces zones :

En dehors des zones protégées en matière d'urbanisme, l'utilisation en tant que lignes-guides indicatives (donc sans valeur réglementaire) des prescriptions de ce règlement contribuerait, d'une certaine manière, à la préservation globale des qualités des paysages urbains.

11) Le Règlement général sur les bâties en site rural

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

- **Catégorie de l'instrument**

Le *Règlement général sur les bâties en site rural* (RGBSR) est un instrument réglementaire défini par la Région wallonne dans le CWATUP (art. 417 à 430).

- **Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage**

Le RGBSR est un Règlement régional d'urbanisme relatif au bâti en milieu rural. Il a un double objectif : patrimonial – pour la sauvegarde du patrimoine bâti existant et la requalification des bâtiments anciens dégradés – et urbanistique pour l'intégration de l'architecture contemporaine (DGATLP, 1996). Le RGBSR vise donc à conserver le bâti rural patrimonial, d'une part, et à développer les qualités des interventions architecturales et urbanistiques, d'autre part.

En encadrant ainsi l'évolution du bâti rural, le RGBSR influence non seulement les paysages intérieurs des noyaux d'habitat, mais a aussi indirectement une influence sur leur paysage extérieur. Pour Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004), le RGBSR « est sans doute, de tous les règlements d'urbanisme existant en région wallonne, celui qui a le lien le plus direct et le plus fort avec le paysage au sens commun ».

- **Mode d'élaboration de l'instrument**

Le RGBSR comprend des règles générales, valables sur toute la région wallonne, et des règles particulières, différencierées par région agro-géographique. Il prend donc en compte les spécificités urbanistiques sous-régionales et veille à leur respect.

Une des règles générales renvoie explicitement au paysage : « l'implantation des volumes et l'aménagement de leurs abords respecteront le relief du sol et se feront en fonction des lignes de force du paysage, bâti ou non bâti, ainsi que de la trame parcellaire » (art. 419 du CWATUP). Les autres règles – générales et particulières – portent essentiellement sur le gabarit des bâtiments, les pentes des toitures et les tonalités et textures des matériaux de parement et de couverture.

Outre les prescriptions réglementaires énoncées dans le CWATUP (art. 419 à 427), des brochures ont été éditées par Administration régionale (DGATLP) pour chacune des huit régions agro-géographiques. Afin d'assurer une meilleure compréhension (et donc application) du RGBSR, elles en expliquent la philosophie et en précisent les énoncés quant à l'implantation des maisons dans l'espace-rue, leur intégration au relief et à la voirie, quant à leurs volumes, toitures, façades et ouvertures, quant à leurs matériaux et leurs abords. De plus, chaque brochure présente, en

introduction, les grandes caractéristiques du paysage et des silhouettes villageoises de la région agro-géographique concernée.

- **Portée et usage de l'instrument**

Le RGBSR ne s'applique qu'à certains périmètres (territoires communaux ou parties de territoires communaux) fixés par le Gouvernement d'initiative (à l'origine) ou sur proposition des Communes (plus récemment). L'inscription d'un périmètre soumis au RGBSR traduit donc le choix ou l'acceptation d'une Commune de se donner un objectif de grande qualité urbanistique, mais ne révèle pas nécessairement l'existence d'une qualité urbanistique originelle particulièrement exceptionnelle.

L'application du RGBSR – à valeur réglementaire et force obligatoire dans ces périmètres – est contrôlée lors de la délivrance des Permis d'urbanisme pour les actes de construction, de reconstruction, de transformation nécessitant un tel Permis (art. 417 du CWATUP).

Dans les faits, les options urbanistiques du RGBSR servent également de lignes-guides indicatives en dehors des périmètres soumis. Le *Guide d'urbanisme pour la Wallonie* explique que compte tenu « de l'unité morphologique que les villages forment dans le paysage, on veille à renforcer leurs caractéristiques urbanistiques (...) en fonction des aires agro-géographiques dont ils relèvent et en opposition aux modes d'urbanisation plus urbains. (...) A cet égard, les options urbanistiques développées dans le RGBSR servent de référence en fonction de l'aire agro-géographique à laquelle le village appartient » (DGATLP, 2004).

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Dans le cadre d'une politique régionale du paysage, le RGBSR est le Règlement régional d'urbanisme qui peut contribuer à deux objectifs : conserver les qualités de la composante bâtie de certains paysages ruraux, d'une part, et développer les qualités de cette composante dans certains autres paysages ruraux (non plus choisis en raison de leurs qualités et valeurs remarquables initiales, mais auxquels est attribué un objectif de grande qualité urbanistique).

Pour ces objectifs, le RGBSR encadre l'urbanisation en milieu rural par des règles soit générales, soit différencierées par région agro-géographique. Pour le paysage, ce sont surtout les prescriptions relatives à l'implantation, aux volumes, aux toitures et aux couleurs des matériaux qui sont importantes.

En outre, en dehors des périmètres soumis, les prescriptions du RGBSR contribuent en tant que lignes-guides indicatives à la préservation des qualités de la composante bâtie de l'ensemble des paysages ruraux (et surtout sa diversité régionale), face à la menace de son uniformisation et sa dégradation.

Il s'agit donc d'un règlement qui, au départ d'un objectif de conservation (transcrit par des mesures assez peu coercitives), donne en référence un modèle de bonne préservation.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

L'application du RGBSR s'effectue à travers la procédure de délivrance des Permis d'urbanisme.

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

La différenciation des prescriptions réglementaires du RGBSR par région agro-géographique (proche de l'ensemble paysager) constitue une excellente manière de respecter la diversité régionale de la composante bâtie des paysages ruraux.

Il est également intéressant que le RGBSR soit appliqué – avec force obligatoire – dans des périmètres proposés sur base volontaire par les Communes, et suivi en tant que lignes-guides – sans valeur réglementaire – en dehors.

Mais le RGBSR est à considérer pour ce qu'il est : un règlement urbanistique relatif au bâti en milieu rural. A ce titre, il n'est évidemment pas suffisant pour la gestion paysagère du bâti rural. Par exemple, il ne comporte aucune règle visant directement la préservation des points focaux et points d'appel marquant la silhouette villageoise. Et il ne permet évidemment pas de gérer ni la structure des villages, ni leur développement par rapport au site (cela relève de la planification des affectations du sol, cf. Plans de secteur en page 169).

Un autre inconvénient du RGBSR pour sa contribution à la gestion paysagère réside dans le caractère imprécis de la règle générale suivante : « l'implantation des volumes et l'aménagement de leurs abords [...] se feront en fonction des lignes de force du paysage ». Cet énoncé est trop vague pour être correctement appliqué ; il ne permet aucune vérification tant il est sujet à diverses interprétations. Et si les brochures explicatives du RGBSR émettent des recommandations quant à l'alignement des constructions, leur implantation sur la parcelle et l'intégration au relief (entre autres), aucune explication n'est apportée en ce qui concerne les « lignes de force du paysage ».

Enfin, si les régions agro-géographiques sont pertinentes pour différencier les prescriptions en matière urbanistique et architecturale, la gestion des paysages villageois nécessite aussi une différenciation en fonction de la sitologie des villages.

- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution optimisée de l'instrument**

Sans constituer l'instrument fondamental de la gestion des paysages ruraux, le RGBSR peut contribuer, dans une certaine mesure, à conserver les qualités de certains paysages ruraux (désignés en raison de leurs qualités et valeurs remarquables initiales, à développer les qualités de certains autres (auxquels est attribué un objectif de grande qualité paysagère) et à préserver les qualités de la composante bâtie de l'ensemble des paysages ruraux (de manière non-réglementaire en dehors des périmètres soumis).

Mais il ne suffit pas pour assurer pleinement la gestion paysagère du bâti rural et des villages. Pour ce rôle, de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre devraient être élaborés (cf. page 212), plutôt que de transformer le RGBSR en un instrument de gestion du paysage. Ce dernier conserve ainsi son rôle premier – urbanistique.

- **Adaptations proposées de l'instrument**

- Explicitation de la règle générale qui énonce que « l'implantation des volumes et l'aménagement de leurs abords [...] se feront en fonction des lignes de force du paysage » :

Pour améliorer la compréhension et l'application de cette règle générale, elle devrait – à défaut d'être précisée dans son énoncé – être explicitée dans les brochures explicatives du RGBSR.

12) Les Règlements communaux d'urbanisme

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le Règlement communal d'urbanisme (RCU) est un instrument défini par le CWATUP (art. 78 et 79), qui peut être élaboré à l'initiative de chaque Commune.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Dans un RCU, la Commune énonce des règles qui lui permettent d'encadrer les formes prises par le développement urbanistique et l'aménagement de son territoire. En cela, le RCU peut contribuer à encadrer l'évolution des paysages communaux.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Chaque Commune peut édicter un ou des RCU dont le contenu autorisé est précisé par le CWATUP (art. 78). Un RCU peut ainsi contenir des prescriptions réglementaires capables d'encadrer l'évolution des composantes du paysage, relatives :

- aux constructions (implantation, hauteur et pente des toitures, matériaux d'élévation et de couverture, baies et ouvertures), aux installations et à leurs abords ;
- à la voirie et à ses espaces publics (gabarit, revêtement, mobilier...), à ses accès et à ses abords ;
- aux périmètres visés à l'article 40 du CWATUP, dont les périmètres d'intérêt paysager (PIP), les périmètres de points de vue remarquables (PPVR) et les périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) ;
- aux enseignes et dispositifs de publicité, aux antennes, aux clôtures, aux dépôts, aux plantations, aux modifications du relief du sol et à l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parage en dehors de la voie publique.

De plus, un RCU peut imposer un Permis d'urbanisme pour l'exécution d'actes et travaux non repris dans la liste des actes et travaux nécessitant un Permis, sauf s'ils figurent sur la liste des actes et travaux de minime importance qui ne requièrent pas de Permis (art. 83).

Les prescriptions des RCU complètent, le cas échéant, celles des Règlements régionaux d'urbanisme sans pouvoir y déroger (art. 78).

La Commune élaborant un RCU peut bénéficier d'une subvention régionale. *In fine*, le RCU doit être adopté par le Conseil communal et approuvé par le Gouvernement régional.

• Portée et usage de l'instrument

Les prescriptions réglementaires d'un RCU s'appliquent soit sur l'ensemble du territoire communal, soit sur une partie désignée de ce territoire (art. 78).

Un RCU est un document à valeur réglementaire qui a force obligatoire. Chaque Permis d'urbanisme ou de lotir délivré doit être conforme à ses prescriptions. La conception d'un RCU permet donc aux Communes de se référer à un cadre réglementaire pour prendre, coordonner et imposer leurs décisions.

Evidemment, « l'autorité communale est tenue de respecter le RCU qu'elle a adopté et ne peut y déroger que sur motivation » (Neuray et van der Kaa, 2004).

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution de l'instrument en l'état**

Dans le cadre d'une politique wallonne du paysage, l'instrument RCU tel que fixé par le CWATUP permet aux Communes qui le souhaitent de normer les formes d'urbanisation et d'aménagement de leur territoire dans l'objectif de préserver les qualités et valeurs du paysage. Le *Schéma de développement de l'espace régional* précise d'ailleurs que le RCU peut jouer un rôle important pour préserver la diversité des paysages à l'échelle locale : il permet, en effet, de déterminer des aires différencierées pour lesquelles peuvent être énoncées des règles urbanistiques spécifiques en adéquation avec leurs caractéristiques paysagères.

Si les RCU peuvent également énoncer des prescriptions réglementaires particulières visant la protection de périmètres cités à l'article 40 du CWATUP, nous considérons toutefois que la protection des PIP, des PPVR et des PICHE relève de la compétence de la Région étant donné que c'est elle qui a pris la décision de les inscrire. Mais un RCU pourrait énoncer des prescriptions particulières visant à protéger une sélection d'entités et de vues paysagères que la Commune, elle-même, désigne en raison de l'intérêt qu'elles présentent à l'échelle communale.

Et à l'instar de la liste des Arbres et Haies remarquables dressée par la Région, un RCU pourrait également fixer une liste d'éléments à protéger en raison de leur intérêt paysager à l'échelle communale (tels église, chapelle, alignement d'arbres... qui ponctuent ou structurent le paysage) et y associer des règles visant leur protection (entre autres, en exigeant si nécessaire un Permis d'urbanisme pour tout acte les concernant).

Un RCU pourrait aussi viser le développement des qualités et valeurs paysagères en imposant, sur certains périmètres dégradés ou à réaménager, des objectifs de haute qualité paysagère à atteindre via des opérations créatives de requalification, restauration ou recomposition paysagère.

Pour les Communes soucieuses de la gestion de leurs paysages, le RCU constitue donc un des instruments fondamentaux.

• **Articulations existantes avec les autres instruments**

Le CWATUP précise que les prescriptions réglementaires des RCU complètent, le cas échéant, celles des Règlements régionaux d'urbanisme sans pouvoir y déroger. Pour Claire Neuray et Claire van der Kaa (2004), l'élaboration d'un RCU est d'ailleurs complémentaire à l'inscription en périmètre soumis au *Règlement général sur les bâties en site rural* (RGBSR). En effet, le RCU permet de prendre en considération l'ensemble des espaces urbanisés et urbanisables du territoire communal (alors que le RGBSR ne porte généralement que sur certains périmètres villageois) et il peut énoncer des règles relatives à certains aspects non normés par le RGBSR (telle que la gestion des espaces publics).

Le CWATUP précise aussi que les RCU ne peuvent déroger aux stipulations d'affectation du sol fixées par des Plans de secteur et des Plans communaux d'aménagement déjà en vigueur. De plus, un plan d'aménagement postérieur abroge les prescriptions réglementaires d'un RCU existant qui lui seraient contraires (art. 82).

En pratique, l'élaboration d'un RCU est très souvent associée à celle d'un Schéma de structure communal (Martin et al., 2000). De fait, pour être pertinent et efficace, un RCU gagne à être conçu dans le cadre d'une stratégie d'aménagement du territoire communal (que le Schéma de structure a pour rôle de définir). Ainsi, la phase d'analyse de la situation du Schéma de structure communal constitue un moment privilégié pour la préparation du RCU. Et les objectifs d'aménagement que le Schéma de structure formule indiquent les options urbanistiques et architecturales que la Commune souhaite traduire dans son RCU (Martin et al., 2000). L'élaboration d'un RCU parallèlement ou successivement à celle d'un Schéma de structure communal favorise donc la concordance des prescriptions réglementaires avec les objectifs stratégiques. Le RCU constitue

alors réellement un instrument de mise en œuvre réglementaire de la stratégie communale définie par le Schéma de structure. De plus, là où le plan d'affectation du Schéma de structure communal précise les affectations du territoire, le RCU en définit les formes urbanistiques et architecturales (Martin *et al.*, 2000).

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

Un avantage du RCU est qu'il peut, au sein du territoire communal, différencier ses prescriptions réglementaires par aires et sous-aires. Le RCU permet ainsi « de traiter certains aspects de l'évolution du paysage sur des portions spécifiques du territoire communal » (Neuray et van der Kaa, 2004).

De cette manière, le RCU peut contribuer à préserver la diversité des paysages bâtis communaux, à protéger certains périmètres présentant un intérêt paysager à l'échelle communale (entités paysagères et points/lignes de vues), voire à développer les qualités et valeurs paysagères de certains périmètres en leur imposant un objectif de haute qualité (à atteindre par requalification, restauration ou recomposition).

- ❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution optimisée de l'instrument**

En tant que documents réglementaires que chaque Commune peut élaborer pour normer les formes d'urbanisation et d'aménagement de son territoire, les RCU pourraient contribuer à la mise en œuvre d'une politique paysagère à l'échelle communale. Si cela ne nécessite pas d'adaptations de l'instrument RCU en tant que tel, la contribution des RCU conçus par les Communes pourrait toutefois être améliorée par la promotion de l'énoncé de règles visant la gestion des paysages bâtis.

Le rôle des RCU pour la gestion paysagère est également optimisé s'ils sont conçus dans le cadre de politiques de paysage à l'échelle communale, telles que les Schémas de structure communaux peuvent en définir. L'élaboration conjointe de ces deux instruments communaux est donc à (re)inciter.

- **Adaptations proposées de l'instrument**

- Promotion de l'énoncé de règles relatives au paysage :

La politique wallonne du paysage gagnerait à ce que les Communes et les auteurs de projets concevant des RCU soient sensibilisés au rôle que de tels documents peuvent jouer dans ce domaine.

Par exemple, pour guider les auteurs de projet, la publication *Le règlement communal d'urbanisme : concept, contenu, procédures* (de Boe, 1990) pourrait être révisée pour expliquer comment intégrer au RCU des prescriptions réglementaires visant :

- la préservation globale des qualités et valeurs du paysage – en différenciant les prescriptions par aires de caractéristiques paysagères homogènes ;
- la protection d'entités et de vues paysagères présentant un intérêt à l'échelle communale, voire la protection d'éléments d'intérêt paysager – en intégrant une liste les désignant et en énonçant des prescriptions visant leur protection ;
- le développement des qualités et valeurs paysagères – en énonçant pour certains périmètres dégradés ou à réaménager des prescriptions garantissant une requalification, restauration ou recomposition paysagère de haute qualité.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Incitation à élaborer un Schéma de structure communal préalablement ou parallèlement à la conception d'un RCU :

Comme déjà expliqué, pour être pertinent et efficace, un RCU gagne à être conçu dans le cadre d'une stratégie d'aménagement du territoire communal, que le Schéma de structure a pour rôle de définir. Il constitue alors l'instrument de sa transcription réglementaire.

Les subventions régionales octroyées aux Communes devraient être majorées lorsqu'elles élaborent ces deux documents en parallèle ou successivement (le RCU suivant alors le Schéma de structure), voire ne devraient être octroyées qu'à cette condition (comme ce fut le cas auparavant).

- Intégration au RCU de règles visant un octroi différencié, à l'échelle communale, des subventions régionales incitant au maintien ou au développement de certaines structures végétales :

Dans leur RCU, les Communes devraient préciser les éléments végétaux (type, forme, essence...) qu'elles autorisent dans quelle partie de leur territoire, en fonction des spécificités et valeurs paysagères. Cela permettrait d'encadrer l'octroi (différencié) des subventions des Mesures agri-environnementales (*cf.* cet instrument en page 199) et des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (*cf.* cet instrument en page 204) pour leur contribution à la préservation, la conservation, voire au développement des qualités et valeurs du paysage.

Pour garantir la prise en compte des règles ainsi énoncées par les Communes, l'octroi de ces subventions devrait être conditionné à l'avis préalable de l'Administration communale.

13) Le Classement au titre de patrimoine

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le Classement est un instrument de protection du patrimoine défini par le CWATUP (Livre III), qui relève de la compétence régionale.

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

La procédure de Classement contribue à la « conservation intégrée » du patrimoine. Selon l'article 185 du CWATUP, la « conservation intégrée » du patrimoine consiste à « assurer la pérennité de ce patrimoine, [de] veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société ».

Le même article définit le patrimoine comme l'« ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager ». Précisons que ce n'est qu'en 1999 qu'un décret a intégré l'intérêt paysager à la liste des intérêts susceptibles de motiver une procédure de Classement (décret du 1^{er} avril 1999).

Les biens immobiliers concernés sont soit des monuments, soit des ensembles architecturaux, soit des sites, soit des sites archéologiques (art. 185). Parmi eux, seuls les sites peuvent véritablement consister en paysages. En effet, le CWATUP définit le site comme « toute œuvre de la nature ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace suffisamment caractéristique et homogène pour faire l'objet d'une délimitation topographique » (art. 185). Dans les faits, la majorité des sites classés qui présentent un intérêt paysager ont la taille d'un site paysager⁶⁹ et, beaucoup plus rarement, d'une unité paysagère⁷⁰ (cas du « Tombeau du Géant » et de la « Boucle de la Semois à Frahan », par exemple). Certains sites sont également classés car ils offrent une vue exceptionnelle sur le paysage (c'est le cas du « Point de vue à Bouge »).

A titre d'ensemble architectural, le CWATUP désigne « tout groupement de constructions urbaines ou rurales, en ce compris les éléments qui les relient, suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage » (art. 185). L'éventuel intérêt paysager d'un ensemble architectural s'apprécie donc en relation avec le paysage – plus large – qui l'entoure. Seul, il constitue un élément du paysage.

Quant au monument, le CWATUP le définit comme « toute réalisation architecturale ou sculpturale considérée isolément » (art. 185). L'intérêt paysager que peut porter un monument (en tant que point focal, par exemple) s'apprécie donc également en relation avec le paysage dans lequel il s'insère.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Il revient au Gouvernement régional d'ouvrir la procédure de Classement : soit d'initiative, soit sur proposition de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, soit à la demande du Collège de la commune où le bien est situé, soit à la demande d'un certain nombre d'habitants de la commune où le bien est situé (nombre défini en fonction de la population de la commune), soit à la demande du propriétaire du bien (art. 197 du CWATUP).

⁶⁹ cf. la définition à la note de bas de page n°40, en page 97.

⁷⁰ *Ibidem*.

C'est le Gouvernement qui prend la décision finale de la désignation patrimoniale, après avoir consulté la Commission royale des monuments, sites et fouilles. Celle-ci et l'Administration régionale compétente donnent un avis sur l'opportunité et l'intérêt de classer tel ou tel bien. Aucune méthodologie scientifique explicite d'évaluation paysagère n'est cependant établie et utilisée pour apprécier l'intérêt paysager des biens et justifier leur Classement sur cette base (Dubois, 2005).

Sur avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, le Gouvernement wallon établit tous les trois ans une liste du patrimoine exceptionnel de la Région, rassemblant les biens classés qui présentent un intérêt majeur (art. 196).

- **Portée et usage de l'instrument**

La procédure de Classement consiste à reconnaître légalement la valeur patrimoniale d'un bien immobilier et, corolairement, à en assurer sa protection juridique contre toute modification. Elle s'accompagne de dispositions qui visent à assurer la conservation du bien, son entretien et, si nécessaire, sa restauration (y compris sa mise en valeur).

L'arrêté de Classement d'un bien immobilier en constitue la reconnaissance patrimoniale officielle. Cet arrêté peut déterminer les conditions particulières de protection et de gestion auxquelles est soumis ce bien (art. 207 du CWATUP). En pratique, il reprend des prescriptions standardisées qui restreignent les droits des propriétaires (interdiction totale ou conditionnelle de bâtir, de lotir, d'ériger des clôtures...). Si le Classement implique une interdiction de bâtir qui met fin à l'affectation du bien, le propriétaire peut demander une indemnité à charge de la Région (art. 230). Mais l'arrêté de Classement d'un site ne peut limiter la liberté de son exploitant agricole en ce qui concerne les cultures et plantations, à l'exception des haies, bosquets, allées, bois, zones humides et zones protégées pour l'intérêt que présente leur végétation ou leur faune (art. 207). L'arrêté de Classement d'un bien immobilier peut aussi fixer les limites d'une zone de protection autour du bien concerné, en fonction des exigences de conservation intégrée de ce bien (art. 209).

Préalablement à toute demande de Permis concernant un bien classé, la délivrance d'un Certificat de patrimoine est requise (art. 506).

Les propriétaires de biens classés sont tenus de les maintenir en bon état (art. 211). Tous les cinq ans, ils doivent transmettre une fiche d'état sanitaire qui décrit l'état du bien classé et qui établit, pour les cinq prochaines années, un plan des études et travaux de prévention et de restauration nécessaires pour en assurer la conservation intégrée (art. 212). Lorsqu'il approuve la fiche d'état sanitaire, le Gouvernement régional précise, le cas échéant, les études et travaux pour lesquels il accorde des subventions.

Quant à l'Institut du patrimoine wallon, il est chargé, entre autres, d'assister les propriétaires de certains biens classés à réhabiliter et de valoriser des propriétés régionales classées (art. 218). En vue de la réalisation de ses missions, l'Institut peut notamment faire valoir un droit de préemption sur des biens classés et proposer au Gouvernement une expropriation pour cause d'utilité publique (art. 221).

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

La procédure de Classement est un instrument réglementaire lourd et puissant, de compétence régionale, qui peut contribuer à conserver les entités et vues paysagères patrimoniales.

Pour cet objectif, c'est la catégorie des sites qui est la plus intéressante car elle peut concerner des entités paysagères. Les ensembles architecturaux et les monuments ne constituent que des éléments du paysage, dont l'éventuel intérêt paysager s'apprécie par rapport à leur contexte paysager.

Outre une reconnaissance patrimoniale officielle, la procédure de Classement telle que fixée par le CWATUP apporte un statut et des règles de protection, ainsi que des moyens (encadrement, subventions...) destinés à la gestion opérationnelle des biens – soit leur entretien, leur restauration et leur mise en valeur.

• Articulations existantes avec les autres instruments

La procédure de délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir contribue à assurer la protection conférée par le Classement. De plus, pour toute demande de Permis concernant un bien classé, l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles est sollicité.

• Appréciation de l'instrument pour sa contribution

La procédure actuelle de Classement ne précisant pas comment apprécier l'intérêt paysager d'un bien, elle a l'avantage de permettre la prise en compte des différents champs de valeur paysagère – scientifique, esthétique et affectif. Cela se confirme d'ailleurs en pratique, à l'analyse des motivations données dans les arrêtés de Classement (Dubois, 2005).

La procédure de Classement présente également l'avantage de pouvoir être initiée à la demande de la population, ce qui « va de pair avec une conception moins "élitiste" du patrimoine » (DGRNE, 1996) et peut correspondre à l'attribution d'une valeur affective, identitaire au paysage.

Enfin, telle que fixée par le CWATUP, la procédure de Classement ne se limite pas à la protection des biens, mais intègre aussi leur entretien, leur restauration et leur mise en valeur. Elle vise donc une gestion patrimoniale globale des biens classés.

Le premier inconvénient de la procédure de Classement pour sa contribution à une politique de paysage concerne l'appréciation de la valeur paysagère patrimoniale des sites.

Comme déjà dit, aucune méthodologie d'évaluation paysagère explicite n'est définie pour apprécier l'intérêt paysager des sites et en justifier le Classement, le cas échéant (Dubois, 2005). Si cela permet d'ouvrir l'intérêt paysager aux différents champs de valeur paysagère, cette absence de cadre méthodologique peut toutefois engendrer des confusions (parler d'intérêt paysager pour un intérêt strictement écologique, par exemple). En outre, les arrêtés de Classement explicitent très peu les motivations qui le fondent. Ce défaut de justification peut déforcer ensuite la protection des sites classés, les qualités et valeurs à conserver n'étant pas clairement désignées. La procédure administrative de désignation s'avère donc souvent peu transparente en matière d'argumentaire.

De plus, Claire van der Kaa et Eric Melin (2001) constatent que les périmètres de Classement des sites ne sont pas toujours définis en totale adéquation avec l'espace qui présente réellement un intérêt patrimonial. Et concernant les sites classés en raison d'un intérêt paysager, leurs superficies sont très variables : ainsi, certains sites classés présentent une superficie de plus de 500 ha (le périmètre du site classé du « Tombeau du Géant » couvre ainsi environ 700 ha).

De surcroît, une limite de la procédure de Classement est qu'elle repose sur l'appréciation individuelle des sites – au fur et à mesure qu'ils sont proposés au Classement – et non sur un inventaire systématique et exhaustif des sites d'intérêt paysager à l'échelle régionale. Ni

l'Administration régionale, ni la Commission royale des monuments, sites et fouilles n'ont disposé des moyens pour mener un tel inventaire des paysages patrimoniaux. L'*Inventaire des sites du Survey National* mené dans les années 1960 et l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables en cours de réalisation par l'association ADESA constituent deux inventaires qui, sans viser explicitement un objectif patrimonial, identifient des sites d'intérêt paysager. Mais le premier n'est plus d'actualité, et le second couvre uniquement les champs de valeur affectif et de l'esthétique familiale.

Le principal inconvénient de la procédure de Classement du point de vue de la conservation des paysages patrimoniaux est toutefois qu'elle s'avère peu adaptée à la gestion patrimoniale des sites paysagers.

En effet, aucun objectif spécifique, aucun programme de gestion n'est défini pour chaque site. « Seules les restrictions de l'arrêté de classement, parfois insolites, tentent, via une démarche coercitive et peu populaire, de prévenir les actions malencontreuses » (Louis, 2002). En effet, la formulation des restrictions au droit des propriétaires est généralement peu ciblée sur les qualités et valeurs des sites classés concernés : on y trouve des restrictions inutiles, inappropriées ou parfois absentes alors que pertinentes. En outre, les arrêtés de Classement se caractérisent non seulement par la faiblesse des motivations du Classement, mais aussi par l'absence de définition d'objectifs de gestion spécifiques à chaque site classé. Par conséquent, l'Administration régionale ne peut qu'empêcher au maximum les modifications des sites sur base de restrictions insuffisamment adéquates.

Or, les sites sont soumis à diverses évolutions paysagères, qui ne sont pas toutes encadrées par les restrictions des arrêtés de Classement et la délivrance des Permis (activités sylvicole et agricole, évolution spontanée de la végétation naturelle, surfréquentation...) (van der Kaa et Melin, 2001). Van der Kaa et Melin (2001) regrettent ainsi qu'il n'existe pas « de disposition spécifique permettant la gestion patrimoniale de l'évolution spontanée des sites classés (en particulier, la recolonisation ligneuse) », alors qu'une telle évolution n'est pas toujours souhaitable pour des raisons de maintien des paysages. En effet, si le CWATUP prévoit des dispositions (fiche d'état sanitaire, subventions...) pour assurer la conservation des biens, leur entretien et leur restauration, dans les faits celles-ci ne sont pas appliquées à la catégorie des sites classés.

La gestion des sites résulte donc, en grande partie, des initiatives individuelles volontaires des propriétaires, des habitants, des associations... pas nécessairement concertées et au mieux contrôlées par l'octroi d'un Permis d'urbanisme (Louis, 2002). La procédure de Classement n'organise donc pas, dans les faits, la gestion patrimoniale des sites classés.

Et si ce constat est valable pour le Classement des sites, en général, il l'est encore plus lorsqu'il s'agit de sites à intérêt paysager de grande superficie. Pour Ghislaine Devillers et Mireille Deconinck (2004), la procédure de Classement montre vite les limites de son efficacité dans le cas de grandes étendues. De fait, l'imposition de restrictions juridiques est d'autant plus délicate que la superficie concernée est grande. Et l'adhésion (morale) des propriétaires à l'objectif de conservation patrimoniale est plus difficile à obtenir quand leur nombre se multiplie (certains sites classés comptent plus de 200 propriétaires privés – van der Kaa et Melin, 2001).

La procédure de Classement n'est pas plus adéquate pour la protection des points de vue. En effet, la protection d'une vue paysagère ne peut pas se limiter à la seule protection du lieu qui offre cette vue. Il est également nécessaire de maintenir un dégagement visuel sur les premier et second plans (généralement jusqu'à environ 1000 mètres).

Mais cette faible adéquation de la procédure de Classement à la gestion patrimoniale des paysages est à apprécier à la lumière de la genèse de cette procédure. En effet, elle trouve son origine dans la conservation des monuments, à laquelle elle répond adéquatement. La protection des sites, puis la justification du Classement sur base de l'intérêt paysager sont des

préoccupations postérieures, pour lesquelles cette procédure de Classement a été élargie mais peut apparaître comme une cote mal taillée.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

La procédure de Classement, telle que définie et utilisée actuellement, est peu adaptée à la conservation, la valorisation et la restauration des entités et vues paysagères patrimoniales de la Région.

Au lieu de modifier profondément cette procédure pour l'adapter de manière satisfaisante à la gestion patrimoniale des paysages (au risque de la dénaturer), il nous paraît plus adéquat de développer un nouvel instrument régional de protection du paysage (cf. la proposition de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre, en page 212). Celui-ci renverrait à d'autres instruments opérationnels pour l'entretien des entités et vues paysagères patrimoniales, leur mise en valeur et leur restauration, si nécessaire.

La procédure de Classement devrait alors être limitée aux sites paysagers de taille réduite, dont le nombre de propriétaires est faible et sur la superficie desquels des restrictions peuvent être réalistelement imposées. Dans cette optique, la procédure de Classement devrait, tout de même, être optimisée.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Précision de la catégorie des sites classés :

La procédure de Classement étant inadéquate pour les grandes superficies, elle ne devrait être utilisée que pour protéger des paysages de la taille d'un site (et non d'une ou plusieurs unités⁷¹ paysagères).

De plus, la catégorie des sites classés ne devraient pas, selon nous, inclure des points et lignes de vue sur le paysage.

○ Explication de l'intérêt paysager d'un site :

Pour garantir des justifications pertinentes de Classement (sans confusions), il serait utile d'expliquer sur quoi repose l'intérêt paysager d'un site.

Pour nous, un site est d'intérêt paysager s'il possède des qualités et valeurs particulièrement exceptionnelles ou représentatives à l'échelle de la région, relevant d'un ou plusieurs des trois champs de valeur paysagère que nous avons définis : scientifique, esthétique et affectif.

○ Révision de la liste des sites classés :

A partir du moment où la catégorie des sites est limitée par une superficie maximale, où sont exclus les points et lignes de vue et où la définition de l'intérêt paysager est précisée, il s'imposerait de passer en revue l'ensemble des sites déjà classés. Cette révision conduirait à déclasser et réorienter vers le nouvel instrument régional de protection du paysage les sites trop vastes et ceux correspondant à un point ou une ligne de vue (cf. la proposition de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre, en page 212).

Et pour les sites maintenus en Classement, cette révision constitue l'opportunité de rectifier les défauts de motivation et de délimitation. Van der Kaa et Melin (2001) appellent à requalifier les sites classés, c'est-à-dire : réorienter certains sites dans une autre catégorie de bien classé, modifier les limites des périmètres de Classement, supprimer le Classement de

⁷¹ cf. la définition de « site paysager » et d'« unité paysagère » à la note de bas de page n°40, en page 97.

certains sites.... car la gestion des biens classés pâtit des erreurs de catégorie, d'intérêt et de périmètre.

- Précision des arrêtés de Classement :

Pour optimiser la conservation des sites classés, il est nécessaire de garantir une rédaction précise des arrêtés de Classement. Tout d'abord, les arrêtés devraient expliciter précisément les qualités et valeurs paysagères qui justifient le Classement, pour aboutir à désigner les éléments paysagers dont le maintien est particulièrement important. Ensuite, ils devraient fixer les objectifs de gestion spécifiques et énoncer les restrictions adaptées et pertinentes en regard de ces objectifs.

- Mise en place de subventions à l'entretien, à la mise en valeur et à la restauration des sites classés :

Alors que le CWATUP prévoit des dispositions (fiche d'état sanitaire, subventions...) pour, outre la protection des biens, assurer leur entretien, leur mise en valeur et leur restauration, à notre connaissance celles-ci ne sont pas appliquées et peu adaptées aux sites classés.

Parallèlement à la rédaction d'arrêtés de Classement plus précis, fixant des objectifs de gestion spécifiques et les prescriptions adéquates correspondantes, le Classement d'un site devrait donner accès à des subventions à l'entretien, à la mise en valeur et à la restauration, si nécessaire, pour aider les propriétaires (publics ou privés) à assumer les objectifs de gestion patrimoniale inscrits dans les arrêtés.

14) Les Arbres et Haies remarquables

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Le statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables est défini par la Région wallonne dans le CWATUP (art. 266 à 270).

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

L'article 84 §1 du CWATUP conditionne tout abattage et toute modification de l'aspect des Arbres et Haies remarquables à l'obtention préalable d'un Permis d'urbanisme.

Ses articles 266 et 267 qualifient de « remarquables » :

- les arbres répertoriés dans l'ouvrage de Jean Chalon *1.134 arbres remarquables de la Belgique* (1902) et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge* ;
- les arbres répertoriés dans l'ouvrage de l'Administration des Eaux et Forêts *Arbres remarquables de la Belgique* (1978) et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge* ;
- les arbres et les haies classés ou faisant l'objet d'une procédure de Classement ;
- les arbres et haies répertoriés sur les listes établies annuellement, par commune, à l'initiative des fonctionnaires délégués et dont mention est faite par arrêté ministériel publié au *Moniteur belge* ;
- les autres arbres et haies qui ont fait l'objet d'une étude, d'un écrit ou d'une représentation et dont mention est faite par avis publié au *Moniteur belge*.

Le CWATUP y ajoute les arbres qui présentent une valeur esthétique ou paysagère car corniers, de limites ou isolés (d'au moins trente ans) dans les espaces ouverts, ainsi que les haies anciennes plantées sur le domaine public.

La réglementation des Arbres et Haies remarquables vise donc à contrôler toute atteinte à l'existence et aux formes des arbres et des haies dont l'intérêt – entre autres paysager – le justifie. Elle vise donc leur protection.

• Mode d'élaboration de l'instrument

En ce qui concerne les listes communales des Arbres et Haies remarquables, l'article 268 du CWATUP prévoit que le fonctionnaire délégué demande tous les ans un projet de liste à chaque Collège communal de son ressort. *In fine*, le Gouvernement régional arrête les listes communales des Arbres et Haies remarquables, en étant autorisé à s'écartier des projets soumis par les Collèges communaux.

En pratique, l'Administration régionale compétente (DGARNE) permet également aux particuliers de proposer de nouveaux Arbres et Haies remarquables à condition qu'ils présentent un intérêt paysager, historique, dendrologique, folklorique, religieux, de curiosité biologique, de repère géographique ou une taille exceptionnelle (DGRNE, 2008). Mais cette procédure de proposition d'Arbres et Haies remarquables par des particuliers n'est pas définie dans le CWATUP.

Actuellement, plus de 25.000 Arbres et Haies remarquables sont inventoriés en Wallonie. Pour chacun d'eux, la Région wallonne a rédigé une fiche signalétique reprenant leur description, leur localisation, leur état sanitaire, leur dimension et leur intérêt (DGRNE, 2008). Tous ne présentent évidemment pas un intérêt paysager. En particulier, les Arbres remarquables issus des ouvrages *1.134 arbres remarquables de la Belgique* et *Arbres remarquables de la Belgique* présentent principalement une valeur sylvicole, écologique ou de témoin historique.

- **Portée et usage de l'instrument**

L'inscription en tant qu'Arbre ou Haie remarquable constitue une reconnaissance légale de l'intérêt de l'arbre ou la haie concernée.

Comme déjà dit, l'abattage et la modification de l'aspect d'un Arbre ou d'une Haie remarquable nécessitent l'obtention préalable d'un Permis d'urbanisme, accordé par le Collège communal après avis de l'Administration régionale compétente. La demande d'un tel Permis doit préciser l'état des lieux prévu après l'abattage, dont éventuellement la replantation (art. 301 du CWATUP).

- ❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

- **Contribution de l'instrument en l'état**

Instrument de compétence régionale, le statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables peut contribuer à contrôler toute modification sensible de l'aspect des arbres et haies présentant un intérêt paysager (y compris leur abattage). Cet instrument peut donc participer – si la délivrance des Permis s'effectue dans cette perspective – à la conservation des qualités et valeurs paysagères portées par ces éléments végétaux.

Parmi les arbres et haies inscrits comme remarquables, certains sont issus d'un inventaire à l'échelle régionale et présentent donc un intérêt à cette échelle, tandis que les autres sont répertoriés à l'échelle des territoires communaux et présentent donc un intérêt plus local.

- **Articulations existantes avec les autres instruments**

La procédure de délivrance des Permis d'urbanisme contribue à assurer la protection des Arbres et Haies remarquables.

- **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

L'intérêt paysager qui peut justifier la désignation en Arbre ou Haie remarquable n'est pas défini. Mais les critères de qualification utilisés par l'Administration régionale (DGARNE) présentent l'avantage de renvoyer, indirectement, aux trois champs de valeur paysagère : l'esthétique, le scientifique et l'affectif. Les Arbres et Haies remarquables peuvent donc présenter un intérêt paysager à travers la beauté qu'ils apportent au paysage, la signification (géographique, historique...) qu'ils lui confèrent ou encore par l'attachement (symbolique...) que la population accorde au paysage de par leur présence.

De plus, l'Administration régionale permet aux particuliers de proposer l'inscription de nouveaux Arbres et Haies remarquables, autorisant ainsi la participation de la population (même si elle se réserve la décision) et s'ouvrant à une reconnaissance locale (qui intègre la valeur affective, identitaire du paysage).

Le principal inconvénient du statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables concerne le manque de clarté et de cohérence des articles du CWATUP par rapport à la pratique de l'Administration régionale. En particulier, les articles 266 et 267 du CWATUP précisent mais sans bien les distinguer les critères de qualification et les différentes sources d'inventaire des Arbres et Haies remarquables. De plus, les critères de qualification définis par le CWATUP diffèrent de ceux utilisés par l'Administration régionale. Enfin, le CWATUP ne prévoit pas la disposition, mise en place par l'Administration régionale, qui permet au particulier de proposer de nouveaux Arbres et Haies remarquables.

En outre, il n'est pas précisé dans quelles conditions et sur base de quels critères les Permis d'urbanisme pour l'abattage ou la modification de l'aspect des Arbres et Haies remarquables peuvent être octroyés. Par conséquent, pour répondre à de telles demandes de Permis, la Commune ne peut s'appuyer, au cas par cas, que sur l'avis de l'Administration régionale compétente (DGARNE).

Enfin, le statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables se limite à contrôler toute modification de leur aspect (y compris l'abattage). Il n'encadre donc pas les transformations de l'environnement proche de ces éléments, lesquels peuvent pourtant altérer leur éventuel intérêt paysager (par exemple, un projet localisé à proximité d'un Arbre remarquable désigné en raison de son intérêt paysager peut mettre en péril cet intérêt sans pour autant le détruire). Et ce statut ne facilite pas l'entretien des Arbres et Haies remarquables qui – en plus de nécessiter éventuellement un Permis – peut constituer une charge non négligeable pour le propriétaire.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour optimiser la contribution du statut réglementaire d'Arbres et Haies remarquables à une politique wallonne du paysage, il est souhaitable de préciser les critères de désignation et les principes à suivre lors de l'examen des Permis d'urbanisme sollicités pour abattre ou modifier l'aspect de ces arbres et haies.

En outre, l'entretien des Arbres et Haies remarquables devrait être assuré par un service compétent et subventionné.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Fixation des critères de désignation des Arbres et Haies remarquables :

Les articles 266 et 267 du CWATUP devraient clairement définir les critères de qualification des Arbres et Haies remarquables, en concordance avec les critères utilisés par l'Administration régionale. L'opportunité offerte par celle-ci aux particuliers de proposer de nouveaux Arbres et Haies remarquables pourrait aussi y être fixée.

De plus, l'Administration régionale devrait préciser ce que recouvre l'intérêt paysager d'un arbre ou d'une haie. Les Arbres et Haies remarquables peuvent présenter un intérêt paysager à travers la beauté qu'ils apportent au paysage (composantes de la variété, structuration visuelle...), la signification qu'ils lui confèrent (structure végétale spécifique, traditionnelle...) ou encore par l'attachement que la population accorde au paysage de par leur présence (symbolique...).

○ Définition de lignes-guides pour guider les Communes lors de la délivrance des Permis d'urbanisme pour abattre ou modifier l'aspect d'Arbres ou Haies remarquables :

La définition par la Région de lignes-guides aiderait les Communes à répondre aux demandes de Permis pour abattage ou modification de l'aspect d'Arbres ou Haies remarquables. Les principes, voire les conditions et les critères pour apprécier de telles demandes y seraient précisés, permettant de gérer avec plus de cohérence ces demandes de Permis, d'une part, et d'asseoir l'argumentation des décisions communales, d'autre part.

○ Création d'un service d'entretien des Arbres et Haies remarquables :

Requérant une compétence particulière, l'entretien des Arbres et Haies remarquables devrait être assuré par un service spécialisé que la Région subventionnerait. Ainsi, l'entretien soigneux des Arbres et Haies remarquables serait garanti, et les propriétaires ne supporterait pas (seuls) la charge financière de ces opérations.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Promotion de l'identification de nouveaux Arbres et Haies remarquables par des instruments de diagnostic paysager :

Tout diagnostic paysager mené à l'échelle régionale, communale ou supra-communale pourrait aboutir à proposer à l'Administration régionale compétente la désignation de nouveaux Arbres et de Haies remarquables porteurs d'un intérêt paysager.

A l'échelle des territoires communaux, l'élaboration d'un diagnostic paysager dans le cadre d'un Plan communal de développement de la nature (cf. cet instrument en page 164), d'un Schéma de structure communal (cf. cet instrument en page 159) ou d'un Programme communal de développement rural constitue l'occasion pour chaque Commune d'identifier les arbres et haies qu'il convient d'intégrer, en raison de leur intérêt paysager, dans son projet de liste communale des Arbres et Haies remarquables.

A l'échelle supra-communale, toute étude paysagère menée dans le cadre d'un Parc naturel (cf. cet instrument en page 156), d'un Contrat de rivière ou d'un Groupe d'action locale pourrait aboutir à proposer soit aux Communes concernées (pour les projets de listes communales), soit directement à l'Administration régionale compétente, une liste complémentaire d'Arbres et Haies remarquables qui présentent un intérêt paysager.

Et à l'échelle régionale, les *Atlas des paysages de Wallonie* (cf. cet instrument en page 143) pourraient définir les types de structures arborées ou arbustives caractéristiques de chaque aire paysagère, à privilégier lors de la désignation d'Arbres et Haies remarquables pour contribuer au respect de la diversité paysagère.

- Prise en compte des incidences indirectes sur les Arbres et Haies remarquables porteurs d'un intérêt paysager dans les systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement :

Les Systèmes d'évaluation des incidences sur l'environnement de projets ou de plans devraient non seulement considérer l'impact sur l'intégrité des Arbres et Haies remarquables eux-mêmes, mais également sur leur intérêt paysager le cas échéant (réduction de leur visibilité, altération de leur qualité de point focal...). Cet impact devrait être étudié dans le périmètre de l'unité paysagère du projet concerné.

Ainsi, l'analyse de l'impact sur les Arbres et Haies remarquables devrait être intégrée dans le contenu obligatoire des Etudes d'incidences sur l'environnement (situation existante de droit). Et la Notice d'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet devrait, quant à elle, préciser la présence d'Arbres et Haies remarquables dans l'unité paysagère du projet.

15) Les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

La procédure des Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (SRPE) constitue un instrument opérationnel régional défini par le CWATUP (art. 182).

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Cet instrument vise la réhabilitation paysagère et environnementale de sites. Il permet à la Région wallonne de désigner des sites – et pas uniquement d'anciens sites industriels – et de les (faire) réaménager dans un délai court.

La procédure des SRPE constitue donc un instrument de gestion opérationnelle du cadre de vie qui permet de requalifier des sites dégradés au niveau paysager.

• Mode d'élaboration de l'instrument

Les SRPE sont des sites pour lesquels la réhabilitation paysagère et environnementale est jugée prioritaire par la Région wallonne.

Pour chaque SRPE, le Gouvernement régional prend un arrêté qui :

- établit que le site doit être réhabilité ;
- en fixe le périmètre ;
- et peut, le cas échéant, décréter d'utilité publique son expropriation (art. 182).

• Portée et usage de l'instrument

Tout propriétaire d'un SRPE est tenu (et peut être contraint) de réaliser les études et travaux ayant pour effet de restaurer l'aspect des lieux, tant au niveau paysager qu'au niveau environnemental. A défaut d'exécution par le propriétaire, les travaux peuvent être exécutés par les soins du pouvoir public (Région, Intercommunale, Commune) aux frais du propriétaire. A défaut de remboursement des frais, la Région peut procéder à l'expropriation des biens (art. 182).

La désignation en SRPE permet de bénéficier de subventions régionales pour la réalisation des études et travaux nécessaires à leur réaménagement et embellissement, ainsi que pour leur acquisition (dans ce cas, uniquement au bénéfice de personnes morales de droit public) (art. 182).

Les travaux de réaménagement des SRPE ainsi subventionnés peuvent être exécutés sans que doivent être obtenus de Permis d'urbanisme (art. 182).

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

La procédure des SRPE est un instrument opérationnel que la Région wallonne peut mobiliser pour requalifier les sites paysagers dégradés dont l'impact négatif est d'importance régionale. Cet instrument peut donc contribuer à améliorer les qualités et valeurs de certains paysages wallons.

• Appréciation de l'instrument pour sa contribution

La procédure fixée par le CWATUP ne précise rien quant à la conception des opérations de réhabilitation. Il est néanmoins évident que la Région se réserve un droit de regard sur les travaux projetés par la décision d'octroi des subventions.

Dans les faits, la réhabilitation paysagère des SRPE est principalement entendue sous l'angle esthétique, le plus dommageable – il est vrai – pour l'image de la Wallonie (par rapport aux champs de valeur affectif et scientifique du paysage). Dans *Les actions prioritaires pour l'Avenir*

wallon (2005), le Gouvernement régional parle ainsi d'un assainissement visuel des sites (pas ou peu pollués) qui défigurent des zones habitées (p. 14).

Les SRPE désignées sont majoritairement d'anciens lieux d'activités économiques – que celles-ci soient industrielles, artisanales, commerciales, touristiques... – ou publics (cf. l'*Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 relatif aux SRPE*, M.B. 22.06.2009). Ils correspondent à l'échelle du site, et non à des paysages de plus grande ampleur.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour optimiser la contribution de la procédure des SRPE à une politique régionale du paysage, celle-ci devrait tout d'abord pouvoir aussi être mobilisée pour des paysages de plus grande ampleur qu'un site. Le *Schéma de développement de l'espace régional* de 1999 reconnaît d'ailleurs la nécessité de mettre en place un programme de recomposition des paysages pour de vastes espaces dégradés (entrées de villes déqualifiées, vallées dégradées, sites touristiques dégradés, espaces de taille importante marqués par l'abandon des activités industrielles) (p. 217).

Ensuite, la procédure des SRPE pourrait être mobilisée pour la restauration d'entités et vues paysagères patrimoniales qui ont été déqualifiées.

Cette procédure constituerait ainsi l'instrument régional opérationnel de conception et mise en œuvre d'opérations de requalification et de restauration paysagères. Elle contribuerait donc à l'amélioration des qualités et valeurs des paysages.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Elargissement des SRPE en « périmètres de requalification ou restauration paysagère ou environnementale » :

La procédure des SRPE devrait être élargie de manière à permettre non seulement la requalification de paysages de plus grande ampleur qu'un site, mais aussi la restauration d'entités et vues paysagères patrimoniales qui ont été déqualifiées.

Généralement, au plus les superficies à requalifier ou restaurer augmentent, au plus les propriétaires concernés sont nombreux, ce qui impliquerait pour la Région (et ses différentes Administrations concernées) de les coordonner autour d'un projet de requalification ou de restauration commun.

○ Formulation des objectifs de requalification ou restauration spécifiques à chaque SRPE dans leur arrêté de désignation :

Pour garantir la qualité des opérations de requalification et restauration paysagères, le Gouvernement régional pourrait préciser dans chaque arrêté de désignation les objectifs attendus de l'opération, entre autres en ce qui concerne le paysage.

Les opérations de requalification paysagère ne devraient pas se limiter à des mesures simplement « cosmétiques », mais viser un réaménagement créatif du paysage. Par exemple, si malgré sa dégradation, un paysage à requalifier comporte encore des éléments paysagers porteurs de qualités et valeurs, ceux-ci devraient constituer l'« accroche » d'un réaménagement expressif de l'histoire du paysage.

Quant aux opérations de restauration, elles sont destinées à retrouver, au minimum, les qualités et valeurs remarquables perdues.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Identification de SRPE par l'intermédiaire des *Atlas des paysages de Wallonie* :

A leur échelle, les *Atlas des paysages de Wallonie* (cf. cet instrument en page 143) devraient identifier les paysages dégradés dont l'impact négatif a une importance sous-régionale. Sur cette base, la Région pourrait désigner ceux dont elle estime la requalification paysagère prioritaire.

16) Les Mesures agri-environnementales

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

- **Catégorie de l'instrument**

Le programme des Mesures agri-environnementales (MAE) est un instrument relevant de la compétence de l'Administration régionale (DGARNE).

- **Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage**

L'objectif du programme des MAE est la prise en compte, par l'agriculture, de la préservation et du développement des dimensions ressources naturelles (eaux, sols et air), paysages, biodiversité et patrimoine génétique de l'environnement (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007). Les MAE visent donc non seulement à réduire l'impact de l'agriculture sur l'environnement (dont sa composante paysagère), mais aussi à faire de l'agriculture un acteur de l'amélioration de l'environnement.

En fait, l'Union Européenne a instauré les MAE pour, parallèlement à leur rôle premier de producteur, assurer aux exploitants agricoles une reconnaissance sociale et financière de leur rôle de gestionnaire du territoire (DGRNE, 2000).

- **Mode d'élaboration de l'instrument**

Depuis fin 1994, la Région wallonne propose aux agriculteurs de s'engager volontairement à appliquer des MAE pour lesquelles elle assume une rétribution du service collectif ainsi rendu par le biais de subventions agri-environnementales (DGA, 2006).

Les MAE subventionnées actuellement par la Région wallonne sont présentées dans un *Vademecum* (DGA, 2006).

La MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage » est celle qui concerne le plus directement et le plus explicitement le paysage. Elle vise la préservation – par le maintien et l'entretien – d'éléments végétaux (haies, arbres têtards...) qui participent à structurer et caractériser le paysage agraire. Depuis quelques dizaines d'années, ces éléments du paysage ne sont plus ni entretenus, ni remplacés et ont donc tendance à disparaître (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007).

La MAE 10 « plan d'action agri-environnemental » consiste, quant à elle, à concevoir et mettre en œuvre un plan de gestion agri-environnementale à l'échelle de l'exploitation agricole. Ce plan doit être conçu avec un agent d'encadrement de l'Administration régionale (DGARNE), être mis à jour chaque année avec celui-ci et évalué au terme d'une période de cinq ans. Le plan d'action agri-environnemental comprend :

- un diagnostic environnemental identifiant les enjeux environnementaux prioritaires (au niveau de l'exploitation proprement dite, mais aussi par rapport à son contexte territorial) ;
- la définition des objectifs de gestion à court terme, moyen terme et long terme ;

- la programmation d'une liste d'actions agri-environnementales (dont des MAE, mais pas uniquement) (DGA, 2006).

La MAE 10 vise à articuler au mieux les pratiques agricoles et les différentes MAE en fonction des enjeux prioritaires, et de compléter les MAE par des actions supplémentaires ne faisant pas l'objet d'un financement spécifique mais permettant d'améliorer sensiblement l'impact environnemental de l'exploitation (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007). Le paysage et l'aménité des abords de la ferme sont des domaines que le plan doit prendre en compte (DGA, 2006).

Quant à la MAE 9 « bandes de parcelles aménagées », elle génère une plus grande variété en termes de mosaïque paysagère (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007). Selon le *Programme wallon de développement rural 2007-2013*, « les variantes fleuries des bandes aménagées améliorent particulièrement les paysages agraires et contribuent fortement à donner une image favorable de l'agriculture. Implantés en des endroits clés et selon des dispositions raisonnées, ce type d'aménagements paysagers peut également conduire à une meilleure cohabitation entre les agriculteurs et les autres usagers du paysage rural ».

Les autres MAE n'ont qu'une influence plus (voire très) réduite sur le paysage. En favorisant le maintien de structures traditionnelles ou la diversification de pratiques agricoles, elles peuvent participer à la variété des paysages agraires (MAE 2 « prairie naturelle », MAE 3 « bordures herbeuses extensives », MAE 4 « couverture hivernale du sol », MAE 5 « réduction d'intrants en céréales », MAE 6 « détention d'animaux de races locales menacées », MAE 7 « maintien de faibles charges en bétail », MAE 8 « prairie de haute valeur biologique »).

- **Portée et usage de l'instrument**

Il revient aux exploitants agricoles de s'engager envers la Région wallonne, pour une période de cinq ans (renouvelable), à appliquer des MAE en échange de subventions agri-environnementales.

Ces différentes MAE sont regroupées en actions générales et en actions ciblées, selon qu'elles sont ou non accessibles sur l'ensemble du territoire régional sans l'avis conforme de l'Administration régionale compétente.

Les actions générales (la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage » en est une) sont accessibles sur l'ensemble de la région. De plus, leurs subventions peuvent être majorées de 20% si la parcelle concernée se situe dans la Structure Ecologique Principale (regroupant les Sites de grand intérêt biologique et les sites Natura 2000) et selon l'avis conforme de l'Administration régionale compétente. Cette majoration exprime que la mise en œuvre des actions générales est davantage souhaitée dans cette Structure Ecologique Principale.

Quant aux actions ciblées (dont les MAE 9 « bandes de parcelles aménagées » et 10 « plan d'action agri-environnemental »), elles ne donnent accès à des subventions que sur avis conforme de l'Administration régionale compétente (DGA, 2006). Celle-ci peut ainsi valider les conditions particulières de mise en œuvre en fonction des enjeux environnementaux locaux (Gouvernement wallon et Commission européenne, 2007).

De plus, la mise en place d'un plan d'action agri-environnemental (MAE 10) se traduit par une majoration des subventions de 20% pour les MAE 1, 2 et 3 appliquées dans l'exploitation (et de 5% pour les autres) si l'Administration régionale compétente remet un avis conforme.

Toutes les demandes de subventions de MAE font l'objet de contrôles administratifs et de terrain pour vérifier leur bonne application et la juste perception des subventions (DGA, 2006).

❖ Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage

• Contribution de l'instrument en l'état

Défini par la Région wallonne et mobilisable par les exploitants agricoles, le programme des MAE constitue un instrument de type économique (incitatif) et contractuel qui peut *a priori* contribuer à préserver, voire conserver et développer les qualités et valeurs des paysages agraires.

Plus précisément, le programme des MAE incite à maintenir certaines caractéristiques végétales des paysages agraires, qui tendent à disparaître (surtout la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage »). Pour autant que les éléments concernés soient spécifiques au lieu, les MAE peuvent alors participer à préserver la diversité des paysages agraires et à contrer leur uniformisation.

Des MAE peuvent aussi contribuer au développement des qualités des paysages agraires. C'est principalement le plan d'action agri-environnemental (MAE 10) qui pourrait programmer des actions visant une requalification ou une recomposition paysagère. Quant à la MAE 9 « bandes de parcelles aménagées » (bande fleurie), elle pourrait également contribuer à une opération de recomposition paysagère.

Enfin, la MAE 10 « plan d'action agri-environnemental » tient une place particulière parmi les MAE. De fait, il constitue en soi un instrument de conception et de programmation de la gestion de l'environnement à l'échelle de l'exploitation agricole. Ce plan d'action donne ainsi l'opportunité de définir des objectifs et mesures concernant le paysage.

• Articulations existantes avec les autres instruments

Pour répondre à ses objectifs, dont celui de participer au développement économique des zones rurales tout en préservant leurs caractéristiques et notamment la qualité de leurs paysages, le *Programme wallon de développement rural 2007-2013* renvoie, entre autres, à la mise en œuvre des MAE.

• Appréciation de l'instrument pour sa contribution

En vue d'une contribution du programme des MAE à une politique paysagère, l'absence de différenciation de l'application des MAE selon les spécificités et valeurs des paysages constitue un inconvénient majeur. En effet, l'application de certaines MAE n'est pas souhaitable dans tous les paysages, tandis que d'autres sont particulièrement indiquées dans certains paysages. Ainsi, la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage » – accessible sur l'ensemble du territoire régional – peut amener à favoriser le maintien d'éléments non caractéristiques du paysage concerné et aboutir *in fine* à réduire la diversité paysagère régionale. Par contre, la MAE 10 « plan d'action agri-environnemental » pourrait être particulièrement bienvenue dans une entité paysagère patrimoniale pour concevoir un programme de gestion de l'exploitation agricole qui réponde aux objectifs spécifiques de conservation du paysage concerné. Or, si certaines subventions sont majorées dans la Structure Ecologique Principale, aucune majoration n'est réalisée en fonction d'enjeux paysagers particuliers.

En matière de paysage, les variantes fleuries de la MAE 9 « bandes de parcelles aménagées » posent question. Si le *Programme wallon de développement rural 2007-2013* considère qu'elles améliorent le paysage, il s'agit plutôt d'une mesure de « fleurissement » qui – bien que favorable à l'image de marque de l'agriculture – est en définitive peu pertinente pour la gestion du paysage (généralisée, elle pourrait même contribuer à son uniformisation). A l'évidence, une telle mesure est à appliquer avec retenue dans les entités paysagères patrimoniales à conserver.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour que le programme des MAE contribue, de manière certaine, à la préservation de la diversité des paysages agraires, au développement de leurs qualités et valeurs, ainsi qu'à la conservation des paysages patrimoniaux, il est nécessaire d'organiser sa différenciation selon des critères paysagers.

De plus, en tant qu'instrument de mise en œuvre, le programme des MAE est à mettre au service des politiques de paysage définies, le cas échéant, par la Région, les Parcs naturels et les Communes.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

○ Différenciation de l'application des MAE selon les spécificités et valeurs des paysages :

Pour s'assurer que les MAE préservent, conservent ou développent les qualités et valeurs des paysages au lieu de contribuer à leur uniformisation et dégradation, une plus grande différenciation de leur application est essentielle.

Une première différenciation, par territoire paysager (*cf. les Territoires paysagers de Wallonie* en page 140), consisterait à n'y subventionner que les MAE et leurs variantes (hors MAE 10) qui leur sont caractéristiques. Il s'agit surtout, pour la MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage », de définir avec précision le type d'élément végétal concerné (par exemple, quelle forme de haie, avec quelles essences, à quel lieu d'implantation...).

Une seconde différenciation devrait être effectuée selon les valeurs des paysages et leurs objectifs spécifiques. En effet, les entités paysagères remarquables ou dégradées pour lesquelles la Région ou la Commune (le cas échéant) a défini un objectif spécifique de conservation ou de requalification sont des paysages où il est particulièrement souhaitable de mener un programme particulier de gestion environnementale de l'exploitation agricole. Les subventions de la MAE 10 « plan d'action agri-environnemental » devraient donc pouvoir y être significativement majorées sous la condition que le plan d'action agri-environnemental élaboré y transcrive les objectifs spécifiques de conservation ou requalification paysagère. Pour valider l'adéquation des plans d'action agri-environnementaux à ces objectifs, les Administrations compétentes (régionale – non seulement de l'Agriculture et de l'Environnement, mais aussi de l'Aménagement du territoire et du Patrimoine – et communale) devraient être consultées préalablement à l'octroi des subventions.

Les subventions des autres MAE ne devraient être majorées dans ces entités paysagères patrimoniales ou dégradées qu'à condition d'être programmées par un tel plan d'action agri-environnemental, garant de leur adéquation aux objectifs paysagers spécifiques du lieu.

Et dans les entités paysagères patrimoniales, les MAE 1 et 9 (qui ont le plus grand impact paysager) ne seraient également subventionnées qu'à condition d'être programmées par un tel plan d'action agri-environnemental.

○ Optimisation des plans d'action agri-environnementaux :

La MAE 10 « plan d'action agri-environnemental » est particulièrement intéressante car elle permet de concevoir et mettre en œuvre un programme de gestion de l'environnement et de sa composante paysagère à l'échelle de l'exploitation agricole. De plus, dans les périmètres qui présentent des enjeux paysagers particuliers, ces plans permettent un encadrement administratif de la gestion environnementale de l'exploitation pour qu'elle intègre les objectifs paysagers spécifiques (de conservation ou requalification) définis par la Région ou la

Commune. C'est pourquoi la majoration de ces subventions dans les entités paysagères patrimoniales et dégradées est proposée au point précédent.

Mais il est également nécessaire d'agir au niveau de la conception de ces plans d'action pour y améliorer la prise en compte du paysage, en cohérence avec la politique publique. Les agents d'encadrement tiennent là un rôle fondamental : leur sensibilisation et formation à la gestion de la dimension paysagère d'une exploitation agricole s'impose donc en préalable. Ensuite, l'octroi de subventions pour ces plans d'action agri-environnementaux devrait impliquer l'accord préalable des Administrations compétentes (régionale – DGARNE et DGATLPE – et communale).

Notons que le *Programme wallon de développement rural 2007-2013* recommande de soutenir plus intensément ces plans d'action.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Encadrement du programme des MAE par des instruments régionaux stratégiques :
Comme tout instrument d'exécution, le programme des MAE devrait être mis en œuvre en référence aux objectifs et options définis par un document stratégique. Selon nous, le Programme wallon de développement rural constitue l'instrument régional stratégique le plus pertinent pour l'encadrement du programme des MAE et des pratiques agricoles, en général. En synergie avec la politique régionale du paysage, le Programme wallon de développement rural devrait définir des objectifs, options et mesures visant l'usage du programme des MAE pour la gestion des paysages agraires, selon leurs spécificités et valeurs.
- Prise en compte dans l'application des MAE des options définies par les Communes et les Parcs naturels, le cas échéant :

Dans leur Schéma de structure communal, leur Plan communal de développement de la nature, leur Programme communal de développement rural et à travers leur Règlement communal d'urbanisme, les Communes peuvent désigner, en précision du programme défini par la Région, les objectifs paysagers qu'elles se fixent à atteindre et les MAE adéquates à ces objectifs (avec éventuellement un « zonage » correspondant du territoire communal). Les Parcs naturels devraient faire de même dans leur Charte paysagère.

Pour garantir la prise en compte des options définies par les Communes et les Parcs naturels, il faudrait conditionner l'octroi des subventions des MAE 1 « conservation des éléments du réseau écologique et du paysage », 9 « bandes de parcelles aménagées » et 10 « plan d'action agri-environnemental » à l'avis préalable de l'Administration communale ou de la Commission de gestion du Parc naturel concernée, en plus de celui des Administrations régionales compétentes.

17) Les Subventions régionales à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres

❖ Rôle actuel de l'instrument dans la gestion paysagère en Wallonie

• Catégorie de l'instrument

Les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres constituent un instrument incitatif mis en place par l'Administration régionale compétente (maintenant DGARNE).

• Objectif et rôle de l'instrument en matière de paysage

Ces subventions visent à favoriser la plantation et l'entretien de haies d'essences locales, de vergers de variétés anciennes et d'alignements d'arbres. Elles répondent à leur dégradation et leur disparition, consécutives aux évolutions de l'agriculture et de l'urbanisation.

Ces aides financières peuvent contribuer à préserver, voire reconstituer la structure végétale du paysage.

• Mode d'élaboration de l'instrument

L'Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres du 20 décembre 2007 (M.B. 19.02.2008) fixe les conditions à remplir pour bénéficier de ces aides financières. Ces conditions concernent :

- la forme des haies, leur longueur minimale ;
- le type de verger (haute-tige ou demi-tige) et le nombre minimum d'arbres qui le compose ;
- le nombre minimum d'arbres composant les alignements ;
- les espèces plantées.

Les terrains concernés ne peuvent être situés dans les zones forestières, ni dans les zones d'habitat au Plan de secteur, à l'exception des zones d'habitat à caractère rural. Ils ne peuvent pas appartenir à des personnes de droit public, ni être éligibles pour l'octroi de subventions aux Mesures agri-environnementales.

Dans les sites Natura 2000 et dans les Parcs naturels, le montant de ces subventions est majoré de 20%.

• Portée et usage de l'instrument

Les travaux d'entretien subventionnés doivent assurer la pérennité de la haie, du verger et des alignements d'arbres.

La haie, le verger ou l'alignement d'arbres subventionné doit être maintenu et entretenu durant une période de 30 ans. De plus, le bénéficiaire ne peut détruire, sur les terrains qu'il possède ou qu'il occupe, aucune haie vive constituée d'essences indigènes, ni aucun verger ou arbre isolé ou en alignement (*Arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de subventions pour la plantation et l'entretien de haies vives, de vergers et d'alignements d'arbres du 20 décembre 2007*).

❖ **Contribution de l'instrument en l'état à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution de l'instrument en l'état**

Les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres constituent un instrument incitatif que la Région met à disposition des particuliers.

Dans le cadre d'une politique régionale du paysage, elles peuvent contribuer à :

- préserver les qualités et valeurs des paysages en favorisant le maintien des éléments végétaux qui les caractérisent mais sont menacés ;
- conserver les qualités et valeurs remarquables de certains paysages en favorisant le maintien des éléments végétaux qui portent ces qualités et valeurs ;
- (re)développer les qualités et valeurs des paysages en favorisant la (re)constitution de structures végétales – que cela soit dans le cadre de la restauration de structures végétales disparues dans des entités paysagères patrimoniales, de la requalification de paysages dégradés, d'une recomposition paysagère ou pour remédier à l'impact négatif de certains éléments déqualifiant le paysage.

• **Articulations existantes avec les autres instruments**

Ces subventions sont majorées dans les sites Natura 2000 et les Parcs naturels.

• **Appréciation de l'instrument pour sa contribution**

En matière de paysage, l'inconvénient majeur des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres est qu'elles ne sont pas différenciées de manière à respecter les spécificités paysagères sous-régionales. En effet, la diversité des paysages wallons s'explique en partie par la présence ou non de ces structures végétales, par leur type, leur forme, leur composition, leur localisation... Favoriser leur plantation (surtout) et leur entretien (dans une moindre mesure) sans prendre en compte ces différences peut engendrer une uniformisation régionale de ces structures végétales et donc une réduction de la diversité paysagère wallonne.

❖ **Potentiel et enjeu de l'adaptation de l'instrument pour optimiser sa contribution à une politique wallonne du paysage**

• **Contribution optimisée de l'instrument**

Pour que les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres contribuent, de manière certaine, à la préservation de la diversité des paysages, au développement de leurs qualités et valeurs, ainsi qu'à la conservation des paysages patrimoniaux, il est nécessaire de préciser et différencier leurs conditions d'octroi selon des critères paysagers.

De plus, en tant qu'instrument de mise en œuvre, ces subventions sont à mettre au service des politiques du paysage définies par la Région, les Parcs naturels et les Communes, le cas échéant.

• **Adaptations proposées de l'instrument**

- Précision et différenciation des conditions d'octroi des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres selon les spécificités et valeurs des paysages :

Pour s'assurer que les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres contribuent à préserver, conserver et développer les qualités et valeurs des paysages au lieu de participer à leur uniformisation et dégradation, il est fondamental de préciser et différencier leurs conditions d'octroi.

Une première différenciation par territoire paysager (*cf. les Territoires paysagers de Wallonie* en page 140), consisterait à n'y subventionner que la plantation et l'entretien des éléments

végétaux qui leur sont caractéristiques. Cela nécessite de définir avec précision, pour chaque territoire paysager, le type d'élément végétal pertinent au point de vue paysager (par exemple, quelle forme de haie, avec quelles essences, quel lieu d'implantation...).

Une seconde différenciation s'effectuerait selon les valeurs des paysages et leurs objectifs particuliers de gestion. Ces subventions devraient pouvoir être majorées dans certains périmètres présentant un enjeu paysager particulier : les entités paysagères patrimoniales ou dégradées désignées par la Région ou par la Commune (le cas échéant). Ce sont, de fait, des paysages où il peut être particulièrement souhaitable de soutenir l'entretien ou la plantation de certains éléments végétaux dans une perspective de conservation ou de restauration de paysages patrimoniaux, ou de requalification de paysages dégradés. Néanmoins, dans ces paysages, les subventions (majorées) ne seraient octroyées que si elles répondent à leurs objectifs particuliers.

Enfin, ces subventions ne devraient évidemment pas être accordées si la plantation envisagée occulte la vue depuis un point/ligne de vue remarquable ou d'intérêt communal.

- **Articulations à développer avec les autres instruments**

- Encadrement de l'octroi des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres par des instruments régionaux stratégiques :

Comme tout instrument d'exécution, les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres devraient être octroyées en référence aux objectifs et options définis par un document stratégique régional.

Le Plan d'environnement pour le développement durable, le Schéma de développement de l'espace régional ou un nouvel instrument régional stratégique dédié au paysage (cf. page 218) sont les instruments qui pourraient guider l'octroi de ces subventions, dans le respect de la politique du paysage définie par la Région. Ils devraient renvoyer à une liste de référence inventoriant les structures végétales par territoire paysager.

Il va de soi que l'octroi des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres devrait également se conformer aux énoncés (règlementaires ou non) des nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre d'une politique paysagère (cf. page 212).

- Prise en compte dans l'octroi des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres des options définies par les Communes et les Parcs naturels, le cas échéant :

Dans leur Schéma de structure communal, leur Plan communal de développement de la nature, leur Programme communal de développement rural et par leur Règlement communal d'urbanisme, les Communes peuvent désigner, en précision du cadre défini par la Région, les types d'éléments végétaux qu'elles souhaitent ou autorisent sur leur territoire (avec éventuellement un « zonage » de celui-ci). Les Parcs naturels pourraient faire de même dans leur Charte Paysagère.

Pour garantir la prise en compte des options définies par les Communes et les Parcs naturels, l'octroi des subventions devrait être conditionné à l'avis préalable de l'Administration communale et de la Commission de gestion du Parc naturel concernées.

5.3. LACUNES DU CADRE INSTRUMENTAL EXISTANT POUR UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE

Les dix-sept instruments sélectionnés pour l'analyse sont les principaux instruments disponibles actuellement pour concevoir et mettre en œuvre une politique wallonne du paysage. Leur analyse a permis d'apprécier leur potentiel théorique de contribution à une telle politique et a abouti à proposer, le cas échéant, leur adaptation pour optimiser cette contribution. Ils constituent le cadre instrumental existant pour une politique wallonne du paysage.

Ces instruments sont rassemblés au sein d'un canevas d'articulation (cf. page 209), auquel nous avons ajouté les publications d'aide à l'élaboration des Schémas de structure communaux, des Règlements communaux d'urbanisme et des Plans communaux de développement de la nature – qui sont à réviser ou compléter pour en améliorer la prise en compte de la dimension paysagère.

Chacun des instruments est positionné dans le canevas selon :

- le niveau d'initiative ou décisionnel (la Région, une structure supra-communale, une Commune ou un particulier) ;
- le type d'instrument (de diagnostic, stratégique, normatif, opérationnel/économique/contractuel ou pédagogique – les instruments de contrôle ne sont pas repris dans le canevas) ;
- et, pour les instruments de mise en œuvre, l'objectif régional auquel chacun d'eux contribue. Certains d'entre eux ont la particularité de pouvoir contribuer – du fait de leur géométrie variable – à plusieurs objectifs paysagers.

La Région a la possibilité de définir sa politique du paysage au sein de son instrument stratégique de développement territorial (le Schéma de développement de l'espace régional). Et pour la mise en œuvre de cette politique, elle peut mobiliser divers instruments sectoriels de type normatif, économique ou opérationnel, généralement sous réserve de les adapter ou les réviser pour y optimiser la prise en compte du paysage. Ces instruments optimisés contribueraient aux objectifs de préservation, de conservation, de développement et de valorisation du paysage que nous avons formulés. Certains s'imposent aux niveaux subordonnés, encadrent ainsi leurs interventions, et d'autres les encouragent à mener certaines actions.

Les Communes, quant à elles, disposent de plusieurs instruments permettant de poser un diagnostic, dégager des enjeux paysagers, définir des objectifs en réponse, programmer des mesures et les transcrire, le cas échéant, dans des documents planologiques ou réglementaires. Il s'agit du Schéma de structure communal, du Plan communal de développement de la nature et du Règlement communal d'urbanisme, auxquels on peut ajouter le Programme communal de développement rural – non analysé dans ce travail. Celui-ci présente l'avantage d'ouvrir l'accès à des subventions régionales pour la mise en œuvre des actions qu'il programme. La mobilisation de ces instruments est laissée à l'initiative des Communes, qui sont également libres d'y développer une stratégie en matière de paysage.

Pour les Parcs naturels, la Région a instauré un instrument spécifique : la Charte paysagère, par laquelle ils ont maintenant l'obligation de formuler leur projet de paysage.

Enfin, pour développer la connaissance des paysages wallons et, par là, la base d'information nécessaire à la conception de politique du paysage, la Région a développé des instruments spécifiques. Les Atlas des paysages de Wallonie sont clairement destinés, entre autres, à aider les niveaux locaux dans leur prise en compte du paysage.

Mais pour mettre en place une politique wallonne du paysage, le cadre instrumental existant – même optimisé – présente un certain nombre de lacunes. Les principales en sont :

- le manque de documents de caractérisation des paysages urbains et villageois à l'échelle régionale, en vue d'une meilleure préservation de leurs spécificités ;
- l'absence d'un inventaire régional des entités et vues paysagères à protéger en raison de leurs qualités et valeurs remarquables, qui intègre les trois champs de valeur du paysage (scientifique, esthétique et affectif) ;
- l'insuffisance de mesures régionales destinées à préserver les qualités et valeurs paysagères en encadrant les interventions susceptibles d'uniformiser et de dégrader le paysage ;
- et l'absence d'instruments adéquats pour la conservation, l'entretien, la restauration et la valorisation des entités paysagères patrimoniales de grande taille superficie et des points/lignes de vue patrimoniaux.

Pour permettre à la Région de mieux répondre à l'ensemble des enjeux paysagers, il s'impose de remédier aux lacunes identifiées. En découle nos propositions de développement de nouveaux instruments régionaux, de diagnostic et de mise en œuvre, détaillées au chapitre suivant.

Une gouvernance moderne appelle à présenter en toute transparence les politiques publiques, depuis les enjeux qu'elles prennent en charge jusqu'aux mesures qu'elles entendent mettre en œuvre.

Dans cet esprit, la mise en œuvre d'une politique régionale du paysage impliquerait tout d'abord sa formulation par la Région dans un instrument stratégique que nous allons développer ci-après. Un tel instrument doit apporter un cadre commun destiné à orienter et coordonner les initiatives locales et particulières, d'une part, et l'intégration de la dimension paysagère dans les politiques sectorielles concernées (agriculture, nature, tourisme...), d'autre part. En cela, il contribuera à la cohérence régionale, verticale et horizontale, en matière de paysage.

PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE		Région	Structure supra-communale	Commune	Particulier
Instruments de diagnostic		Les Territoires paysagers de Wallonie L'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA Les Atlas des paysages de Wallonie			
Instruments stratégiques		Le Schéma de développement de l'espace régional (à actualiser)	La Charte paysagère du Parc naturel	Le Schéma de structure communal Le Plan communal de développement de la nature (avec l'articulation d'un rôle paysager)	La Mesure agri-environnementale 10 « Plan d'action agri-environnemental »
Instruments de mise en œuvre					
communs à plusieurs objectifs	normatifs	Le Règlement général sur les bâties en site rural Le Règlement général sur les bâties applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme		Le Règlement communal d'urbanisme	
	opérationnels, économiques ou contractuels	Les subventions des Mesures agri-environnementales (à adapter) Les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (à adapter)			Les Mesures agri-environnementales (à adapter) Activation des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (à adapter)
	pédagogiques	Les Atlas des paysages de Wallonie	Missions d'éducation et d'information du Parc naturel	Démarche partenariale du Plan communal de développement de la nature Les publications pour aider à l'élaboration des Schémas de structure communaux, des Règlements communaux d'urbanisme et des Plans communaux de développement de la nature (à réviser)	
spécifiques à l'objectif de préservation	normatifs	Les zones d'affectation aux Plans de secteur (à réviser)			
spécifiques à l'objectif de conservation	normatifs	Le Classement de sites Les Arbres et Haies remarquables		Demande d'approbation régionale de listes communales des Arbres et Haies remarquables	
	opérationnels, économiques ou contractuels	Les subventions à l'entretien des sites classés (à adapter)			Activation des subventions à l'entretien des sites classés (à adapter)
spécifiques à l'objectif de développement	opérationnels, économiques ou contractuels	Les subventions à la restauration des sites classés (à adapter) Les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (à adapter)			Activation des subventions à la restauration des sites classés (à adapter) Activation des subventions des Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (à adapter)
spécifiques à l'objectif de valorisation	opérationnels, économiques ou contractuels	Les subventions à la mise en valeur des sites classés (à adapter)			Activation des subventions à la mise en valeur des sites classés (à adapter)

CHAPITRE 6

POUR UN NOUVEAU CADRE INSTRUMENTAL D'UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE



© Agnès Moreau (2007)

6.0. DÉMARCHE

Notre option de travail a été de privilégier le cadre des instruments déjà mis en place par la Région wallonne. Son analyse a fait ressortir que – même après optimisation – il est insuffisant pour permettre la mise en place de la stratégie régionale du paysage telle que présentée au chapitre 4.

Il en découle une tâche d'élaboration de nouveaux instruments régionaux.

Pour ce faire, nous avons choisi de partir de l'identification des instruments complémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie formulée.

Ensuite, en vue de formaliser la politique régionale du paysage, nous en proposons sa formulation dans un document stratégique.

Ceci nous conduit enfin à identifier les nouveaux instruments de diagnostic du paysage qui devraient également être développés pour « alimenter » en connaissances la politique paysagère régionale.

Pour ces propositions de nouveaux instruments, l'accent est mis sur leurs objectifs et leurs contenus, plutôt que sur leur forme – laquelle constitue un aspect technique.

Une fois ces nouveaux instruments régionaux décrits, nous pouvons en compléter le *corpus* des instruments existants pour composer le nouveau cadre instrumental d'une politique wallonne du paysage.

6.1. PROPOSITION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS RÉGIONAUX DE MISE EN ŒUVRE

Objectifs et contenu de ces nouveaux instruments

De l'évaluation du *corpus* des instruments existants, il ressort que le développement de nouveaux instruments régionaux s'avère nécessaire pour répondre aux objectifs de la politique régionale du paysage, soit :

- la préservation globale des qualités et valeurs des paysages,
- la conservation des qualités et valeurs paysagères remarquables,
- le développement des qualités et valeurs des paysages,
- et leur valorisation.

1) Pour la préservation globale des qualités et valeurs des paysages

Pour contribuer à la préservation des qualités et valeurs du paysage, un nouvel instrument régional de mise en œuvre devrait formuler des **énoncés visant à encadrer les interventions** les plus susceptibles d'uniformiser et de dégrader le paysage à l'échelle régionale. Il s'agit, par exemple, de l'extension de l'habitat en dehors des périmètres urbains et villageois actuels, de la construction de parcs d'activités économiques, de l'implantation d'éoliennes, de la construction de bâtiments agricoles en périphérie villageoise ou en pleine campagne, des plantations forestières en terres agricoles, de la plantation, l'abattage ou l'arrachage d'arbres et de haies...

Le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER) prend clairement position sur ce sujet, en soulignant que l'intérêt récent pour le paysage doit orienter les actes d'urbanisme vers une plus grande intégration des interventions et un souci croissant de constituer des ensembles de qualité (p. 215). Il propose de réellement prendre en compte les effets paysagers du développement résidentiel, quant aux modifications portant sur la répartition et la localisation des implantations, les gabarits et

leurs articulations, les ouvertures et la composition des façades et enfin la composition et l'organisation des plantations (p. 215). Le SDER appelle également à développer de nouveaux Règlements régionaux d'urbanisme pour assurer l'intégration paysagère d'infrastructures et équipements (stations d'épuration, bassins d'orage, lignes électriques, éoliennes...) (p. 215).

Les énoncés formulés par ce nouvel instrument devraient être de nature à préciser, pour les interventions à impact paysager potentiel, les conditions à même de garantir le respect des qualités et valeurs paysagères existantes. Quand nécessaire, afin de mieux prendre en compte les spécificités paysagères, ces énoncés devraient être différenciés par type de paysage (urbain, villageois, agro-forestier..., en différenciant les paysages agro-forestiers par ensemble ou territoire paysager et les paysages villageois et urbains par type sitologique).

Ce nouvel instrument devrait également comprendre des énoncés spécifiques visant à préserver des **périmètres de sensibilité paysagère**, c'est-à-dire des contextes paysagers particulièrement sensibles à certaines menaces. Par exemple, dans son étude sur l'implantation de l'éolien en Wallonie, la Cellule Paysage a proposé, entre autres, d'exclure l'implantation d'éoliennes sur les zones sommitales régionales (car non seulement toute éolienne implantée sur un sommet présente une visibilité particulièrement étendue, mais l'implantation d'une éolienne dans un paysage de même amplitude verticale peut aussi complètement déqualifier la perception de l'échelle verticale du paysage ; Kummert et al., 2006).

Pour l'élaboration d'énoncés visant à encadrer les projets d'urbanisme à impact paysager potentiel, nous renvoyons à la recherche menée par la Cellule Paysage sur la prise en compte de la dimension paysagère dans les dossiers d'autorisation d'aménagement du territoire (Kummert et Feltz, 2008). Et pour l'élaboration d'énoncés particuliers aux implantations d'éoliennes, citons une autre étude menée par la Cellule Paysage pour la Région wallonne sur l'implantation de l'éolien (proposition d'une cartographie des contraintes – y compris paysagères – et d'un ensemble de lignes-guides pour aider à développer des projets de bonne qualité paysagère ; Kummert et al., 2006).

Enfin, les prescriptions destinées à la protection des périmètres de paysages patrimoniaux (cf. ci-dessous) devraient également pouvoir être utilisées à titre indicatif en dehors de ces périmètres, pour augmenter le degré de préservation globale des paysages – à l'instar du *Règlement général sur les bâties en site rural* (RGBSR) utilisé comme référence en dehors des périmètres qui y sont soumis (cf. cet instrument en page 180).

2) Pour la conservation des qualités et valeurs paysagères remarquables

Notre analyse de la procédure de Classement a montré que, telle que conçue actuellement, elle est peu adéquate pour la conservation, la restauration et la valorisation des entités paysagères patrimoniales de taille supérieure au site et des points/lignes de vue patrimoniaux (cf. cet instrument en page 187).

Dès lors, au lieu d'envisager une modification profonde de cette procédure en vue de l'adapter à la gestion patrimoniale du paysage, il nous paraît plus adéquat de proposer la création d'un nouveau statut de protection paysagère. Ce statut de protection – associé à des prescriptions réglementaires et à des instruments opérationnels d'entretien, de valorisation et de restauration paysagère – concernerait les entités paysagères patrimoniales de la taille d'une unité ou d'une aire paysagère, ainsi que les points/lignes de vue patrimoniaux. Selon cette option, la procédure de Classement serait réservée aux seules entités paysagères patrimoniales de la taille d'un site⁷².

⁷² cf. la définition de « site paysager » à la note de bas de page n°40, en page 97.

Ce nouveau statut de protection paysagère serait appeler à remplacer les périmètres d'intérêt paysager (PIP) et de point de vue remarquable (PPVR) définis par l'article 40 du *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP) pour être inscrits aux Plans de secteur (cf. cet instrument en page 169). De leur côté, les périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique (PICHE) ne seraient plus utilisés que pour des objectifs de protection autres que paysager (architectural, urbanistique, historique...).

Le statut de protection paysagère que nous proposons d'instaurer consisterait en **périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales**. La désignation de ces périmètres s'accompagnerait de la délimitation du périmètre patrimonial à protéger, de la motivation de la désignation précisant les qualités et valeurs paysagères qui justifient la protection, ainsi que de la définition des objectifs, prescriptions et mesures spécifiques destinés à garantir la conservation de ces qualités et valeurs paysagères remarquables.

Outre des prescriptions paysagères générales pour l'ensemble des **périmètres de paysages patrimoniaux**, des prescriptions particulières de protection seraient énoncées par type de paysage (urbain, villageois, agro-forestier..., en différenciant les paysages agro-forestiers par ensemble ou territoire paysager et les paysages villageois et urbains par type sitologique). Ces prescriptions devraient fixer les actes et travaux autorisables (par des interdictions, des restrictions ou des conditionnalités) de manière à assurer le maintien des qualités et valeurs paysagères remarquables de ces périmètres.

Pour les paysages agro-forestiers, une des prescriptions particulières viserait le respect des structures et éléments végétaux caractéristiques du territoire paysager (quant à leur forme, l'essence, leur association, leur localisation...). Il serait interdit de planter des arbres et haies non caractéristiques.

Pour les paysages urbains⁷³ et villageois, une prescription particulière imposerait de respecter la sitologie de la ville ou du village lors de toute extension du périmètre bâti actuel. Ainsi, les Permis ne pourraient plus être octroyés en dehors d'une limite sitologique à définir, même s'ils concernent une zone d'habitat au Plan de secteur. Cette formule endosse la recommandation du SDER selon laquelle la frange de l'urbanisation doit être composée et traitée dans un souci d'inscription de l'habitat dans le paysage (p. 153). Une autre prescription particulière viserait le respect des silhouettes urbaine et villageoise. L'application rigoureuse de cette prescription nécessiterait de référer à la motivation de chaque désignation pour identifier explicitement les caractéristiques de la silhouette à maintenir.

Contrairement au *Règlement général sur les bâties applicables aux zones protégées en matière d'urbanisme* (RGBZPU) qui ne s'applique qu'aux centres urbains délimités, ces nouvelles prescriptions particulières aux paysages urbains et villageois devraient s'appliquer sur l'entièreté de ces paysages.

Et en ce qui concerne la protection de périmètres incluant du bâti urbain ou rural, il faudrait d'abord renvoyer aux prescriptions du RGBZPU et du RGBSR, avant d'énoncer des prescriptions supplémentaires de protection paysagère. En effet, ces deux Règlements généraux – qui ne visent pas spécifiquement la gestion du paysage – comportent déjà des prescriptions utiles, bien que non suffisantes, pour l'encadrement de la dimension paysagère des ensembles urbains, des villages et du bâti rural (cf. ces instruments en pages 178 et 180).

⁷³ La problématique des paysages urbains – que nous avons pu étudier plus en détail – a donné lieu à l'article *Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale*. (Dubois, 2009a). Cet article développe des clefs de lecture et d'appréciation des paysages urbains, ainsi que des pistes pour préserver et développer les qualités paysagères des villes.

Quant aux **périmètres de vues patrimoniales**, ils pourraient concerter tant des points que des lignes de vue, comme le propose le SDER.

Leurs prescriptions de protection viseraient à empêcher toute intervention susceptible de réduire la visibilité du paysage concerné. De plus, elles interdiraient de laisser la végétation occulter la vue.

Le SDER appelle à établir des dispositions normatives différentes entre la zone rapprochée du point ou de la ligne de vue et la zone éloignée. Rappelons à ce sujet le travail de recherche de la CPDT sur la délimitation des périmètres des lignes et points de vue remarquable : la proposition était de combiner une protection rapprochée (sur 15 à 100 mètres, pour garantir la visibilité) à une protection du plan moyen (jusqu'à 1000 mètres, pour maintenir l'ouverture de la vue) (GUIDE-LEPUR, 2005).

Les prescriptions de protection des vues patrimoniales devraient également s'attacher à garantir l'accessibilité au public de ces points/lignes de vue.

Outre des prescriptions visant directement la protection paysagère, le nouvel instrument de protection paysagère fixerait la **procédure de désignation** des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales, ainsi qu'une **procédure de désinscription**. La possibilité de désinscrire ces périmètres lorsqu'ils ont perdu les qualités et valeurs ayant motivé leur désignation serait conditionnée à l'impossibilité, selon des moyens raisonnables, de restaurer les qualités et valeurs paysagères perdues.

Pour les grandes opérations d'entretien des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales, le nouvel instrument de protection devrait renvoyer à un instrument opérationnel – à développer : la désignation en périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales devrait offrir l'accès à des subventions destinées à mener des opérations d'entretien du paysage, au bénéfice des propriétaires publics ou privés.

3) Pour le développement des qualités et valeurs des paysages

Un nouvel instrument régional de mise en œuvre devrait contribuer au développement des qualités et valeurs paysagères.

Pour cela, il devrait formuler un énoncé selon lequel les constructions à grand impact visuel ne sont autorisées qu'à condition de les inclure dans une **recomposition paysagère de grande qualité** (la minimisation de leurs incidences paysagères n'étant pas possible). Par exemple, la construction d'un contournement autour d'une ville est à considérer comme une occasion de redessiner les franges urbaines et d'offrir un nouvel itinéraire de perception du paysage urbain.

Les interventions concernées par cet énoncé sont celles qui ne peuvent s'insérer discrètement dans le paysage. Elles sont à définir en fonction de leur visibilité et de leur localisation. Il s'agit de la création de grandes zones d'activités économiques, de l'implantation de champs éoliens, de la construction d'infrastructures de transport régionales (contournement routier, RER, gare, restoroute), de la création de lotissements de grande ampleur (en rapport avec la taille du noyau d'habitat concerné)...

A priori, de telles interventions seraient à exclure dans les périmètres de paysages patrimoniaux, sauf si les opérations de recomposition paysagère projetées non seulement respectent les qualités et valeurs qui ont motivé leur désignation, mais encore les renforcent significativement.

Pour les grandes infrastructures, l'option à privilégier est leur regroupement afin de réduire *in fine* la superficie de paysages touchés. En outre, ce regroupement permet éventuellement d'instaurer un dialogue visuel entre elles. Un groupe d'éoliennes disposées en ligne peut, par exemple, souligner le tracé d'une autoroute. Dans ses travaux (Kummert *et al.*, 2006 ; Kummert et Feltz, 2008), la Cellule Paysage émet des propositions pour aider à développer des projets (éoliens et autres) de grande qualité paysagère.

Pour la **requalification des paysages dégradés** dont l'impact négatif est d'importance régionale, il s'agit de mobiliser les instruments opérationnels existants : les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (cf. cet instrument en page 197), mais aussi les périmètres de Remembrement urbain.

Pour la **restauration des entités paysagères patrimoniales et des points/lignes de vue patrimoniaux** désignés en périmètres de protection mais qui ont été déqualifiés, l'instrument opérationnel des Sites de réhabilitation paysagère et environnementale devrait être adapté afin de permettre aux propriétaires (publics ou privés) d'avoir accès aux subventions régionales pour mener des opérations de restauration destinées à retrouver, au minimum, les qualités et valeurs perdues. Le cas échéant, la Région wallonne pourrait coordonner les opérations de restauration ou les imposer (cf. cet instrument en page 197).

Quant à la restauration des sites paysagers classés, elle devrait pouvoir être menée par les instruments spécifiques associés au Classement (cf. cet instrument en page 187).

Enfin, toujours en vue de développer les qualités et valeurs paysagères, les Communes devraient pouvoir proposer d'initiative à la Région la désignation de **périmètres communaux d'objectif de qualité paysagère** qui seraient soumis aux prescriptions énoncées pour la protection des paysages patrimoniaux (cf. ci-dessus). Il s'agirait donc d'une démarche d'adhésion volontaire à un objectif de haute qualité paysagère – à l'instar de la proposition et l'inscription de certains périmètres soumis au RGBSR (cf. cet instrument en page 180).

Ainsi, au départ de la protection d'une sélection d'entités paysagères patrimoniales, un processus de conscientisation et de diffusion s'opérerait vers un ensemble plus large de paysages ordinaires.

4) Pour la valorisation des qualités et valeurs des paysages

Un nouvel instrument opérationnel de valorisation devrait être mis en place pour la mise en valeur des entités et vues paysagères patrimoniales désignées en périmètres de protection : leur désignation devrait pouvoir offrir l'accès à des subventions, au bénéfice des propriétaires publics ou privés, destinées à effectuer des aménagements qui « donnent à voir » le paysage (ouverture de nouveaux points/lignes de vue, aménagement, signalisation...).

Un second instrument opérationnel de mise en valeur devrait permettre l'aménagement des grands axes régionaux de transport (surtout les autoroutes et les principales lignes ferroviaires) de manière à donner à voir, voire mettre en scène les différents paysages traversés, et ce aux points de vue les plus intéressants.

Forme de ces nouveaux instruments

Etant donné l'importance de l'enjeu qu'il concerne (protection des entités paysagères et vues patrimoniales), l'instrument complémentaire de protection paysagère que nous proposons d'élaborer mériterait de trouver sa place parmi les instruments de type réglementaire.

Une option serait d'intégrer les périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales à l'article 40 du CWATUP. Leur désignation se ferait par arrêté (comme pour les zones protégées en matière d'urbanisme et les périmètres soumis au RGBSR, par exemple). Et leurs prescriptions de protection pourraient être énoncées dans un nouveau Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage. En effet, l'article 76 du CWATUP précise que les prescriptions d'un tel règlement peuvent concerner, entre autres, la protection des périmètres visés à l'article 40. Comme pour les autres Règlements régionaux d'urbanisme, ce Règlement dédié au paysage produirait ces effets lors de la délivrance des Permis d'urbanisme et de lotir. Et à l'instar du RGBSR, ce nouveau Règlement aurait comme fonction première de définir des lignes directrices, des valeurs de référence. Celles-ci auraient

valeur réglementaire dans les périmètres de protection désignés par la Région en raison d'une valeur considérée comme exceptionnelle, mais aussi dans les périmètres communaux d'objectif de qualité paysagère proposés par les Communes dans une logique d'adhésion à un objectif de qualité supérieure. L'application réglementaire de ce nouveau Règlement aurait valeur d'exemple et initierait un processus de diffusion, lequel engendrerait un usage à titre indicatif des prescriptions en dehors des périmètres soumis.

En ce qui concerne la préservation et le développement du paysage, outre les instruments opérationnels, un nouvel instrument normatif est à développer, qui peut prendre la forme soit d'un règlement, soit d'un « guide » ou d'un « cadre de référence » (comme ensemble de lignes directrices) selon la voie d'intervention privilégiée par le Gouvernement wallon.

Si l'option réglementaire est retenue, il s'agirait à nouveau d'inscrire des prescriptions (obligatoires) dans un Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage. L'article 76 du CWATUP précise que les prescriptions d'un Règlement régional d'urbanisme peuvent concerner, outre la protection des périmètres visés à l'article 40, « la beauté des constructions, des installations et de leurs abords », « la beauté de la voirie, de ses accès et de ses abords », « la desserte des immeubles par des équipements d'intérêt général », « la division et la vente en lots d'un terrain », « les constructions et les installations au-dessus [...] du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage, les antennes, [...] les clôtures, les dépôts, les plantations, les modifications au relief du sol et l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parage des voitures en dehors de la voie publique »... Un Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage devrait expliciter l'ensemble des règles encadrant chacun de ces items dans sa relation au paysage et, par l'intermédiaire de la délivrance des Permis, pourrait donc conditionner ces autorisations au respect (conforme) des critères paysagers ainsi énoncés.

L'option du « guide » ou « cadre de référence » servirait plutôt la logique de motivation des actes et décisions, en dehors de la conformité à toute règle. Les lignes directrices qui y sont définies visent à guider et alimenter l'argumentation des décisions, en toute transparence.

Que ce nouvel instrument normatif énonce des règles ou des lignes directrices, sa bonne mise en application et son efficacité nécessitent d'y sensibiliser et former leurs utilisateurs (dont les agents de l'administration).

6.2. PROPOSITION DE FORMULATION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DU PAYSAGE DANS UN INSTRUMENT STRATÉGIQUE

Objectifs et contenu de cette formulation

La formulation de la politique paysagère de la Région wallonne dans un document stratégique vise à orienter et coordonner les initiatives locales et particulières, d'une part, ainsi que l'intégration de la dimension paysagère dans les politiques sectorielles concernées (agriculture, nature, tourisme...), d'autre part.

Cet instrument régional stratégique devrait ainsi comporter :

- les principes généraux guidant la politique du paysage ;
- un diagnostic conduisant à identifier les enjeux paysagers régionaux ;
- l'énoncé des objectifs et des options que définit la Région pour répondre à ces enjeux ;
- le programme des mesures de mise en œuvre de ces options ;
- et la définition des rôles et missions des niveaux locaux.

1) Principes généraux guidant la politique du paysage

Pour guider une politique wallonne du paysage, six principes généraux sont formulés au chapitre 4, en conformité avec les engagements pris par la Région wallonne en matière de paysage, tant au niveau international que régional.

Les six principes généraux d'une politique du paysage :

- 1° Elaboration et mise en œuvre de politiques de paysage coordonnées, par les différents niveaux institutionnels de compétence décisionnelle et, le cas échéant, par des structures d'initiative.
- 2° Coordination des différentes politiques sectorielles et transversales ayant un impact sur le paysage.
- 3° Sensibilisation, éducation, formation et participation des différents acteurs du paysage.
- 4° Définition d'options et de mesures de gestion préventive, de protection et d'aménagement différencierées selon les caractéristiques, les qualités et valeurs, ainsi que les évolutions des paysages.
- 5° Prise en compte de l'ensemble des paysages du territoire, de leurs composantes naturelles et anthropiques, de leur dimension temporelle et de leur nature visuelle
- 6° Réalisation d'un diagnostic paysager et identification des enjeux paysagers préalablement à l'élaboration de toute politique de paysage.

2) Diagnostic et enjeux paysagers régionaux

Avant de formuler les objectifs et options de sa politique du paysage, le document régional stratégique devrait désigner les enjeux paysagers émergeant à l'échelle régionale et dont la Région choisit de se saisir. La réalisation d'un diagnostic paysager permet de dégager ces enjeux.

Ce diagnostic paysager devrait présenter une **identification et une caractérisation régionales des différents paysages wallons**, sur base de la cartographie des ensembles et territoires paysagers (*cf. les Territoires paysagers de Wallonie* en page 140). Mais cette cartographie générale devrait être complétée par une typologie des paysages urbains et villageois. Ceux-ci présentent, en effet, des caractéristiques et des enjeux particuliers nécessitant des modalités de gestion spécifiques. Une fois aboutie, la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* pourra préciser cette cartographie.

Ce diagnostic devrait également prendre en charge l'**appréciation des qualités et valeurs des paysages**. A défaut de présenter un inventaire exhaustif et rigoureux des entités et vues paysagères à protéger en raison de leur valeur remarquable, l'instrument régional stratégique devrait préciser les principes de l'appréciation du paysage (les différents champs de valeur et degrés d'appréciation... ; cf. le sixième principe général d'une politique du paysage en Wallonie, en page 98). Devraient également être abordés : l'inventaire des entités paysagères dégradées dont la requalification est un enjeu régional et la liste des grandes infrastructures qui déqualifient le paysage à l'échelle régionale.

Ce diagnostic paysager devrait préciser les principales **évolutions paysagères** en cours à l'échelle régionale, en pointant celles qui mènent à une réduction des qualités et valeurs paysagères. Pour cela, la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* – une fois aboutie – constituera une base d'information essentielle, à replacer à l'échelle régionale.

Enfin, ce diagnostic devrait aboutir à formuler les **grands enjeux paysagers** qui se dégagent en région wallonne, c'est-à-dire les constats – positifs ou négatifs – considérés comme importants et qui appellent une action en réponse. Ici aussi, la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* – une fois aboutie – constituera un matériau de base indispensable. En attendant, nous avons dégagés sept grands enjeux paysagers régionaux sur base de l'étude de différents documents régionaux (cf. page 99).

Les sept grands enjeux paysagers régionaux de Wallonie

Les constats positifs :

1. La grande diversité de paysages
2. La valeur remarquable de certains paysages
3. Les interventions menées sur le territoire qui constituent l'occasion de développer les qualités et valeurs des paysages

Les constats négatifs :

4. Certains paysages dégradés
5. Des paysages banalisés par la perte de leurs spécificités
6. Les évolutions des occupations et usages du sol qui uniformisent (globalement) les paysages
7. Les évolutions des occupations et usages du sol qui dégradent (ponctuellement) certains paysages

Pour alimenter cette partie de diagnostic, l'instrument régional stratégique devrait s'appuyer sur les documents de connaissance du paysage déjà existants (surtout *Les Territoires paysagers de Wallonie*, les *Atlas des paysages de Wallonie* et l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA) ou encore à développer (cf. point 6.3.).

3) Objectifs et options de la politique régionale du paysage

En réponse aux enjeux paysagers dégagés à l'échelle de la Wallonie, la Région wallonne devrait énoncer dans un document régional stratégique les objectifs et options de sa politique du paysage.

Au chapitre 4, nous avons formulé quatre objectifs pour une politique régionale du paysage, traduits en seize options (cf. page 105).

Les objectifs et options d'une politique régionale du paysage :

1° Objectif de préservation globale des qualités et valeurs des paysages

- Option 1a : encadrer les pratiques agricoles
- Option 1b : encadrer les pratiques sylvicoles
- Option 1c : encadrer l'urbanisation résidentielle
- Option 1d : encadrer l'urbanisation liée aux activités commerciales, de service, artisanales et industrielles
- Option 1e : encadrer l'implantation des infrastructures de loisirs et de tourisme
- Option 1f : encadrer la construction des infrastructures relatives au transport, à l'énergie et à la communication

2° Objectif de conservation des qualités et valeurs paysagères remarquables

- Option 2a : protéger les entités paysagères remarquables
- Option 2b : protéger les vues paysagères remarquables

3° Objectif de développement des qualités et valeurs des paysages

- Option 3a : requalifier les entités paysagères dégradées dont l'impact négatif est d'importance régionale
- Option 3b : restaurer les entités paysagères patrimoniales dont les qualités et valeurs ont été altérées
- Option 3c : restaurer les points/lignes de vue paysagère patrimoniaux qui ont été déqualifié(e)s
- Option 3d : remédier à l'impact négatif des éléments déqualifiant le paysage à l'échelle régionale
- Option 3e : recomposer de nouveaux paysages de plus grandes qualités et valeurs lors des interventions à grand impact visuel

4° Objectif de valorisation des qualités et valeurs des paysages

- Option 4a : mettre en valeur les paysages à l'échelle de la région
- Option 4b : tirer parti des qualités et valeurs des paysages wallons

Et une option générale à tous les objectifs : sensibiliser, éduquer et former différents publics aux paysages wallons, à leurs enjeux et à la politique paysagère régionale

L'orientation générale proposée pour la politique du paysage en région wallonne est donc le maintien et le développement des qualités et valeurs paysagères, ainsi que leur valorisation.

4) Programme de mesures de mise en œuvre

Le document stratégique devrait énoncer le programme de mesures de mise en œuvre de la politique régionale du paysage. Ce programme devrait préciser les priorités, les instruments à mobiliser, les responsabilités.

5) Rôles et missions des niveaux locaux

Dans le document formulant sa politique du paysage, la Région wallonne devrait également préciser les rôles confiés aux Communes et structures supra-communales.

A l'échelle supra-communale, il s'agirait surtout d'encourager les démarches de projet de paysage.

Quant aux Communes, la priorité serait de les inciter à mobiliser les instruments déjà à leur disposition (Schéma de structure communal, Plan communal de développement de la nature...) pour élaborer et mettre en œuvre leur propre politique paysagère.

De plus, ce document régional stratégique devrait donner aux Communes un cadre régional pour leurs prises de décisions.

Forme de l'instrument régional stratégique

Stratégique, cet instrument devrait être approuvé par le Gouvernement wallon et en recevoir une valeur juridique d'orientation. Sa révision régulière devrait également être programmée.

Deux options sont possibles quant à sa forme :

- soit il est incorporé au *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER) ;
- soit il s'agit d'un instrument consacré à la politique régionale du paysage.

Parmi les instruments de conception de la gestion du territoire, le SDER constitue selon nous l'instrument le plus adéquat pour expliciter une politique régionale du paysage.

Tout d'abord, en tant qu'instrument faîtier régional, stratégique et transversal, le SDER définit une politique territoriale globale en coordonnant les différentes thématiques de la gestion du territoire – dont celle du paysage. L'élaboration d'une politique régionale du paysage devrait donc entraîner une actualisation du SDER, pour lui intégrer les nouveaux enjeux et objectifs paysagers définis.

En outre, le paysage étant l'image du territoire, il est pertinent de formuler sa politique en articulation directe avec les autres dimensions du territoire afin de prendre en compte les interrelations entre celles-ci et le paysage. Et si ces interrelations peuvent amener à des renforcements, elles peuvent néanmoins aussi exiger des choix, faits parfois au détriment des qualités et valeurs paysagères.

L'inscription d'une politique régionale du paysage dans le SDER devrait mener à la mise à jour de :

- sa partie « analyse de la situation et tendances pour l'avenir » pour y actualiser le diagnostic paysager régional et les enjeux qui en découlent ;
- sa partie « projet de développement spatial » pour y intégrer, articuler et territorialiser les objectifs paysagers de la Région et leurs options ;
- et sa partie « mise en œuvre du projet » pour y formuler les mesures de mise en œuvre de ces options et présenter pour chacune les instruments à mobiliser.

Toutefois, le caractère transversal du SDER ne permettrait d'y présenter la politique paysagère régionale que de manière synthétique. De plus, cette transversalité rend toute mise à jour du SDER plus difficile à mener, et alourdirait également tout processus de révision de la politique paysagère.

C'est pourquoi une autre option consisterait à formuler la politique régionale du paysage dans un document stratégique qui lui soit exclusivement dédié (un « schéma wallon du paysage », par exemple). Un tel document ne possèderait pas le caractère transversal du SDER. Il présenterait néanmoins l'avantage de pouvoir présenter la politique paysagère de manière bien plus détaillée.

Mais même si cette option d'un document spécifique était choisie, l'intégration des nouveaux enjeux et objectifs paysagers garderait toute sa place dans l'actualisation du SDER.

6.3. PROPOSITION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS RÉGIONAUX DE DIAGNOSTIC

Objectifs et contenu de ces nouveaux instruments

Malgré le développement récent de nouveaux documents de connaissance des paysages wallons, force est de constater encore certaines lacunes en matière de caractérisation et d'appréciation.

La mise en place d'une politique régionale du paysage nécessiterait donc de développer les instruments régionaux de diagnostic.

1) Pour la caractérisation des paysages régionaux

La caractérisation des paysages régionaux apportée par la cartographie des ensembles et territoires paysagers (*cf. les Territoires paysagers de Wallonie* en page 140) et la collection des *Atlas des paysages de Wallonie* (*cf. cet instrument* en page 143) devrait être complétée par des études plus spécifiques sur les paysages urbains et villageois. Ceux-ci présentent, en effet, des caractéristiques et des enjeux particuliers et nécessitent donc des modalités de gestion spécifiques. Pour pouvoir énoncer des mesures différencierées, il serait nécessaire de définir une typologie des paysages urbains et villageois sur base de leur sitologie (site, rapport original au site et logique de développement). Pour les paysages urbains, un premier essai de délimitation et de typologie (basée sur des critères de relief et de genèse historique) a été construit dans le cadre de notre mémoire de fin d'études (Dubois, 2002). En ce qui concerne les paysages villageois, la plupart des tomes de l'*Architecture rurale de Wallonie* (conçus sous la direction de L.-F. Genicot) apporte une typologie sitologique des villages.

A côté des paysages urbains et villageois, la question des paysages liés aux activités économiques est aussi jusqu'à présent insuffisamment étudiée.

2) Pour l'appréciation des qualités et valeurs des paysages régionaux

L'instauration de périmètres de protection des paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales impliquerait de mener un inventaire régional des entités et vues paysagères à protéger en raison de leurs qualités et valeurs remarquables.

Dans son état d'avancement actuel, l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA ne répond pas complètement à ce besoin car il ne recouvre que les champs de valeur affectif et de l'esthétique familiale.

D'autres sources et méthodes d'appréciation existantes pourraient être mobilisées pour mener un tel inventaire, à savoir :

- la liste des sites classés (*cf. le Classement* en page 187), qui comprend des périmètres à intérêt paysager (de la taille d'un site, d'une unité ou d'une aire paysagère), ainsi que des points de vue ;
- les *Atlas des paysages de Wallonie* (bien qu'il y ait actuellement un manque de transparence méthodologique quant à l'appréciation du paysage ; *cf. cet instrument* en page 143) ;
- la délimitation des « périmètres représentatifs de la diversité des paysages ruraux wallons » proposée dans les travaux de la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008), qui devrait être complétée par une sélection d'aires et unités paysagères représentatives de la diversité régionale des paysages urbains, villageois, voire de nature et industriels ;
- les méthodologies d'identification de paysages « témoins » et de paysages « liés à la représentation », développées par la CPDT (GUIDE-LEPUR, 2005), qui constituent une piste intéressante pour sélectionner, à l'échelle régionale, des paysages aux qualités et valeurs remarquables dans les champs de valeur scientifique et esthétique (Droeven *et al.*, 2007) ;
- ...

Parallèlement à l'inventaire régional des entités et vues paysagères à protéger, la mise en place d'une politique régionale du paysage telle que nous l'avons définie nécessiterait également de répertorier les entités paysagères dégradées dont la requalification est un enjeu régional, de lister les éléments (surtout des grandes infrastructures) qui déqualifient le paysage à l'échelle de la région, ainsi que de délimiter les périmètres de sensibilité paysagère (c'est-à-dire les contextes paysagers particulièrement sensibles à certaines menaces).

6.4. PROPOSITION D'UN NOUVEAU CADRE INSTRUMENTAL

Ayant fait le constat que le *corpus* des instruments existants – même optimisés – ne suffira pas à la conception et la mise en œuvre d'une politique wallonne du paysage, nous avons été amené à proposer le développement d'instruments régionaux complémentaires. L'ensemble des instruments existants optimisés et des nouveaux proposés serait appelé à constituer un nouveau cadre instrumental nécessaire à la concrétisation d'une politique wallonne du paysage.

Les principaux instruments de ce cadre – ceux qui ont été analysés et ceux proposés – sont positionnés au sein d'un nouveau canevas d'articulation (cf. page 225), toujours selon :

- le niveau d'initiative ou décisionnel ;
- le type d'instrument ;
- et, pour les instruments de mise en œuvre, l'objectif régional auquel chacun d'eux contribue.

L'instrument faîtier de ce cadre doit être le document stratégique formulant la politique régionale du paysage (soit le SDER, soit un « schéma wallon du paysage »). Il s'alimente de la connaissance du paysage apportée par les instruments de diagnostic, d'une part, et mobilise les instruments régionaux de mise en œuvre pour assumer ses objectifs, d'autre part.

En outre, par son document stratégique et ses instruments normatifs (réglementaires ou non), la Région encadre les initiatives des Parcs naturels, des Communes et des particuliers. Pour les inciter et les soutenir dans leur propre prise en compte du paysage, elle met également à leur disposition un ensemble d'instruments adéquats.

Ce nouveau cadre instrumental est ainsi comparable avec les moyens mis en place pour les politiques paysagères française, québécoise et suisse. Dans chacun de ces trois exemples (cf. chapitre 3), le niveau supérieur conçoit un document de référence qui définit les lignes directrices en matière de paysage et incite les niveaux locaux à mettre en place, à leur échelle, leur propre politique paysagère. Pour cela, le niveau supérieur met à leur disposition un instrument stratégique (spécifiquement consacré au paysage).

Outre ce rôle de soutien et d'encadrement des niveaux locaux, le niveau supérieur mobilise également des instruments – spécifiques au paysage ou sectoriels – pour assumer les enjeux relevant de sa responsabilité (surtout la protection des paysages remarquables à son échelle).

Tel que présenté dans le canevas d'articulation, ce nouveau cadre instrumental pour une politique wallonne du paysage traduit une recherche de complémentarité et de cohérence dans la mobilisation des instruments :

- complémentarité entre les différents types d'instruments (de diagnostic, stratégique et de mise en œuvre) et les objectifs qu'ils visent ;
- et cohérence verticale, entre les divers niveaux d'initiative ou décisionnels.

Enfin, la cohérence horizontale est assumée, en partie, par l'intégration de la dimension paysagère dans des instruments de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine, de l'agriculture et de la nature⁷⁴.

⁷⁴ Etant entendu que ce cadre instrumental constitue un cadre minimum : il peut être amplifié par l'insertion d'instruments sectoriels complémentaires.

PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE WALLONNE DU PAYSAGE		Région	Structure supra-communale	Commune	Particulier
Instruments de diagnostic		<p>Les Territoires paysagers de Wallonie L'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des lignes et points de vue remarquables de l'ADESA Les Atlas des paysages de Wallonie Des études régionales sur les paysages urbains, villageois et liés aux activités économiques Des inventaires régionaux pour les entités et vues paysagères à protéger, les entités paysagères dégradées à requalifier, les périmètres de sensibilité paysagère à préserver...</p>			
Instruments stratégiques		<p>Le Schéma de développement de l'espace régional (à actualiser) Ou un nouvel instrument régional stratégique dédié au paysage</p>	<p>La Charte paysagère du Parc naturel</p>	<p>Le Schéma de structure communal Le Plan communal de développement de la nature (avec l'articulation d'un rôle paysager)</p>	<p>La Mesure agri-environnementale 10 « Plan d'action agri-environnemental »</p>
Instruments de mise en œuvre					
communs à plusieurs objectifs	normatifs	<p>Un nouvel instrument régional (réglementaire ou non) dédié au paysage Le Règlement général sur les bâties en site rural Le Règlement général sur les bâties applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme</p>		<p>Le Règlement communal d'urbanisme</p>	
	opérationnels, économiques ou contractuels	<p>Les subventions des Mesures agri-environnementales (à adapter) Les Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (à adapter)</p>			<p>Les Mesures agri-environnementales (à adapter) Activation des Subventions à la plantation et à l'entretien de haies vives, vergers et alignements d'arbres (à adapter)</p>
	pédagogiques	<p>Les Atlas des paysages de Wallonie</p>	<p>Missions d'éducation et d'information du Parc naturel</p>	<p>Démarche partenariale du Plan communal de développement de la nature Les publications pour aider à l'élaboration des Schémas de structure communaux, des Règlements communaux d'urbanisme et des Plans communaux de développement de la nature (à réviser)</p>	
spécifiques à l'objectif de préservation	normatifs	<p>Les zones d'affectation aux Plans de secteur (à réviser)</p>			
spécifiques à l'objectif de conservation	normatifs	<p>Un nouvel instrument régional réglementaire de protection du paysage Le Classement de sites Les Arbres et Haies remarquables</p>		<p>Demande d'approbation régionale de listes communales des Arbres et Haies remarquables</p>	
	opérationnels, économiques ou contractuels	<p>Les subventions à l'entretien des sites classés (à adapter) Un instrument opérationnel d'entretien des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales</p>			<p>Activation des subventions à l'entretien des sites classés (à adapter) Activation de l'instrument opérationnel d'entretien des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales</p>
spécifiques à l'objectif de développement	normatifs			<p>Demande de désignation d'un périmètre communal d'objectif de qualité paysagère (soumis à l'instrument régional réglementaire de protection du paysage)</p>	
	opérationnels, économiques ou contractuels	<p>Les subventions à la restauration des sites classés (à adapter) Les Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (à adapter)</p>			<p>Activation des subventions à la restauration des sites classés (à adapter) Activation des subventions des Sites de réhabilitation paysagère et environnementale (à adapter)</p>
spécifiques à l'objectif de valorisation	opérationnels, économiques ou contractuels	<p>Les subventions à la mise en valeur des sites classés (à adapter) Un instrument opérationnel de mise en valeur des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales Un instrument opérationnel de mise en valeur des paysages au départ des grands axes régionaux de transport</p>			<p>Activation des subventions à la mise en valeur des sites classés (à adapter) Activation de l'instrument opérationnel de mise en valeur des périmètres de paysages patrimoniaux et de vues patrimoniales</p>

CHAPITRE 7

RETOUR CRITIQUE SUR NOTRE CONTRIBUTION À UNE POLITIQUE RÉGIONALE DU PAYSAGE



© Julien Piqueray (2007)

7.1. LA CONTRIBUTION FACE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE

Notre contribution à une politique régionale du paysage a développé deux axes complémentaires, à savoir : une proposition de stratégie pour une telle politique, ainsi qu'une proposition de nouveau cadre instrumental pour sa mise en œuvre.

Ces propositions contribuent directement à répondre à l'un des principaux enjeux (identifiés au chapitre 1) de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en Wallonie : la formulation d'une **politique paysagère régionale**. En effet, non seulement la convention demande de mettre en œuvre des politiques du paysage tant au niveau local que régional, mais le Conseil de l'Europe (2008) précise aussi qu'il revient aux niveaux supérieurs d'assumer les tâches d'orientation et de coordination qui ne relèvent pas du niveau local.

En premier lieu, notre contribution formule un ensemble de principes devant guider la prise en compte publique du paysage en Wallonie. Elle formule ensuite des objectifs et options en réponse aux enjeux paysagers dégagés à l'échelle régionale, et permettant également d'orienter les initiatives locales. Rappelons ici les propos de Florencio Zoido Naranjo (2006), selon lesquels il revient au niveau national ou régional de définir les lignes directrices à respecter aux niveaux politiques plus bas. Pour lui, c'est également au niveau supérieur que devraient être identifiés les paysages considérés comme étant d'intérêt général, que la visibilité des paysages doit être régulée et que certaines utilisations des sols, activités et installations sont à encadrer du fait de leur impact dans le paysage. Notre proposition de stratégie paysagère régionale rejoint ces recommandations.

Par après, la contribution identifie, analyse, optimise et articule les principaux instruments nécessaires pour répondre aux objectifs régionaux, d'une part, et fournir aux niveaux locaux les moyens de concevoir et mettre en œuvre leurs propres politiques paysagères, d'autre part. Si la priorité a été donnée à la mobilisation d'instruments déjà en place en Wallonie, dans une logique d'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels, nous proposons néanmoins *in fine* le développement d'instruments complémentaires.

Notre contribution à une politique paysagère régionale vise donc autant à prendre en charge les enjeux paysagers de l'échelle régionale qu'à encadrer et soutenir les niveaux locaux dans leurs propres projets.

Notre recherche aboutit à proposer la formulation de la politique paysagère de la Région wallonne dans un **document stratégique régional**, appelé à être le cadre commun de référence pour l'ensemble des acteurs du paysage. Plus particulièrement, il permettrait d'intégrer la dimension paysagère dans les politiques sectorielles et d'orienter les initiatives locales. Il s'agit donc d'un instrument de cohérence, tant verticale qu'horizontale, pour le paysage en Wallonie.

Un autre enjeu de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en Wallonie consiste à mettre sur pied une **structure institutionnelle** chargée d'assurer le leadership et la coordination de la politique paysagère wallonne. Mais là n'est pas l'objet de notre travail.

Dans notre contribution à une politique paysagère régionale, tant les objectifs et les options énoncés que le cadre instrumental proposé assument les trois logiques d'intervention prévues par la *Convention européenne du paysage*, à savoir : **protéger, gérer et aménager** les paysages.

Une autre exigence de la *Convention européenne du paysage* consiste en l'intégration de la dimension paysagère dans toutes les **politiques sectorielles** pouvant avoir un effet sur le paysage. Formulée en principe général, cette nécessaire intégration se concrétise dans notre contribution par la mobilisation et l'optimisation d'instruments d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement et de développement rural. D'autres secteurs (conservation de la nature, forêt, tourisme, culture...) devraient aussi être impliqués, sans que nous ayons pu les étudier.

Mais l'intégration de la dimension paysagère (ou l'optimisation de cette intégration) dans les seuls instruments sectoriels existants ne suffit pas pour mener à bien une politique wallonne du paysage conforme à la *Convention européenne du paysage*. Notre contribution a donc dû intégrer le développement de nouveaux instruments régionaux (de mise en œuvre et de diagnostic) dédiés au paysage.

Nous avons formulé une option de **sensibilisation, d'éducation et de formation** qui répond à la demande de la *Convention européenne du paysage* en ce domaine.

Par contre, bien qu'elle en ait fait un principe général à respecter, notre contribution a peu mis l'accent sur la **participation** des acteurs, laissant cette thématique à une autre recherche doctorale en cours au Laboratoire d'Aménagement du territoire.

En ce qui concerne la connaissance et le suivi des paysages demandés par la *Convention européenne du paysage*, notre contribution n'a pas abordé la question du **suivi**. Nous sommes néanmoins conscients de l'importance du suivi des évolutions du paysage, d'autant plus lorsqu'une politique publique du paysage est mise en œuvre. En effet, ce suivi permet d'évaluer les effets de la politique, afin de la réviser le cas échéant. Mais l'étude du suivi des paysages aurait nécessité d'analyser deux instruments supplémentaires : l'Etat de l'environnement wallon et le Tableau de bord de l'environnement, qui apportent un suivi temporel du territoire.

Et pour la question de la qualification du paysage et de l'**appréciation de ses valeurs**, notre contribution identifie des lacunes et (re)lance quelques pistes (surtout l'élaboration d'un inventaire régional des entités et vues paysagères à protéger, prenant en compte les valeurs scientifiques, esthétiques et affectives du paysage).

La *Convention européenne du paysage* demande également de prendre en compte les espaces tant naturels et ruraux qu'urbains et périurbains. Notre contribution inscrit cette exigence dans un principe général. Elle attire également l'attention sur la nécessité de mieux connaître les **paysages urbains**⁷⁵ (dans lesquels nous intégrons les périurbains) et villageois de Wallonie, afin de définir des mesures de gestion qui leur sont adaptées. Par contre, notre travail n'a pas abordé la question particulière des **paysages de nature**. Les Réserves naturelles, les Réserves forestières, les Zones humides d'intérêt biologique et les Sites Natura 2000 n'ont pas été retenus parmi les instruments analysés, ce qui n'empêche qu'ils pourraient certainement être adaptés pour intégrer la dimension paysagère.

Enfin, si nous n'avons pas inscrit explicitement notre contribution à une politique paysagère dans le **principe du développement durable** (contrairement à la Suisse qui vise une gestion durable des paysages), cela ne signifie pas que nous n'y adhérons pas. Au contraire, selon nous, une politique durable du paysage s'impose de par le concept même de paysage, qui intègre les trois dimensions du développement durable : la dimension économique car le paysage résulte en partie des activités économiques, la dimension sociale car le paysage est offert aux regards de la société qui le

⁷⁵ Sur l'enjeu particulier des paysages urbains, l'article *Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale*. (Dubois, 2009a).

transforme en retour, et la dimension écologique car le cadre biophysique transparaît dans le paysage. Et en pratique, la durabilité d'une politique paysagère est à assurer par la mise en place d'une coordination intersectorielle, recherchant la convergence des politiques sectorielles autour d'objectifs paysagers partagés.

Ainsi, bien qu'elle présente des limites, notre contribution apporte une réflexion pertinente quant à la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en Wallonie.

7.2. LA CONTRIBUTION AU REGARD D'EXPERTS

1) Objectif du *focus group*

Nos propositions pour une politique régionale du paysage ne pouvant être validées par l'expérimentation, nous avons choisi de les soumettre à l'avis de personnalités amenées à réfléchir sur ce sujet au cours de leur parcours professionnel.

L'objectif attendu était de recueillir auprès d'elles :

- une appréciation de l'enjeu du travail – soit développer une politique régionale du paysage pour la Wallonie – et de la pertinence d'inscrire cette politique dans le *Schéma de développement de l'espace régional* (SDER) ;
- une appréciation de la pertinence des principes généraux, des enjeux paysagers, ainsi que des objectifs et options formulés pour une politique régionale du paysage ;
- une appréciation de la justesse de l'analyse des instruments ;
- une appréciation de l'intérêt et de la faisabilité des propositions d'optimisation de ces instruments et d'élaboration de nouveaux instruments.

Parallèlement, il était également attendu que ces personnes identifient dans notre travail des imprécisions, des éléments éludés, des erreurs éventuelles, et suggèrent des corrections et des apports.

Dans le cadre de notre recherche doctorale, cette consultation s'inscrit dans une démarche de validation des analyses et propositions de notre contribution par l'exercice de la contradiction. En permettant d'identifier les points d'accord et d'analyser les arguments apportés sur les points de désaccord, cette consultation amène au réexamen et à la consolidation de nos analyses et propositions.

2) Méthode

La méthode d'interview retenue est celle d'un *focus group*. Cette méthode scientifique de recherche qualitative se base sur des discussions de groupe, orientées sur un sujet précis par les questions d'un modérateur. Les conversations, enregistrées, en constituent le produit brut.

En organisant un *focus group*, la motivation du chercheur est d'écouter les opinions et expériences des participants afin d'approfondir la connaissance d'un sujet. La dynamique de discussion encourage ceux-ci à réagir, à se situer les uns par rapport aux autres, voire à se questionner mutuellement, ce qui apporte plus de profondeur aux informations récoltées qu'une somme d'entretiens individuels (Morgan, 1998a).

L'objectif du chercheur est à combiner avec le propre intérêt des participants : celui de partager leurs points de vue, d'échanger leurs expériences – ce qu'ils font généralement volontiers (Morgan, 1998a).

L'organisation d'un *focus group* vise à inviter les bons participants, d'une part, et à poser les bonnes questions, d'autre part (Morgan, 1998a) – les bons participants et les bonnes questions étant ceux les plus susceptibles d'apporter un maximum d'informations pertinentes au chercheur.

Dans le cadre de notre recherche doctorale, le sujet porté à la discussion du *focus group* est notre contribution à une politique régionale du paysage (soit les chapitres 4, 5 et 6, tels que rédigés en août 2009). Discuter de cette contribution demandait aux participants d'en avoir pris connaissance au préalable.

Choix des participants

La sélection des participants invités à composer le *focus group* découle directement de l'objectif du chercheur. Cette sélection vise à rassembler les personnes les plus susceptibles de générer une discussion intéressante en regard de l'objectif (Morgan, 1998b).

Classiquement, un *focus group* compte de 6 à 10 participants. Lorsque le sujet est complexe ou que les participants vont fort probablement beaucoup s'exprimer (car ils sont experts ou fortement impliqués sur le sujet), il est conseillé de limiter le nombre de participants à six (Morgan, 1998b).

Sept participants ont été conviés à notre *focus group*. Ce sont des personnalités du monde de l'Administration wallonne (DGATLPE – Administration wallonne de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie – et DGARNE – Administration wallonne de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement), dont les compétences et implications actuelles ou anciennes concernent (plus ou moins directement) le paysage. Nous avons privilégié une sélection de fonctionnaires wallons étant donné que notre travail de recherche concerne l'élaboration d'une politique publique régionale. Et ces personnes étant elles-mêmes intéressées par la question de la prise en compte du paysage en Wallonie, cela assurait leur bonne disposition à participer et à développer une discussion vivante.

Il s'agit, par ordre alphabétique, de Mesdames Thérèse Cortembos, Mireille Deconinck et Catherine Hallet, et Messieurs Jean-Marie Huybreck, Jacques Stein et Jean-Pol Van Reybroeck. Monsieur Luc Maréchal, également invité, n'a pu être présent à la réunion.

Trois des participants travaillent à la DGATLPE.

- ✓ Thérèse Cortembos, attachée, archéologue et historienne de l'art de formation. Elle est la directrice scientifique du nouvel inventaire *Patrimoine architectural et territoires de Wallonie*, lequel prend en compte la dimension paysagère des territoires construits. Elle est particulièrement préoccupée par l'articulation entre patrimoine bâti et paysages.
- ✓ Mireille Deconinck, attachée et géographe de formation. Elle est en charge des contacts internationaux en matière de paysage (dont la *Convention européenne du paysage*)⁷⁶, ainsi que de la coordination et du suivi des initiatives supra-communales en la matière.
- ✓ Jean-Pol Van Reybroeck, inspecteur général f.f. et ingénieur architecte urbaniste de formation. Il a participé à la rédaction du *Règlement général sur les bâties en site rural* et aux développements législatifs récents du *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP), en tant que chef de cabinet. Il se présente comme « sensible aux aspects paysagers ».

Les trois autres participants travaillent ou ont travaillé à la DGARNE.

- ✓ Catherine Hallet, directrice a.i. de la Direction de la nature et biologiste de formation. Pendant 15 ans, elle a été coordinatrice des Etats de l'environnement wallon (dont celui de 1996 consacré au paysage) et, par là, a touché à l'ensemble des dimensions de l'environnement. Elle précise que son parcours professionnel lui a donné une « ouverture » sur le paysage, mais pas une « expertise ».

⁷⁶ Mireille Deconinck partage cette responsabilité avec Ghislaine Devillers – de la Division du patrimoine – que nous n'avons pas retenue pour cette raison.

- ✓ Jean-Marie Huybreck, retraité, ancien inspecteur général à la Direction générale de l'agriculture (DGA) ayant travaillé également aux Administrations des travaux publics et de l'aménagement du territoire, ingénieur agronome et urbaniste de formation. A travers son itinéraire, il a été préoccupé par la cohérence transversale entre les instruments, sur le terrain de l'espace agricole en particulier. Il dit avoir une « sensibilité », un « goût » pour le paysage. Durant sa carrière, il a eu le « souci du paysage » et considère même avoir été un « défenseur acharné du paysage » au sein de l'Administration de l'agriculture.
- ✓ Jacques Stein, ancien directeur de la Division Nature et Forêts, maintenant au Centre de recherche de la nature, des forêts et du bois, et ingénieur agronome (eaux et forêts) de formation. Chargé des relations internationales en matière de biodiversité et de paysage, il a participé à l'élaboration de la *Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère* et de la *Convention européenne du paysage*. Il a également contribué à la mise en place des Plans communaux de développement de la nature. Il se dit « soucieux de la gestion du paysage ».

Les domaines de compétence de l'aménagement du territoire, du patrimoine, de l'agriculture, de l'environnement et de la nature étaient ainsi représentés dans le *focus group*. Celui-ci réunissait également des participants aux formations et expériences diverses : agronome, architecte, géographe, biologiste et archéologue, ayant travaillé dans la gestion opérationnelle, le travail d'inventaire ou la démarche législative (tant régionale qu'européenne).

Equipe de recherche

L'équipe de recherche mobilisée pour ce *focus group* se composait de trois personnes. Claude Feltz (promoteur de thèse) a joué le rôle du modérateur de la discussion. J'ai moi-même assuré le rôle de l'observateur. Et pour la préparation du *focus group* et l'analyse des résultats, j'ai pu compter sur la contribution de Claude Feltz et Serge Schmitz (membre du Comité de thèse, familier de cette méthode d'interview).

Le modérateur a pour rôle principal d'orienter la discussion sur le sujet de recherche et de l'y maintenir. Parallèlement, il est important que le modérateur laisse un certain degré de liberté à l'expression des participants, pour bénéficier des idées qui peuvent en surgir (Morgan, 1998a). Le modérateur centre la discussion sur le sujet de recherche à l'aide d'une séquence de questions, pose des questions d'approfondissement si nécessaire et invite les participants à se positionner les uns par rapport aux autres. Plus particulièrement, le modérateur doit veiller à donner la parole aux participants qui ne s'expriment pas spontanément et à éviter que d'autres ne monopolisent la discussion (Morgan, 1998b).

L'observateur, quant à lui, s'occupe de l'enregistrement de la discussion et de la prise de note. Cette prise de note concerne les éléments-clefs de la discussion (en rapport avec le thème, l'objectif du *focus group*), le nombre de participants qui s'accordent sur le même point de vue, les observations non-verbales... A l'invitation du modérateur, l'observateur peut intervenir en fin de discussion pour poser des questions supplémentaires ou d'approfondissement (Krueger, 1998b). L'observateur n'est pas assis à la table de discussion, mais est installé à l'écart.

Modérateur et observateur doivent adopter un comportement d'écoute et neutre (Krueger, 1998b).

Organisation et conditions matérielles

Le courrier d'invitation au *focus group* a été envoyé aux participants le 3 juillet 2009.

Le 19 août, les documents présentant notre contribution à une politique régionale du paysage leur ont été envoyés.

Et la réunion du *focus group* s'est tenue la matinée du 2 octobre dans une salle de Gembloux Agro-Bio Tech (suivie d'un repas de remerciement).

Séquence de questions

Pour guider la discussion du *focus group* sur le sujet de recherche et la structurer, le modérateur utilise une séquence de questions.

Dans notre cas, cette séquence de questions était programmée pour durer 2h45 (solde du temps disponible sur la matinée après avoir déduit l'accueil des participants, l'introduction et la pause).

Pour sa construction, nous nous sommes référés à Richard A. Krueger (1998a) qui suggère :

- des questions d'ouverture (très courtes) invitant chaque participant à répondre rapidement, pour assurer une première prise de contact, « briser la glace » (par exemple : nom, profession...) ;
- des questions d'introduction, généralement ouvertes mais courtes, pour diriger la discussion sur le sujet et donner aux participants l'opportunité de refléter leur expérience et leur lien avec ce sujet ;
- des questions de transition (assez courtes également) qui aident les participants à voir le sujet sous un angle plus large que selon leur point de vue personnel ;
- des questions centrales (de durée suffisamment longue) qui visent à obtenir les informations directement recherchées ;
- des questions finales pour identifier les éléments importants de la discussion et la clôturer. Il s'agit de demander aux participants de synthétiser brièvement leurs principaux points de vue sur le sujet, de les interroger sur la complétude d'un court résumé oral de la discussion donné par le modérateur ou l'observateur et de s'assurer que les participants n'ont pas d'autres commentaires à ajouter sur le sujet.

Pour notre *focus group*, une question d'ouverture n'a pas été jugée nécessaire, les participants se connaissant déjà entre eux et s'étant salués lors de l'accueil.

Une question d'introduction lançait donc la discussion sur la question du paysage en interrogeant les participants sur leur intérêt professionnel pour cette question. Cette question visait également à démontrer la diversité des expériences professionnelles réunies autour de la table.

Question 1 En un rapide tour de table, pouvez-vous dire chacun quelle est votre expérience professionnelle et en quoi elle vous a amené à avoir peu ou beaucoup de contacts avec la question du paysage ?

(durée prévue : 15 minutes)

Ensuite, la question de transition choisie permettait de vérifier la pertinence de l'enjeu de notre travail de recherche.

Question 2 Dans le cadre de votre action professionnelle, est-ce que vous pensez qu'il y a une stratégie commune de référence à partir de laquelle on pense le paysage à l'échelle de la région wallonne ?

(durée prévue : 20 minutes)

Trois questions centrales, directement relatives à l'appréciation de notre contribution, ont alors été posées.

La première avait pour but de connaître, rapidement, les grandes prises de position des participants par rapport au travail de recherche, à la manière d'une « prise de température » pour identifier les résistances, les ouvertures, les points d'achoppements et d'adhésion.

Question 3 Par rapport à votre sensibilité, votre expérience et vos attentes, est-ce que vous pouvez dégager 3 points forts et 3 points faibles de la contribution doctorale ?

(durée prévue : 25 minutes)

La seconde question centrale était centrée sur la pertinence de notre proposition de politique régionale du paysage, à inscrire dans le SDER.

Question 4 Est-ce que la proposition stratégique (c'est-à-dire les principes, enjeux, objectifs...) vous paraît pertinente, incomplète, insuffisante ?

Est-ce pertinent, selon vous, de construire un document de référence unique en termes d'encadrement et d'affirmation des objectifs politiques de la part de la Région wallonne ?

(durée prévue : 25 minutes)

Et la troisième question centrale concernait la justesse de l'analyse des instruments ainsi que l'intérêt et la faisabilité des propositions d'optimisation des instruments et de développement d'un nouveau Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage (en août 2009, notre proposition d'élaboration de nouveaux instruments régionaux de mise en œuvre se focalisait sur un nouveau Règlement consacré à la protection, la préservation et au développement du paysage).

Question 5 Est-ce que l'analyse des instruments vous paraît correcte et fondée ?

Selon vous, est-ce que les propositions d'amélioration sont de nature à faire progresser la prise en charge du paysage en Wallonie ?

(durée prévue : 40 minutes)

Enfin, deux questions clôturaient la discussion.

L'une permettait aux participants d'exprimer un point de vue global sur notre contribution.

Question 6 Est-ce que la contribution garde une cohérence et une pertinence ? Est-ce qu'il y a des critiques globales, sans prendre en compte les instruments individuellement ?

(durée prévue : 20 minutes)

La deuxième visait à faire vérifier par les participants les points essentiels que modérateur et observateur retiraient de la discussion.

Question 7 En synthèse, je vais tenter de relever les principales remarques et critiques que vous avez faites.

Après cette synthèse, est-ce que vous souhaitez ajouter certains éléments sur lesquels je n'ai pas mis suffisamment l'accent ?

(durée prévue : 20 minutes).

Méthode d'analyse

Un débriefing entre le modérateur et l'observateur a eu lieu dans les heures qui ont suivi la réunion du *focus group*.

Un second débriefing s'est tenu par la suite avec Serge Schmitz – non présent à la réunion – après qu'il ait écouté l'enregistrement de la discussion pour poser sa propre analyse.

Ces débriefings visaient à croiser les analyses personnelles des trois chercheurs pour en vérifier la convergence. Démarche de validation par triangulation, ce croisement assure que les conclusions de l'analyse sont similaires quel que soit le chercheur, donc vérifiables par un autre chercheur et que l'analyse est ainsi reproductible.

L'analyse a tout d'abord identifié les idées principales, relevant directement de notre sujet et explicitement partagées par plusieurs participants. Etant ainsi les plus susceptibles d'être émises par d'autres personnes, ce sont celles qui possèdent le plus de poids. L'analyse a également retenu des commentaires secondaires, chacun émis par un seul participant et ne trouvant que très peu de résonnance chez les autres. Ils représentent donc des avis personnels sur lesquels il est intéressant de poser un regard critique mais sans toutefois les considérer comme résultats principaux de l'analyse. Ensuite, l'analyse du *focus group* a retiré une validation générale des analyses et propositions soumises à consultation, sur base des avis partagés par plusieurs participants.

Cette phase d'analyse implique une sélection dans les données récoltées, contrairement à la phase de collecte (l'enregistrement) qui vise à récolter toute l'information (Krueger, 1998c).

Le rapport d'analyse présente, pour chaque point abordé et en italique, une description synthétique des apports de la discussion du *focus group*. Les prises de position des participants sont anonymes (cette garantie favorise leur liberté d'expression durant la discussion). Ensuite, nous apportons nos éléments d'interprétation et de discussion.

Enfin, l'enregistrement a été écouté par l'observateur pour vérification de l'analyse posée.

Précisons que parmi les remarques de détail faites par les participants – et non retenues pour l'analyse –, certaines ont néanmoins donné lieu à corrections, précisions ou ajouts dans la dissertation finale.

De plus, les remarques données par les participants en dehors de la réunion du *focus group* ne sont pas traitées dans cette analyse étant donné qu'elles n'ont pu être soumises à la dynamique de réaction et partage entre participants qui caractérise le *focus group*.

3) Analyse du *focus group*

Cinq idées principales :

➤ **Dans la contribution doctorale : nécessité de contextualiser l'émergence et l'usage des instruments analysés**

Le focus group met en lumière un manque de contextualisation dans l'analyse des instruments : en effet, chaque instrument a été instauré dans un contexte social, institutionnel et politique particulier et a pu évoluer par la suite parallèlement à l'évolution des mentalités. Ce qui existe aujourd'hui est donc issu d'un long continuum.

Des participants soulignent que les idées et mentalités ont progressivement évolué ces dernières décennies tant au niveau de la prise en compte du paysage (depuis l'élaboration des Plans de secteur jusqu'à la Convention européenne du paysage) que dans la manière de concevoir l'aménagement du territoire (par exemple, le courant de décentralisation qui transfert du pouvoir aux Communes).

Par conséquent, si l'analyse a identifié une inadaptation de certains instruments à contribuer à une politique wallonne du paysage, l'étude de leur genèse (y compris leur contextualisation) pourrait aider à en comprendre le pourquoi (quels étaient les objectifs initiaux de l'instrument, le contexte social et politique de son émergence...).

Du fait de ce défaut de contextualisation, l'appréciation des instruments paraît donc « arbitraire » et « peu nuancée » à certains participants.

Ainsi, plusieurs participants soulignent la nécessité de contextualiser la mise en place et l'évolution éventuelle de chaque instrument analysé, pour apporter un éclairage historique sur les faiblesses pointées dans la recherche.

Dans cette même idée, des participants pointent l'inadéquation de l'ordonnancement alphabétique des instruments analysés dans la contribution doctorale. Un participant suggère d'ordonner les instruments analysés selon leur chronologie, par exemple, ce qui faciliterait leur contextualisation.

Interprétation et discussion :

Précisons tout d'abord que le document fourni aux participants ne comportait ni l'historique de la prise en compte publique du paysage en région wallonne (tel que développé au chapitre 1), ni la ligne du temps situant les instruments analysés (au chapitre 5). De plus, la réaction de certains participants est également à comprendre par rapport à leur implication personnelle et directe dans l'élaboration et la mise en pratique des instruments.

Nous reconnaissons que contextualiser – dans le temps – les instruments analysés permettrait de mieux comprendre l'origine de leur éventuelle inadéquation aux enjeux paysagers actuels. Mais la contextualisation de chaque instrument impliquerait un important travail de recherche historique (par bibliographie, entretiens...). Or, la recherche doctorale vise, d'une part, à apprécier en quoi les instruments tels que définis actuellement peuvent contribuer à une politique wallonne du paysage et, d'autre part, à proposer, le cas échéant, leur adaptation pour optimiser cette contribution. Répondre à cet objectif de recherche ne nécessitait donc pas de connaître, de manière précise et vérifiable, tous les détails de l'origine historique de l'éventuelle inadéquation de chaque instrument.

Toutefois, à l'issue du *focus group*, il nous est paru important d'apporter une contextualisation générale et synthétique des instruments analysés, sous la forme d'une ligne du temps. Celle-ci s'ajoute à la genèse de la prise en compte actuelle du paysage par la Région wallonne (du chapitre 1).

➤ **Dans la contribution doctorale : absence d'analyse personnelle des réalités de la mise en pratique des instruments étudiés**

Plusieurs participants au focus group pointent le caractère uniquement « théorique » de l'analyse des instruments présentée dans la contribution doctorale. Ils regrettent que les réalités de leur mise en pratique ne soient pas prises en compte. En ce sens, un participant déplore que les praticiens de ces instruments n'aient pas été consultés.

Discussion :

Dans le cadre de la recherche, le choix a été fait d'aborder les instruments selon leur définition théorique (c'est-à-dire juridique, administrative ou bibliographique), et ce à travers les ressources documentaires (codes, documents du Gouvernement, publications de l'Administration, études scientifiques...).

L'observation et l'analyse personnelle des pratiques réelles de ces instruments ont été écartées du travail de recherche car, s'il est vrai qu'elles auraient été intéressantes pour éclairer leur mise en pratique, elles ne sont néanmoins pas indispensables pour apprécier le potentiel (théorique) de contribution de ces instruments à une politique wallonne du paysage. De plus, une telle analyse de la pratique des instruments aurait nécessité un investissement en temps considérable (enquêtes auprès des praticiens et utilisateurs, étude de dossiers, évaluation des résultats obtenus par rapport aux résultats attendus...) qui, multiplié par le nombre d'instruments analysés, n'était pas envisageable dans le cadre de la thèse.

Toutefois, les commentaires apportés par les ressources documentaires consultées sur les réalités de la mise en pratique des instruments ont été intégrés à notre analyse (car disponibles).

Le choix de centrer notre analyse sur la définition théorique des instruments a impliqué de limiter nos propositions d'optimisation à cette même définition, et donc de ne pas proposer des adaptations de leur mise en pratique. Pour autant, l'importance et la nécessité d'optimiser les pratiques (par la sensibilisation et la formation) n'a pas été niée. Mais notre travail n'a pas développé cet aspect.

➤ **Dans le contexte wallon : report de la responsabilité paysagère vers le niveau communal**

Des participants au focus group rappellent le courant de décentralisation que connaît l'aménagement du territoire ces dernières décennies (soit la volonté régionale d'octroyer de plus en plus de responsabilités aux autorités locales). Ainsi, c'est au niveau communal que se prennent de plus en plus de décisions, par l'intermédiaire de la délivrance des Permis.

Dans ce contexte, les participants s'accordent sur le principe d'agir concrètement et localement en matière de paysage (entre autres pour s'adapter aux caractéristiques locales). Le niveau de responsabilité communale constitue, selon eux, le niveau adéquat de la gestion du paysage.

Par conséquent, certains participants insistent sur l'importance d'optimiser la prise en compte du paysage dans les instruments locaux (surtout les Schémas de structure communaux et

Règlements communaux d'urbanisme), entre autres par l'actualisation des publications d'orientation correspondantes.

La sensibilisation des responsables politiques et du personnel administratif des Communes est également considérée comme essentielle par plusieurs participants.

Interprétation et discussion :

La décentralisation correspond à la volonté politique régionale de confier une part de responsabilité de plus en plus grande aux Communes. La discussion du *focus group* s'inscrit dans cette logique en matière de gestion du paysage.

Notre contribution défend également l'importance d'une prise de responsabilité paysagère au niveau communal. En effet, l'échelle locale voit une diversité de paysages et l'émergence d'enjeux paysagers propres auxquels il revient aux Communes de répondre.

Néanmoins, la prise en compte du paysage appelle également une prise de responsabilité au niveau régional, laquelle est peu mise en exergue lors de la discussion du *focus group*. Tout d'abord, si la Région wallonne s'est engagée en ratifiant la *Convention européenne du paysage*, c'est à elle qu'il revient de faire « percoler » cet engagement au niveau communal. De plus, certains enjeux paysagers régionaux appellent réponse de la Région (par exemple, l'érosion de la diversité paysagère régionale ou l'implantation de champs éoliens). Et enfin, le report de responsabilités vers les Communes impliquent également pour la Région de leur donner les orientations et les moyens dont elles ont besoin pour assumer ces responsabilités.

Or, certains participants du *focus group* ne paraissent pas considérer l'importance de donner des lignes directrices aux Communes. De l'expression « penser global, agir local », le « penser global » semble mis entre parenthèses.

Dans notre travail de recherche, la perspective défendue est donc celle d'une subsidiarité qui appelle chaque niveau à faire face aux responsabilités qui lui incombent (réponse aux enjeux paysagers d'échelle locale pour les Communes et maintien des enjeux régionaux sous responsabilité de la Région).

➤ **Dans le contexte wallon : la sensibilisation préférée à la réglementation**

Du focus group, il ressort également que la sensibilité actuelle, en matière d'aménagement du territoire et de gestion de l'environnement, est moins à la logique réglementaire (surtout à l'échelle régionale) qu'aux actions de sensibilisation.

En particulier, un participant met en garde contre le danger à vouloir trop réglementer : les réglementations peuvent devenir difficilement inapplicables de par leur lourdeur, leur complexité et leur rapide obsolescence (la législation évoluant avec un temps de retard sur la société). Selon lui, la réglementation peut finalement empêcher une bonne gestion.

Ainsi, notre proposition d'élaborer un nouveau Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage paraît, sous le titre proposé, inadéquate pour les participants. Ceux-ci soulignent l'importance de sensibiliser les acteurs au paysage plutôt que de réglementer.

Pour cette sensibilisation, des participants désignent comme cibles particulières les agents de l'Administration et les responsables politiques, tant du niveau régional que communal, lesquels sont amenés à prendre et motiver des décisions. Un participant propose donc de privilégier l'aide à une bonne motivation des décisions : au plus les actes sont motivés, au plus il est difficile de l'attaquer.

La sensibilisation paraît d'autant plus nécessaire à un autre participant que le paysage, en tant que matière transversale, demande le développement d'une « ouverture d'esprit » sur les différents domaines qu'il convoque.

Un participant précise que si une réglementation est néanmoins nécessaire, elle est préférable au niveau communal car c'est maintenant à ce niveau que se prennent la majorité des décisions quotidiennes (par la délivrance des Permis).

Un autre participant suggère de compléter les règlements régionaux existants (Règlement général sur les bâties en site rural et Règlement général sur les bâties applicable aux zones protégées en matière d'urbanisme) plutôt que d'en développer un nouveau.

Interprétation et discussion :

Notre approche considère la voie normative et la sensibilisation comme deux voies complémentaires et nécessaires d'une politique du paysage. L'une et l'autre sont donc mobilisées dans notre contribution.

Cela signifie que la sensibilisation ne peut suffire : il importe qu'elle renvoie à un cadre de référence (réglementaire ou non, selon la sensibilité du Gouvernement) définissant des orientations stratégiques, des concepts communs, des critères d'appréciation... sur lesquels les utilisateurs peuvent s'appuyer pour motiver leurs décisions, en dehors de l'arbitraire et de la subjectivité individuelle.

Notre intention est donc avant tout d'apporter les objectifs et éléments de contenu de tels cadres de référence, et non d'en défendre leur forme réglementaire.

Or, comme la forme réglementaire de notre proposition d'élaboration d'un Règlement régional d'urbanisme dédié au paysage (telle que rédigée en août 2009) semble avoir particulièrement focalisé l'attention des participants, nous avons, à l'issue du *focus group*, mis en avant les objectifs et les contenus que devraient assumer de nouveaux instruments régionaux, et leur forme en retrait.

➤ **Dans la contribution doctorale : pas de prise en compte des instruments du secteur touristique**

Des participants au focus group regrettent que le travail de recherche ait laissé de côté les instruments du secteur touristique. Ils précisent que le montant des subventions accordées par ce secteur peut contribuer de manière significative au financement d'actions pour le paysage, dans des projets de territoire.

Discussion :

Nous avons conscience du rôle que le secteur touristique joue et a à jouer pour la valorisation (surtout) du paysage. Ses interventions concernent principalement la (mise en) perception du paysage.

Mais pour notre recherche, les secteurs privilégiés sont ceux qui peuvent transformer la « matière » du paysage – soit le territoire – de façon plus ou moins irréversible. Il s'agit de l'aménagement du territoire, de la gestion de l'environnement et de la nature, de l'agriculture et du développement rural.

Commentaires secondaires :

➤ **Dans la contribution doctorale : peu de considération pour le rôle des acteurs privés**

Un participant précise que ce sont les acteurs privés qui produisent le paysage ; l'Administration se limite à encadrer leurs actions. Il estime donc réducteur de ne s'intéresser qu'à la partie publique. Il regrette le manque de prise en compte des partenaires privés dans le travail de recherche.

Pour un autre participant, gérer le paysage implique de faire appel à ceux qui agissent dessus au jour le jour : ce sont surtout les locaux, qu'il importe de faire participer.

Discussion :

Notre travail de recherche concerne, en effet, l'élaboration d'une politique publique du paysage. Il s'est donc centré sur les rôles et missions de la Région wallonne, des Communes et des structures supra-communales, ainsi que sur les instruments publics dont elles disposent. Seules les pratiques individuelles sur lesquelles l'action publique a prise ont donc été abordées.

➤ **Dans la contribution doctorale : pas d'intégration du principe de conformité écologique**

Un participant souligne la nécessité de prendre en compte le principe de conformité écologique lorsque l'on traite du paysage.

Discussion :

Notre définition du concept de paysage (précisée au départ de celle de la *Convention européenne du paysage* dans le chapitre 3 de la thèse) considère celui-ci comme l'interface visuelle entre le territoire et les hommes. En conséquence, le paysage en lui-même ne possède pas de fonction écologique. C'est la structure du territoire qu'il donne à voir qui porte – parmi d'autres – une fonction écologique. La conformité écologique n'est donc pas, selon nous, un critère de référence intrinsèque à l'analyse et la gestion du paysage.

Par contre, le paysage – soumis à différents regards – peut faire l'objet d'une lecture écologique, basée sur l'interprétation disciplinaire de ce qu'il offre à la vue. Cette lecture et les valeurs correspondantes attribuées au paysage sont à considérer au même titre que les autres lectures (géologique, historique...) et valeurs (sachant que pour l'action, un arbitrage politique est parfois nécessaire entre objectifs de valeurs contradictoires).

Précisons que cette remarque provient peut-être d'une confusion sur le concept de paysage (assimilé à l'écopaysage des écologues) lors de la discussion du *focus group*, qui peut s'expliquer par la définition très (trop) synthétique de notre concept fournie préalablement aux participants.

La conformité écologique constitue un critère qui intervient néanmoins par la suite, lorsqu'il s'agit d'étudier les incidences sur l'environnement de la politique paysagère ou de coordonner, sur un même lieu, les objectifs et options pour le paysage aux différentes politiques sectorielles concernées, dont celle de la nature.

➤ **Dans la contribution doctorale : manque de prise en considération de la forêt**

Un participant regrette que la question des aménagements forestiers (et secondairement du reboisement des bords d'autoroute), qui marquent fort le paysage, ne soit pas abordée.

Discussion :

La forêt joue un rôle très important dans la structuration du paysage (grands massifs forestiers, petits bois...). D'autre part, certaines pratiques forestières contribuent à déqualifier les paysages (enrésinement de petites parcelles isolées en zone agricole, grandes coupes à blanc...). C'est pourquoi nous avons formulé une option « encadrer les pratiques agricoles ».

Néanmoins, il est vrai que nous n'avons pas retenu d'instruments opérationnels spécifiques à la gestion forestière dans notre panel d'instruments analysés. La problématique principale de la localisation des surfaces forestières est toutefois prise en compte à travers l'étude des Plans de secteur et des Schémas de structure communaux (avec leur plan d'affectation).

➤ **Dans la contribution doctorale : pas d'analyse du remembrement des biens ruraux**

Un participant souligne l'importance du remembrement des biens ruraux en tant qu'instrument de gestion foncière pouvant aussi servir un objectif paysager, et regrette qu'il ne soit pas analysé dans la contribution doctorale.

Discussion :

Le remembrement des biens ruraux est inclus dans notre liste des instruments susceptibles de contribuer à une politique du paysage. Mais ne pouvant analyser l'ensemble de ces instruments dans le cadre de la recherche doctorale, une sélection a été opérée et n'a pas retenu le remembrement (qu'il soit rural ou urbain, d'ailleurs). Nous sommes néanmoins conscients à la fois des forts impacts paysagers – souvent problématiques – des remembrements anciens, autant que du potentiel de l'instrument foncier qu'il constitue pour une politique du paysage (dans des logiques de recomposition, restauration ou requalification des paysages, et pas seulement dans la perspective d'en limiter les incidences paysagères).

➤ **Dans le contexte wallon : grand enjeu de clarifier le concept des lignes de force du paysage**

Un participant appuie sur la nécessité de clarifier le concept des lignes de force du paysage, auquel le CWATUP fait référence, et souligne l'importance de cet enjeu.

Il précise que le CWATUP a été récemment modifié pour inclure la description des lignes de force du paysage dans la composition obligatoire des demandes de permis d'urbanisme et d'urbanisation dérogatoires ; l'auteur de projet va devoir expliquer quelles sont les principales lignes de force (« telles que les éléments marquants du relief, les courbes de niveaux, la végétation, la présence d'un cours d'eau ou tout autre élément marquant du paysage ») dans un rayon de 50 mètres et comment il s'en est inspiré (art. 113 et 285 de la coordination officieuse du CWATUP du 22 septembre 2009).

Discussion :

Pour une meilleure application des prescriptions du CWATUP qui utilisent le concept des lignes de force du paysage, nous proposons en effet de définir ce concept et expliciter les prescriptions qui y réfèrent dans des documents de type pédagogique.

Par exemple, le projet de *vade mecum* élaboré par la Cellule Paysage (Kummert et Feltz, 2008) propose une interprétation de la condition de respect, de structuration ou de recomposition des lignes de force du paysage qui permet, dans certains cas, de déroger aux Plans de secteur (art. 127 §3 du CWATUP).

En ce qui concerne l'énoncé du *Règlement général sur les bâties en site rural* selon lequel l'implantation des volumes et l'aménagement de leurs abords doivent se faire en fonction des lignes de force du paysage (art. 419 a.), il nous paraît essentiel de l'expliciter dans les brochures explicatives de ce règlement.

Notre travail de recherche s'étant arrêté à la version du CWATUP de septembre 2008, il n'a pas pris en compte les nouvelles modifications du Code qui intègrent la description des lignes de force du paysage dans la composition des demandes de permis d'urbanisme et d'urbanisation dérogatoires. Cette nouvelle obligation rend l'enjeu de clarification de ce concept d'autant plus important.

➤ **Dans le contexte wallon : nécessité de décloisonner les secteurs et les niveaux d'action**

Un participant insiste sur l'importance de rassembler, imbriquer (plutôt que dissocier) les divers secteurs (cadre de vie, patrimoine...) et différents niveaux d'action (Région, Communes...).

Discussion :

L'organisation administrative des politiques publiques est fondée sur une répartition des responsabilités, des tâches et des moyens par domaines et niveaux de compétence (dans le respect du principe de subsidiarité).

Néanmoins, les enjeux d'une politique paysagère, matière transversale s'il en est, appellent une coordination entre les différents secteurs administratifs dont l'action publique peut contribuer à modifier le paysage (dans sa matérialité ou sa perception).

Une action coordonnée entre niveaux de décision est également nécessaire, sans toutefois aboutir à leur « fusion ». Le partage de responsabilités entre différents niveaux de décision découle de l'émergence d'enjeux à différentes échelles territoriales.

Notre contribution doctorale transcrit justement une recherche de coordination des différents niveaux d'action, de définition d'orientations stratégiques communes pour guider les politiques sectorielles concernées et de mise en cohérence de leurs instruments.

Validation de nos analyses et propositions :

➤ Sur l'enjeu de développer une politique régionale du paysage et de la transcrire dans le SDER

Du focus group, il ressort qu'il n'existe pas de stratégie régionale pour le paysage explicitement définie dans un document de référence, même si la Région wallonne s'est positionnée par la ratification de la Convention européenne du paysage et a pris diverses initiatives en la matière (comme le montre la contribution doctorale).

Un participant souligne l'importance d'avoir un document de référence pour tous ceux qui sont censés se préoccuper du paysage – document établissant un langage, des principes et des orientations générales communes pour guider la pratique quotidienne. Et ce d'autant plus que se dégage parfois « l'impression que le paysage, c'est l'affaire de l'aménagement du territoire ».

Selon la majorité des participants, le SDER pourrait en effet être ce document. Approuvé en 1999, le SDER mériterait d'être actualisé pour intégrer les nouveaux enjeux paysagers et intégrer la réaffirmation politique de la part de la Région wallonne de prendre en compte le paysage.

Certains participants précisent cependant que le SDER présente l'inconvénient d'être perçu comme un instrument d'aménagement du territoire, peu ou pas utilisé par les secteurs de l'environnement, la nature et l'agriculture. Alors qu'il est plus que cela : c'est un instrument transversal, approuvé par l'ensemble des Ministres du Gouvernement wallon. D'où la nécessité de sensibiliser l'ensemble des responsables politiques et des agents concernés au contenu, au rôle et à l'utilité du SDER (tout agent – quelle que soit son ressort administratif – pourrait, par exemple, motiver ses décisions en référant au SDER). Un participant considère d'ailleurs que le paysage – matière transversale – pourrait apporter le caractère d'intégration (voulu à l'origine, mais perdu depuis) du SDER.

Interprétation :

De manière générale, les participants au *focus group* s'accordent donc à l'enjeu premier d'élaborer une politique régionale du paysage et se rallient secondairement à la proposition d'inscrire celle-ci dans le SDER.

Il apparaît que les participants les plus intéressés par un document régional de référence en matière de paysage sont ceux qui ne travaillent pas à l'Administration de l'aménagement du territoire. En effet, alors que conscientisés à l'enjeu paysager, la prise en charge du paysage n'est toutefois pas attribuée de manière centrale à leur Administration (ressources naturelles, environnement, agriculture). Ils sont donc particulièrement intéressés par savoir comment ils peuvent y contribuer. Un document présentant la stratégie de la Région wallonne en cette matière leur permettrait de mieux y inscrire leur pratique administrative.

➤ Sur la formulation des principes, enjeux, objectifs et options d'une politique régionale du paysage

Sur le fond, les rares commentaires donnés n'ont pas été partagés par plusieurs participants (on retrouve les éléments de la Convention européenne du paysage dans les principes formulés, les enjeux formulés sont des « évidences »...).

Sur la forme, certains participants ont émis des remarques quant au vocabulaire, au style, à la redondance et à la structure de cette partie.

Interprétation et discussion :

Les remarques de forme ont été prises en compte dans la rédaction finale.

Sur le fond, nous pouvons déduire que des participants approuvent comme évidences de retrouver les éléments de la *Convention européenne du paysage* dans les principes et s'accordent sur les enjeux formulés.

➤ Sur l'analyse des instruments et les propositions pour leur optimisation

Outre les commentaires déjà présentés ci-dessus (dans les idées principales et les commentaires secondaires), il ressort du focus group que l'analyse des instruments est globalement intéressante.

Il s'agit d'une « analyse systématique » « débouchant sur des propositions d'amélioration de la prise en compte du paysage » dans les instruments existants. Elle démontre la « complexité » du sujet et la nécessité d'une approche transversale. C'est un « exercice de subsidiarité » et une tentative de mise en cohérence. En montrant que chaque outil apporte sa part, elle contribue au développement d'une « boîte à outils » pour prendre en compte les paysages.

Citons à ce sujet l'intervention – significative – d'un participant : « il faudrait quelque part quelqu'un qui prenne le temps de faire la coordination entre tous ces outils-là. Ils vivent actuellement chacun leur vie, indépendamment les uns des autres et en fonction de l'intérêt de ceux qui les gèrent. »

Certains participants insistent particulièrement sur l'intérêt et l'importance d'optimiser les instruments locaux existants.

Les participants ont également chacun émis des remarques particulières sur les instruments dont ils ont la connaissance et la pratique.

Interprétation et discussion :

Implicitement, il y a également une adhésion générale des participants à la proposition de mobiliser et coordonner les instruments existants (chaque instrument apportant ou pouvant apporter sa part de réponse) plutôt que de développer encore de nouveaux instruments.

Mais face à nos propositions qui visent surtout à ajuster les instruments dans leur portée, les participants semblent préférer une autre voie : l'amélioration de leur mise en pratique par la sensibilisation des utilisateurs. Si l'optimisation des pratiques n'a pas fait l'objet de notre travail de recherche, nous n'avons pas pour autant négligé la sensibilisation et l'éducation des utilisateurs (par l'actualisation ou la rédaction de publications pédagogiques). Mais comme déjà dit, la sensibilisation ne peut cependant suffire, elle doit renvoyer à un cadre définissant orientations, concepts, critères... communs.

Les remarques particulières émises par chaque participant sur les instruments ont été étudiées et prises en compte pour la rédaction finale.

Précisons, comme l'a prévenu un participant, que ce sur quoi les participants sont d'accord, ils n'en font généralement pas mention (à moins d'être directement interrogé à ce propos). De fait, les remarques particulières sur l'analyse des instruments concernent principalement des points de désaccord, des éléments à corriger...

Enfin, en exprimant que les propositions formulées dans notre contribution sont déjà dans l'esprit des agents de l'Administration, un participant reconnaît implicitement leur pertinence.

4) En conclusion

Ce *focus group* nous a donc permis de valider la pertinence de notre contribution et de l'affiner en la corigeant, la précisant, la clarifiant, ainsi qu'en situant et argumentant explicitement notre cadre et nos choix de recherche.

En particulier, nous retenons de la discussion les deux évolutions qui marquent aujourd'hui la politique d'aménagement du territoire en Wallonie : d'une part, le courant de décentralisation qui se traduit par un pouvoir de décision accru au niveau communal, et la préférence accordée à la sensibilisation par rapport à la voie réglementaire, d'autre part.

Notre étonnement a aussi été de constater, chez certains participants, une absence de conviction sur la capacité – voire la responsabilité – de la Région à encadrer et orienter les initiatives locales en matière de paysage. Or, pour la gestion publique des paysages, nous défendons une complémentarité entre niveaux régional et locaux, qui implique pour la Région de faire face aux

enjeux pertinents pour l'ensemble du territoire régional, d'une part, et d'autre part de susciter, orienter, coordonner les initiatives relevant de l'échelle locale.

Enfin, l'intérêt spécialement exprimé par certains participants – issus particulièrement des domaines non liés à l'aménagement du territoire – à un document régional de référence en matière de paysage conforte la nécessité d'une politique du paysage qui soit transversale.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES



© Claude Feltz (2008)

En ratifiant la *Convention européenne du paysage*, la Région wallonne s'est engagée à répondre au nouvel enjeu de gestion publique qu'est le paysage. Par cette adhésion, elle est tenue de mettre en œuvre des politiques publiques pour prendre en charge les paysages de son territoire, et ce dans le respect du cadre juridique établi par la convention.

Or, si le 20^{ème} siècle et la première décennie du 21^{ème} ont vu progressivement le paysage faire l'objet de diverses initiatives publiques et associatives, la Région n'a pas encore formulé de véritable politique régionale du paysage qui définirait, au minimum, les lignes stratégiques de son action et les moyens de sa mise en œuvre.

C'est à l'élaboration d'une telle politique que notre thèse s'est fixé comme objectif d'apporter sa contribution.

Pour construire cette contribution à une politique régionale du paysage, la méthode de recherche mise en place se décompose en trois temps.

Tout d'abord, l'étude de la littérature a servi d'appui pour préciser le concept de paysage utilisé dans le cadre de la recherche, au regard de la définition apportée par la *Convention européenne du paysage*. Nous avons également cherché à caractériser les politiques publiques de paysage, de manière générale, et à nous inspirer de celles mises en place en France, au Québec et en Suisse.

Dans un deuxième temps, le cœur de notre travail de recherche a consisté à construire une double proposition : stratégique et instrumentale.

Le collationnement, l'analyse et la mise en cohérence des énoncés stratégiques déjà formulés par la Région wallonne en matière de paysage ont amené à formuler les principes généraux devant guider la politique du paysage en Wallonie, ainsi que les objectifs et options répondant aux enjeux paysagers dégagés à l'échelle de la région.

En référence à cette proposition stratégique, notre contribution s'est ensuite attelée à développer un cadre instrumental pour la concrétisation d'une telle politique wallonne du paysage. Pour la constitution de ce cadre instrumental, la première étape a été d'analyser les instruments existants pour apprécier leur potentiel à contribuer à une politique paysagère. Il s'agit des instruments dont la Région wallonne dispose et pourrait mieux valoriser pour répondre aux enjeux paysagers qui se posent à son échelle, d'une part, et des instruments que les niveaux locaux pourraient mobiliser pour concevoir et mettre en œuvre leurs propres politiques paysagères. L'analyse de ces instruments a conduit à proposer, le cas échéant, leur optimisation. Ensuite, l'identification des lacunes dans le *corpus* des instruments existants a mené à proposer le développement d'instruments régionaux complémentaires, pour lesquels ont été défini leurs objectifs et leur contenu (laissant la question de la transcription juridique à l'appréciation du système politique wallon). Instruments existants – optimisés le cas échéant – et nouveaux instruments composent ainsi un nouveau cadre instrumental pour une politique wallonne du paysage.

Enfin, la troisième phase de notre recherche a consisté à réexaminer nos analyses et propositions, à la lumière de la *Convention européenne du paysage* et des remarques d'experts, pour les consolider et en asseoir la pertinence.

In fine, notre recherche doctorale aboutit à deux produits principaux.

Le premier est la proposition de formulation de la politique régionale du paysage – dont nous avons défini les principes, objectifs et options – pour un document stratégique. Ce document, destiné à constituer le cadre commun devant guider l'ensemble des acteurs du paysage, vise à intégrer la dimension paysagère dans les différentes politiques sectorielles concernées et à orienter les initiatives locales. Son orientation générale est le maintien et le développement des qualités et valeurs de tous les paysages wallons, ainsi que leur valorisation.

Le deuxième produit de la recherche réside dans la proposition d'un cadre instrumental adapté à la conception et la mise en œuvre d'une politique wallonne du paysage. Ce cadre rassemble et articule des instruments existants pour lesquels nous proposons d'optimiser, le cas échéant, leur prise en compte de la dimension paysagère, ainsi que de nouveaux instruments proposés en complément pour remédier aux lacunes du *corpus* existant. A ce titre, nous avons montré qu'il est nécessaire de développer de nouveaux instruments régionaux spécifiquement dédiés au paysage.

Nos propositions tant stratégique qu'instrumentale s'inscrivent dans une perspective de cohérence horizontale et verticale.

La cohérence horizontale appelle la coordination des différentes politiques sectorielles de la Région concernées par les objectifs et options de la politique paysagère (formulée dans un document stratégique), ainsi que par l'intégration de la dimension paysagère dans les instruments sectoriels. Cette approche intersectorielle – qui assure également la prise en compte des trois dimensions du développement durable – est nécessaire de par la transversalité du concept même de paysage. En effet, en tant qu'image du territoire, le paysage reflète – en partie du moins – les actions et décisions publiques qui se concrétisent sur le territoire, qu'elles relèvent de politiques économiques, environnementales, culturelles...

La cohérence verticale se traduit par la coordination des actions et décisions entre chaque niveau territorial de décision ou d'initiative, ce qui implique de préciser le rôle de chacun. Même dans un contexte de décentralisation, certains enjeux paysagers (la protection des paysages patrimoniaux, l'implantation des grandes infrastructures régionales...) appellent une prise de responsabilité de la Région. Mais il revient également à la Région d'inciter, encadrer et soutenir les niveaux locaux dans la mise en place de leurs propres politiques paysagères. Au niveau communal, l'enjeu principal est de sensibiliser et former les élus et les agents de l'administration à la mobilisation pour le paysage des instruments existants. A l'échelle supra-communale, il s'agit essentiellement d'encourager le développement de projets, au sein de structures volontaires, pour affirmer des choix locaux en matière de paysage.

Enfin, notre travail conduit à attirer l'attention sur divers grands chantiers encore à mener pour la recherche en gestion du paysage.

Citons tout d'abord celui de la caractérisation et de la gestion des paysages urbains et villageois, perçus dans la globalité des ensembles bâties. Insuffisamment prise en compte dans la gestion urbanistique, la dimension paysagère des villes et villages devrait faire l'objet de recherches supplémentaires en vue de construire un projet pour les paysages urbains et villageois du futur et de définir les instruments adéquats pour y parvenir.

Un second chantier concerne la problématique de l'explicitation opérationnelle du concept de lignes de force du paysage. En effet, après leur introduction à l'art. 127 pour les permis d'urbanisme dérogatoires, une disposition nouvelle du *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine* (CWATUP) impose la description des lignes de force du paysage dans la composition obligatoire des demandes de permis d'urbanisme et d'urbanisation dérogatoires (art. 113 et 285 de la coordination officieuse du CWATUP du 22 septembre 2009). Cet énoncé réglementaire renvoyant à un concept non encore clairement défini, son application reste soumise à l'appréciation compétente mais subjective des fonctionnaires délégués. Cela renvoie à la nécessité de développer des instruments d'aide à la décision pour amener l'autorité publique à prendre des décisions fondées sur des concepts partagés. Parallèlement, cela nécessite d'une part, de construire la base de connaissances reconnues pour informer les décisions et d'autre part, d'y former les agents de l'administration en charge des dossiers.

Précisée par un cadre stratégique et méthodologique d'application, la disposition relative aux lignes de force du paysage a l'avantage de s'adapter avec souplesse à une grande diversité de projets et de contextes paysagers. Une telle démarche se rapproche des règlements québécois dits « discrétionnaires », lesquels obligent à atteindre des objectifs fixés, laissant ouvert le champ des moyens, l'octroi de l'autorisation dépendant alors de la démonstration de la rencontre de l'objectif.

La prise en compte du paysage par l'aménagement du territoire invite donc, sans doute aussi, à une reconsideration de nos modes traditionnels de gestion publique et de notre culture juridique normative. Préserver et développer la qualité des paysages nécessitent, en effet, moins la stricte conformité à des énoncés réglementaires que l'appréciation de la qualité des projets eu égard aux nouveaux paysages souhaités.

BIBLIOGRAPHIE

- ADESA (1993). *Convention Région wallonne – ADESA asbl relative à l’élaboration d’une méthodologie de définition des zones d’intérêt paysager du Brabant wallon (plans de secteur de Nivelles et Wavre-Jodoigne-Perwez). Analyse du paysage et périmètres d’intérêt paysager. Note introductory.* Nivelles, 9 p.
- Administration des eaux et forêts (1978). *Arbres remarquables de Belgique.* 248 p.
- Ahern J. (2005). Theories, methods and strategies for sustainable landscape planning. In Tress B., Tress G., Fry G., Opdam P. (eds). *From landscape research to landscape planning: aspects of integration, education and application.* Dordrecht, The Netherlands : Springer. p. 119-131.
- Alumäe H., Printsmann A., Palang H. (2003). Cultural and historical values in landscape planning: locals' perception. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes.* Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 125-145.
- Antrop M. (1997). The concept of traditional landscapes as a base for landscape evaluation and planning. The example of Flanders Region. *Landsc. Urban Plan.* **38.** 105-117.
- Antrop M. (2003). The role of cultural values in modern landscapes. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes.* Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 91-108.
- Antrop M. (2005). From holistic landscape synthesis to transdisciplinary landscape management. In Tress B., Tress G., Fry G., Opdam P. (eds). *From landscape research to landscape planning: aspects of integration, education and application.* Dordrecht, The Netherlands : Springer. p. 27-50.
- Auricoste I. (2001). Le paysage et la réappropriation des territoires. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001.* Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 65-72.
- Auzanneau V. (2001). Le paysage, expression d'une culture plurielle. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001.* Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 151-156.
- Belayew D. (2002). Les paysages ruraux wallons: un patrimoine riche mais fragile. *Bulletin de la Commission Royale des monuments, Sites et Fouilles.* **17(7).** 73-95.
- Bertrand G. (1995). Le Paysage entre la Nature et la Société. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994).* Seyssel, France : Champ Vallon. p. 88-108.
- Bertrand G. (2001). Sous le paysage ... le territoire. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001.* Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 77-82.
- Besio M. (2001). Cinque Terre. Préserver le paysage bâti, conserver une architecture collective. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001.* Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 171-180.
- Besio M. (2003). Conservation planning : the European case of rural landscapes. In UNESCO (ed). *Cultural landscapes: the challenges of conservation.* Paris, France : UNESCO. p. 60-67.
- Bigando E. (2004). Evaluation de la sensibilité au paysage ordinaire et à ses changements. In Puech D., Rivière Honegger A. (eds). *L'évaluation du paysage: une utopie nécessaire? Communications au colloque – 15-16 janvier 2004 – Montpellier.* Montpellier, France : Publications de l'Université Paul Valéry. p. 303-309.

Bonnefond M., Servain-Courant S., Verdelli L. (2009). *Politiques paysagères en action pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel et culturel - Application au cas de Candes-Saint-Martin et de la Brenne (région Centre, France)*. 11 p. Disponible sur www.projetsdepaysage.fr, consulté en novembre 2009.

Bourdieu P., Chamboredon J.-C., Passeron J.-C. (1973). *Le métier de sociologue*. Paris-La Haye : Mouton Editeur. 357 p.

Brevers F. (2006). *Fiche de présentation des périmètres d'intérêt paysager*. Note de recherche. Gembloux, Belgique : Observatoire du développement territorial, CPDT.

Briffaud S. (2001). Sauver les apparences ? Questions aux politiques du paysage ? In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001*. Bordeaux, France : Editions confluences et Renaissance des cités d'Europe. p. 37-42.

Briffaud S. (2003). Le paysage comme patrimoine: réflexion sur l'histoire récente d'une patrimonialisation des apparences. In Rousto H. (ed). *Le regard de l'histoire. L'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XX^e siècle en France*. Paris, France : Fayard, p. 243-252.

Brunet R. (1995). Analyse des paysages et sémiologie. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 7-20.

Buergi E., Stalder A. (2002). *Fiche synthétique de présentation des politiques du paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : Suisse*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. 2 p.

Burel F., Baudry J. (1999). *Ecologie du paysage - concepts, méthodes et applications*. Paris, France : Technique et Documentation. 359 p.

Candau J., Aznar O., Guérin M., Michelin Y., Moquay P. (2007). L'intervention publique paysagère comme processus normatif. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*. **84-85**. 167-190.

Cauquelin A. (1999). Paysage, réthorique et patrimoine. In Jeudy H.P. (ed). *Patrimoines en folie*. Paris, France : Maison des sciences de l'homme. p. 227-234.

Cauquelin A. (2001). L'amour du paysage. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001*. Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 43-54.

CE (1985). *Charte européenne de l'autonomie locale*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe.

CE (2000). *Convention européenne du paysage et rapport explicatif*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. Disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/176.htm>, consulté en avril 2005.

CE (2007). *Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. 168 p.

CE (2008). *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. Disponible sur <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246185>, consulté en août 2008.

Chalon (1902). *1.134 arbres remarquables de la Belgique*.

Charron C. (2008). *La charte paysagère pour construire un projet de paysage*. Travail de fin d'étude. Belgique : Haute Ecole Charlemagne, Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux, ISA La Cambre. 120 p.

Chenet-Faugeras F. (1995). Le paysage comme parti pris. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 273-283.

Christians C., Daels L. (1988). Belgium : an introduction to its regional diversity and cultural richness. *Société Géographique de Liège*. **24**. 180 p.

Christians C., Schmitz S. (2009). Conformités des paysages ruraux et parcs naturels wallons: l'exemple du Parc naturel de la Vallée de l'Attert. In Van Eetvelde V., Sevenant M., Van De Velde L. (eds). *Re-Marc-able Landscapes. Marc-ante Landschappen. Liber Amicorum Marc Antrop*. Gent, België : Academia Press. p. 159-170.

Cloarec J. (2001). Faut-il protéger le paysage? *Trav. Instit. Géogr. Reims*. **105-106**. 59-62.

Collectif (2007). *Recommandations détaillées élaborées par les quatre groupes de travail préparatoires aux Etats généraux du paysage*. Disponible sur <http://www.etatsgenerauxdupaysage.org>, consulté en novembre 2009.

Collot M. (1995). Points de vue sur la perception des paysages. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 210-223.

Collot M. (2001). Perceptions du paysage. *Trav. Instit. Géogr. Reims*. **105-106**. 37-39.

Comité de Ministres de l'Union économique Benelux (1982). *Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages - M (81) 4*. Bruxelles, Belgique.

Commission européenne (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire*. Luxembourg : Communautés européennes. 89 p.

CPQ (2000). *Charte du paysage québécois*. Québec, Canada : Conseil du paysage québécois. 7 p.

Cueco H. (1995). Approches du concept de paysage. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 168-181.

Dachouffe M. (2004). Des sites d'activité économique désaffectés aux sites d'activités économiques à réhabiliter en Région wallonne. In *Actes des Quatrièmes rencontres de la Conférence permanente du développement territorial - Territoires, urbanisation et paysages*. Liège, 19 novembre 2004. Jambes, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. p. 32-34.

Dal Cin P. (2001). Quelles politiques émergentes pour un paysage-patrimoine ? *Trav. Instit. Géogr. Reims*. **105-106**. 127-132.

Daniel T. C. (2001). Whither scenic beauty? Visual landscape quality assessment in the 21st century. *Landscape and Urban Planning*. **54**. 267-281.

Daucé P. (1998). L'évaluation des politiques communautaires de développement régional. Enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. **3**. 379-394.

De Boe P. (1990). *Le règlement communal d'urbanisme : concept, contenu, procédures*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 51 p.

Deconinck M. (2002). Prise en compte du paysage dans les documents réglementaires et stratégiques en région wallonne. In *Première réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 13-19.

Deconinck M. (2007). Annexe 10 – Présentation d'initiatives nationales et régionales en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage – Belgique. In Conseil de l'Europe (ed). *Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 66-67.

de Montmollin B. (2006). Paysage et instruments novateurs. In Conseil de l'Europe (ed). *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe, p. 91-105.

- Devillers G. (2007). Belgique. In Conseil de l'Europe (ed). *Fiche synthétique de présentation des politiques du paysage menées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe – 2006-2007*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 3-10.
- Devillers G., Deconinck M. (2004). La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en Région wallonne. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **50**. 6-11.
- Dewarrat J.-P., Quincerot R., Weil M., Woeffray B. (2003). *Paysages ordinaires – De la protection au projet*. Sprimont, Belgique : Pierre Mardaga. 95 p.
- DGA (2006). *Les subventions agri-environnementales instaurées par l'AGw du 28 octobre 2004 – Vade-mecum*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGA. 44 p.
- DGATLP (1996). *Le RGBSR : Pourquoi ? Comment ?* Jambes, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 32 p.
- DGATLP (2001). Fiche d'opérationnalisation du SDER : 12. Paysages. Jambes, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 7 p.
- DGATLP (2004). *Guide d'urbanisme pour la Wallonie*. Jambes, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 227 p.
- DGATLPE (2008). *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine – coordination officieuse du 3 septembre 2008*. Jambes, Belgique : Service public de Wallonie, DGATLPE. 276 p.
- DGRNE (1995). *Pourquoi et comment faire un état des lieux du patrimoine naturel de sa commune?* Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGRNE. 16 p.
- DGRNE (1996). *Etat de l'Environnement Wallon 1996 – Paysage*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGRNE. 129 p.
- DGRNE (2000). *Etat de l'Environnement Wallon 2000*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGRNE. 420 p.
- DGRNE (2007). *Rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGRNE. 736 p. Disponible sur <http://environnement.wallonie.be/eew/tablematiere.aspx>, consulté en août 2007.
- DGRNE (2007). *Code de l'environnement – version coordonnée*. Disponible sur <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeLIEnvDispcommunesgénérales.htm>, consulté en juillet 2007.
- DGRNE (2008). Pages traitant des Arbres et Haies remarquables sur le Portail Environnement de Wallonie, disponible sur http://environnement.wallonie.be/dnf/arbres_remarquables/index.html, consulté en mars 2008.
- DGRNE (sd.). Cahier spécial des charges – Etude et cartographie du réseau écologique du territoire communal dans le cadre du PCDN.
- DNF (2009). Pages traitant des Plans communaux de développement de la nature sur le Portail Environnement de Wallonie, disponible sur <http://environnement.wallonie.be/dnf/PCDN/>, consulté en mars 2009.
- Domon G., Beaudet G., Joly M. (2000). *Evolution du territoire laurentidien : caractérisation et gestion des paysages*. Québec, Canada : Isabelle Quentin. 138 p.
- Donadieu P. (1994). Pour une conservation inventive des paysages. In Berque A. (ed). *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 51-80.
- Donadieu P. (1995). Pour une conservation inventive des paysages. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 400-423

Donadieu P. (2009). *Quel bilan tirer des politiques de paysage en France?* 9 p. Disponible sur www.projetsdepaysage.fr, consulté en novembre 2009.

Donadieu P., Périgord M. (2007). *Le paysage entre natures et cultures*. Paris, France : Armand Colin, 127 p.

Droeven E. (2006). *Evaluation de la méthode ADESA d'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des points de vue remarquables au regard de l'objectif de participation du public de la Convention européenne du paysage*. Mémoire de DEA. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux. 64 p.

Droeven E., Dubois C., Feltz C. (2007). Paysages patrimoniaux en Wallonie (Belgique), analyse par approche des paysages témoins. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*. **84-85**. 215-243.

Dubois C. (2002). *Les paysages urbains en Région wallonne – Approche descriptive, analytique et évaluative d'un échantillon raisonné visant à proposer des objectifs de gestion paysagère*. Mémoire de fin d'études. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux, Tome I : 88 p. et Tome II : 203 p.

Dubois C. (2005). *La qualification patrimoniale des paysages*. Mémoire de DEA. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux. 85 p.

Dubois C. (2009a). Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **71**. 6-23.

Dubois C. (2009b). Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire. *Biotechnol. Agron. Soc. Environ.* **13**(2). 309-316.

Dubois C., Droeven E., Doguet A., Kummert M., Feltz C. (2006). Gestion des paysages. La patrimonialisation : outil ou écueil. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **58**. 29-38.

Durand M.-H. (2007). *Vademecum du droit du paysage*. Paris, France : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables. 108 p.

Ermischer G. (2003). Mental Landscape. Landscape as idea and concept. In Conseil de l'Europe (ed). *Actes de la deuxième réunion des Ateliers de la mise en œuvre de la Convention Européenne du paysage, 27-28 novembre 2003*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 80-84.

Everaerts G-H. (2005). Des équipes pour observer le paysage. In Lebon F. (ed). *Patrimoine et Vie collective*. Vol. 1. Bruxelles, Belgique : Ministère de la Communauté Française de Belgique, Direction Générale de la Culture, Service de l'Education permanente. p. 48-52.

Fairclough G. (2002). Aspects of landscape characterisation and assessment in the UK. In Conseil de l'Europe (ed). *Première réunion des ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 42-44.

Fairclough G. (2003). The long chain": archaeology, historical landscape characterization and time depth in the landscape. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes*. Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 295-318.

Feltz C. (1984). Faire le point sur le plan de secteur. Le cas du Sud-Luxembourg : un premier bilan. *Revue juridique et économique de l'urbanisme et de l'environnement*. **15**. 21-34.

Feltz C. (2004). Paysage et aménagement du territoire en Wallonie en 2004. In *Actes des Quatrièmes rencontres de la Conférence permanente du développement territorial - Territoires, urbanisation et paysages. Liège, 19 novembre 2004*. Jambes, Belgique : Ministère de la Région Wallonne, DGATLP. p. 19-29.

Feltz C. (dir.) (2004). Les territoires paysagers de Wallonie. *Etudes et Documents CPDT*. **4**. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 67 p.

Folain C. (2006). *Plans de paysage - Eléments de bilan*. Paris, France : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. 104 p.

Fortunet F. (2003). La théorie juridique du patrimoine au temps présent. In Rousso H. (ed). *Le regard de l'histoire. L'émergence et l'évolution de la notion de patrimoine au cours du XX^e siècle en France*. Paris, France : Fayard, p. 39-46.

Foster D.R. (2002). Conservation issues and approaches for dynamic cultural landscapes. *Journal of Biogeography*. **29**(10-11). 15-33.

FRB, MRW (1995). *Aide-mémoire pour réussir son Plan Communal de Développement de la Nature*. Bruxelles, Belgique : Fondation Roi Baudouin. 68 p.

Froment A. (2002). Un siècle de protection des sites. *Bulletin de la Commission Royale des monuments, Sites et Fouilles*. **17**(7). 7-33.

FRW (2001). *Conseils pour l'intégration paysagère des bâtiments agricoles*. Jambes, Belgique : Ministère de la Région wallonne. 52 p.

Fry G. (2003). From objects to landscapes in natural and cultural heritage management: a role for landscape interfaces. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes*. Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 237-253.

Godart M.-F., Teller J. (dir.) (2007). L'Entre-Vesdre-et-Meuse. *Atlas des Paysages de Wallonie*. 1. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 263 p.

Gouvernement wallon (1995). *Le Plan d'environnement pour le développement durable*. Disponible sur http://environnement.wallonie.be/pedd/C0e_tm.htm, consulté en juin 2008.

Gouvernement wallon (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Régional*. 233 p.

Gouvernement wallon (2005) *Le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*. 160 p.

Gouvernement wallon (2005). *Les actions prioritaires pour l'Avenir wallon*. 32 p.

Gouvernement wallon (2009). *Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*. 263 p.

Gouvernement wallon et Commission européenne (2007). *Programme wallon de Développement Rural 2007-2013*. 396 p.

Green B. H. (1995). Principles for Protecting Endangered Landscape : the work of the IUCN-CESP working group on landscape conservation. In von Droste B., Plachter H., Rössler M. (eds). *Cultural Landscapes of Universal Value*. New York, USA : Gustav Fischer Verlag. p. 405-411.

Grellois C. (2001). Le droit au paysage. In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001*. Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 289-312.

GUIDE-CREAT-LEPUR (2000a). *Rapport final de la subvention 1999. Thème 7.5. Rationalisation des outils de développement local*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial. 240 p.

GUIDE-CREAT-LEPUR (2000b). *Rapport final de la subvention 1999. Thème 7.6. Comparaison des plans régionaux et supra-régionaux*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial. 238 p.

GUIDE-LEPUR (2001). *Rapport final de la subvention 2000. Thème 5.1 : Le patrimoine naturel et les paysages*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, Conférence permanente du développement territorial. 152 p.

GUIDE-LEPUR (2005). *Rapport final de la subvention 2004-2005. Thème 4 : Gestion territoriale de l'environnement - Paysages patrimoniaux*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, Conférence permanente du développement territorial. 259 p.

- Guiseppelli E., Fleury P. (2005). Représentations sociales du paysage, négociation locale et outils de débat sur le paysage. In Droz Y., Miéville-Ott V. (eds). *La polyphonie du paysage*. Lausanne, Suisse : Presses polytechniques et universitaires romandes. p. 179-205.
- Gustavsson R., Peterson A. (2003). Authenticity in landscape conservation and management – the importance of the local context. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes*. Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 319-356.
- Guttinger P. (2007). Approche du paysage en droit français. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*. **84-85**. 11-60.
- Haber W. (1995). Concept, Origin and Meaning of “Landscape”. In von Droste B., Plachter H., Rössler M. (eds). *Cultural Landscapes of Universal Value*. New York, USA : Gustav Fischer Verlag. p. 38-41.
- Jacobs P., Mann R. (2000). Landscape prospects of the next millennium. *Landscape and Urban Planning*. **47**. 129-133.
- Jeudy H.-P. (1999). Logiques de transmission. In Jeudy H.P. (ed). *Patrimoines en folie*. Paris, France : Maison des sciences de l'homme. p. 107-108.
- Jones M. (2003). The concept of cultural landscape: discourse and narratives. In Palang H., Fry G. (eds). *Landscape Interfaces - Cultural Heritage in Changing Landscapes*. Dordrecht, Netherlands : Kluwer Academic Publishers. p. 21-51.
- Krueger R. A. (1998a). *Developing Questions for Focus Groups - Focus Group Kit* vol. 3. Sage Publications. 107 p.
- Krueger R. A. (1998b). *Moderating Focus Groups - Focus Group Kit* vol. 4. Sage Publications. 115 p.
- Krueger R. A. (1998c). *Analysing & Reporting - Focus Group Results*. Sage Publications. 139 p.
- Kummert M., Demailly J.-G., Feltz C. (2006). *Cellule Paysage. Rapport final – première partie : Gestion de l'éolien en Région wallonne*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 101 p.
- Kummert M., Feltz C. (2008). *Cellule Paysage – Transcription concrète de la Convention européenne du paysage en Région wallonne : rapport final et vade mecum*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 17 p. + annexes + vade mecum.
- Lacoste Y. (1995). A quoi sert le paysage ? Qu'est-ce qu'un beau paysage ? In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 42-73.
- Larrère R. (2004). Communication orale au colloque *L'évaluation du paysage: une utopie nécessaire?* du 15-16 janvier 2004 à Montpellier.
- Lascoumes P. (2006). Normes. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po. p. 300-305.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2006). Instrument. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po. p. 269-277.
- Lefevre J.-C. (1999). De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel. In Jeudy H.P. (ed). *Patrimoines en folie*. Paris, France : Maison des sciences de l'homme. p. 29-76.
- Lemieux V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Canada : Les Presses de l'Université Laval. 178 p.
- Louis Y. (2002). Vers une gestion des sites classés: premier bilan des études pilotes. *Bulletin de la Commission Royale des monuments, Sites et Fouilles*. **17**(7). 135-145.
- Luginbühl Y. (1995). Le paysage rural. La couleur de l'agricole, la saveur de l'agricole, mais que reste-t-il de l'agricole ? In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 313-333.

- Luginbühl Y. (2004). *Programme de recherche - politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaisons. Synthèse des résultats scientifiques*. Cemagref. 19 p.
- Luginbühl Y. (2006). Paysage et identification, qualification et objectifs de qualité. In Conseil de l'Europe (ed). *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. p. 109-125.
- Luginbühl Y., Bontron J.-C., Zsuzsa C. (1994). *Méthode pour des atlas de paysages – Identification et qualification*. France : Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Equipment et des Transports. 120 p.
- Marcucci D.J. (2000). Landscape history as a planning tool. *Landscape and Urban Planning*. **49**. 67-81.
- Martin N., Sinzot A., Govaerts P. (dir) (2000). *Le schéma de structure communal: son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 97 p.
- MATE-RF (2001). *Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats*. Paris, France : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 132 p.
- MCF et MRW (1985). *Atlas du patrimoine architectural des centres anciens protégés – Bouillon*. Bruxelles – Namur, Belgique : Ministère de la Communauté française et Ministère de la Région Wallonne. 13 p. et cartes.
- MEDD-RF (2007). *La Convention européenne du paysage - Mise en œuvre en France*. Paris, France : Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. 25 p.
- Mégie A. (2006). Mise en œuvre. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po. p. 285-291.
- Morgan D.L. (1998a). *The Focus Group Guidebook - Focus Group Kit* vol. 1. Sage Publications. 103p.
- Morgan D.L. (1998b). *Planning Focus Groups - Focus Group Kit* vol. 2. Sage Publications. 139 p.
- Muller P. (2006). Secteur. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po. p. 407-414.
- Neuray C. (2002). Les paysages ruraux wallons: inventaires du patrimoine rural en relation avec l'aménagement du territoire. *Bulletin de la Commission Royale des monuments, Sites et Fouilles*. **17**(7). 123-133.
- Neuray C., van der Kaa C. (2004). Pour une meilleure prise en compte des paysages. *Plaquette CPDT 4*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 119 p.
- Neuray G. (1982). *Des paysages. Pour qui? Pourquoi? Comment?* Gembloux, Belgique : Les presses agronomiques de Gembloux. 589 p.
- Neuray G. (1995). Les paysages de Wallonie victimes des plans de secteur et du manque d'intérêt des autorités. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **13-14**. 129-134.
- Nohl W. (2001). Sustainable landscape use and aesthetic perception - preliminary reflections on future landscape aesthetics. *Landscape and Urban Planning*. **54**. 223-237.
- OFEFP (2002). *Conception Paysage suisse (CPS) - Compte rendu 2002*. Berne, Suisse : OFEFP. 78 p.
- OFEFP (2003a). *Paysage 2020 - Principes directeurs. Principes directeurs de l'OFEFP pour la nature et le paysage*. Berne, Suisse : OFEFP. 20 p.
- OFEFP (2003b). *Paysage 2020 - Commentaires et programme. Synthèse réalisée pour les principes directeurs "Nature et paysage " de l'OFEFP*. Berne, Suisse : OFEFP. 96 p.

- Opdam P. (2005). Ecosystem networks: a spatial concept for integrative research and planning landscapes. In Tress B., Tress G., Fry G., Opdam P. (eds). *From landscape research to landscape planning: aspects of integration, education and application*. Dordrecht, The Netherlands : Springer. p. 51-65.
- Paquette S., Poullaouec-Gonidec P., Domon G. (2008). *Guide de gestion des paysages au Québec*. Québec : Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal. 93 p.
- Périgord M., Gamache N., Domon G. (2005). Les politiques publiques d'aménagement des paysages en France et au Québec : essai d'étude comparée. *Etudes Canadiennes*. **58**. 277-290.
- Pinchemel P., Pinchemel G. (1992). *La face de la terre - Eléments de géographie*. Paris, France : Armand Colin. 519 p.
- Prieur M. (2006). Paysage et approches sociale, économique, culturelle et écologique. In Conseil de l'Europe (ed). *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. p. 11-29.
- Prieur M., Durousseau S. (2006). Paysage et participation du public. In Conseil de l'Europe (ed). *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. p. 177-221.
- Prud'Homme C. (2002). *Guide du paysage - Un outil pour l'application d'une charte du paysage*. Québec, Canada : Conseil du paysage québécois. 17 p.
- Quériat S. (2006). Les figures d'un pays : les paysages wallons à la lumière de leur artialisation. In Vander Gucht D., Varone F. (eds). *Le paysage à la croisée des regards*. Bruxelles, Belgique : La Lettre Volée. p. 129-151.
- Roberts G. (1994). The Cultural Landscape. *Landscape Research*. **19**(3). 133-136.
- Roche A. (2007). *Les unités et structures paysagères dans les Atlas de paysages*. Paris, France : Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables. 57 p.
- Roger A. (1995). Histoire d'une passion théorique, ou : comment devenir un Raboliot du Paysage. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 438-454.
- Roger A. (1997). *Court traité du paysage*. Paris, France : Gallimard. 128 p.
- Roger A. (2001). « Le paysage n'existe pas, il faut l'inventer ». In *Patrimoine et paysages culturels. Actes du colloque international de Saint-Emilion, 30 mai - 1er juin 2001*. Bordeaux, France : Editions confluences, Renaissance des cités d'Europe. p. 55-64.
- Rougerie G. (1996). Géographie physique globale, science du paysage, environnement. In Derruau M. (ed). *Composantes et concepts de la géographie physique*. Paris : Masson et Armand Colin. p. 155-165.
- Rougerie G., Beroutchachvili N. (1991). *Géosystèmes et paysages – bilan et méthodes*. Paris, France : Armand Colin. 302 p.
- Scazzosi L. (2003). Landscape and Cultural Landscape: European Landscape Convention and UNESCO Policy. In UNESCO (ed). *Cultural landscapes: the challenges of conservation*. Paris, France : UNESCO. p. 55-59.
- Seguin J-F. (2004). La politique des paysages en France. In *Actes des Quatrièmes rencontres de la Conférence permanente du développement territorial - Territoires, urbanisation et paysages*. Liège, 19 novembre 2004. Jambes, Belgique : Ministère de la Région Wallonne, DGATLP. p. 14-18.
- Seguin J-F. (2007). Mise en œuvre de la Convention européenne du paysage en France. In Conseil de l'Europe (ed). *Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 68-84.

- Seguin J.-F., Soufflet-Leclerc E. (dir.) (2008). *Méthode de l'Observatoire photographique du paysage - itinéraires photographiques*. Paris, France : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. 71 p.
- Stremlow M., Iselin G., Kienast F., Klay P., Maibach M. (2003). Paysage 2020 – Analyses et tendances. *Cahier de l'environnement*. **352**. Berne, Suisse : OFEFP. 152 p.
- Teller J. (2004). Paysage et projets urbains. In *Actes des Quatrièmes rencontres de la Conférence permanente du développement territorial - Territoires, urbanisation et paysages*. Liège, 19 novembre 2004. Jambes, Belgique : Ministère de la Région Wallonne, DGATLP. p. 122-125.
- Thoenig J.-C. (2006). Politique publique. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, France : Presses de Sciences Po. p. 328-334.
- Tissier J.-L. (2003). Paysage. In Lévy J., Lussault M. (eds). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, France : Editions Belin. p. 697-701.
- Tress B., Tress G. (2001). Capitalising on multiplicity: a transdisciplinary approach to landscape research. *Landscape and Urban Planning*. **57**. 143-157.
- Tulippe O. (1942). Introduction à l'étude des paysages ruraux de la Belgique. *Bull. De la Soc. Belge d'Etudes géogr.*
- UNESCO (2005). *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*. Paris, France : Centre du patrimoine mondial. 172 p. Disponible sur <http://whc.unesco.org/archive/opguide05-fr.pdf>, consulté en avril 2005.
- van der Kaa C., Melin E. (2001). *Plans de gestion pilotes des sites classés – Synthèse et valorisation des résultats de la recherche pilote*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 34 p.
- von Haaren C. (2002). Landscape planning facing the challenge of the development of cultural landscapes. *Landscape and Urban Planning*. **60**. 73-80.
- Vos W., Meekes H. (1999). Trends in European cultural landscape development perspectives for a sustainable future. *Landscape and Urban Planning*. **46**. 3-14.
- Walder B. S., Bürki-Spycher H.-M. (2001). Conception Paysage suisse (CPS) - Une politique cohérente. *Partenariat Nature et Paysage – Environnement*. **4/01**. 38-41.
- Wieber J.-C. (1995). Le paysage visible, un concept nécessaire. In Roger A. (ed). *La théorie du paysage en France (1974-1994)*. Seyssel, France : Champ Vallon. p. 182-193.
- Zoido Naranjo F. (2006). Paysage et aménagement du territoire. In Conseil de l'Europe (ed). *Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Editions du Conseil de l'Europe. p. 59-87.
- Zoido Naranjo F. (2007). Conclusions de la 5^{ème} réunion des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage sur « Les objectifs de qualité paysagère : de la théorie à la pratique », 28-29 septembre 2006, Gironne, Espagne. In Conseil de l'Europe (ed). *Conférence du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage*. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. p. 54-57.

LISTE DES PUBLICATIONS

Quatre articles ont été publiés dans le cadre de la thèse.

Deux dans des revues scientifiques avec comité de lecture :

Droeven E., Dubois C., Feltz C. (2007). Paysages patrimoniaux en Wallonie (Belgique), analyse par approche des paysages témoins. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*. **84-85**. 215-243.

Dubois C. (2009). Le paysage, enjeu et instrument de l'aménagement du territoire. *Biotechnol. Agron. Soc. Environ.* **13**(2). 309-316.

Deux dans une revue sans comité de lecture :

Dubois C., Droeven E., Doguet A., Kummert M., Feltz C. (2006). Gestion des paysages. La patrimonialisation : outil ou écueil. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **58**. 29-38.

Dubois C. (2009). Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **71**. 6-23.

ANNEXE : NOTE DE RECOMMANDATIONS POUR LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE DANS LES SCHÉMAS DE STRUCTURE COMMUNAUX.

Dubois C., Duvivier N., Feltz C. (2009). *Note de recommandations pour la prise en compte du paysage dans les schémas de structure communaux*. Gembloux, Belgique : Gembloux Agro-Bio Tech, Laboratoire d'Aménagement du territoire. 45 p.

Université de Liège
Gembloux Agro-Bio Tech
Laboratoire d'Aménagement des territoires

**NOTE DE RECOMMANDATIONS
POUR LA PRISE EN COMPTE DU PAYSAGE
DANS LES SCHEMAS DE STRUCTURE COMMUNAUX
(RAPPORT « SITUATION EXISTANTE ET EVALUATION » ET RAPPORT D'OPTIONS)**

Catherine DUBOIS
Nadège DUVIVIER
Prof. Claude FELTZ

Août 2009

Table des matières

Liste des acronymes	p.2
Introduction	p.3
I. La prise en compte du paysage dans le rapport « situation existante et évaluation » du Schéma de structure communal	p.5
Définition du terme « paysage »	p.7
Méthodologie d'analyse paysagère	p.8
La caractérisation* du paysage	p.9
L'appréciation* du paysage	p.11
L'identification des évolutions et pressions paysagères	p.13
La formulation des enjeux* paysagers	p.13
Les cartes du paysage	p.13
II. La prise en compte du paysage dans le rapport d'options	p.15
Les options de gestion paysagère	p.17
Les mesures de gestion paysagère	p.18
Pour la préservation* globale des paysages	p.18
Pour la protection* des paysages et vues remarquables	p.30
Pour la requalification* des paysages et vues dégradés	p.36
Pour la recomposition* de nouveaux paysages de qualité	p.37
Pour la mise en valeur* du paysage	p.38
Pour la sensibilisation* de la population à la gestion du paysage	p.39
III. Glossaire – index	p.41
Références bibliographiques	p.45

Liste des acronymes

ADESA	Action et défense de l'environnement de la vallée de la Senne et de ses affluents
CCAT	Commission consultative communale d'aménagement du territoire
CPDT	Conférence permanente du développement territorial
CWATUP	<i>Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine</i>
DNF	Division Nature et Forêts
RGBSR	<i>Règlement général sur les bâtisses en site rural</i>
RW	Région wallonne
SDER	<i>Schéma de développement de l'espace régional</i>
SSC	Schéma de structure communal

Introduction

Dans le cadre de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage*¹ entrée en vigueur en février 2005 en Région wallonne, le Schéma de structure communal s'avère un instrument de premier ordre pour encadrer la gestion du paysage à l'échelle communale. De fait, le Schéma de structure communal étant « un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal » (art.16 du CWATUP) et le paysage étant l'image résultante de ce territoire, les effets du premier sur le second – qu'ils soient délibérés ou non – peuvent être importants.

Néanmoins, la prise de conscience et la science paysagères étant encore relativement récentes, les divers Schémas de structure traitent le paysage de façon peu homogène.

Cette note peut servir à aider les auteurs d'études et fonctionnaires concernés à mieux intégrer la composante paysagère dans les Schémas de structure communaux, non pas dans l'optique d'une uniformisation de la prise en compte du paysage, mais bien en vue d'assurer une prise en compte suffisamment conséquente et homogène que pour contribuer effectivement à la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* en région wallonne.

Issue d'un travail de fin d'étude² et de recherches menées au Laboratoire d'Aménagement du territoire sous la direction du Professeur Claude Feltz, la présente note de recommandations résulte concrètement de l'analyse du contenu d'une dizaine de Schémas de structure communaux³. Cette analyse (non exhaustive) n'avait aucunement pour but d'évaluer ces Schémas, mais bien de susciter la réflexion au départ du repérage de « pratiques » intéressantes en matière d'analyse et de gestion du paysage.

Précisons que ce travail, entamé avant l'adoption de décret-programme du 3 février 2005, ne tient pas compte des nouvelles dispositions introduites depuis lors pour les Schémas de structure communaux (étude de l'évolution probable de la situation environnementale – dont la composante paysagère, identification des incidences non négligeables probables sur l'environnement – dont le paysage, proposition de mesures pour éviter, réduire ou compenser ces effets négatifs, proposition de mesures pour assurer le suivi de la mise en œuvre du Schéma de structure...). Néanmoins, les éléments apportés ici peuvent également aider – indirectement – à répondre à ces nouvelles dispositions.

Cette note se compose donc de trois parties. La première concerne la prise en compte du paysage dans le rapport « situation existante et évaluation » des Schémas de structure. La deuxième partie aborde la prise en compte du paysage dans leur rapport d'options. Enfin, la troisième partie rassemble en un glossaire les termes de vocabulaire accompagnés d'un astérisque dans le texte. Ce glossaire est combiné à un index qui renvoie dans le texte sur base d'un mot d'entrée.

¹ La *Convention européenne du paysage* conduit à « enjoindre les pouvoirs publics à mettre en œuvre, aux niveaux local, régional, national et international, des politiques et des mesures destinées à protéger, à gérer et à aménager les paysages d'Europe, afin de conserver ou d'améliorer leur qualité et de veiller à ce que les populations, les institutions et les collectivités territoriales reconnaissent leur valeur et leur intérêt et participent aux décisions publiques y afférentes » (Conseil de l'Europe, 2000).

² Duvivier N. (2006). *La prise en compte du paysage dans les Schémas de Structure Communaux : analyse critique en vue de constituer un canevas méthodologique de référence*. Travail de fin d'études. Gembloux : Faculté universitaire des sciences agronomiques. 80 p. + annexes

³ Schémas de structure communaux analysés dans le travail de fin d'études de Nadège Duvivier (2006) : Amay (P. Cox, 1994), Aubange (C. Feltz, 1991), Beauvechain (Aménagement sc., 2006), Esneux (ARTAU, 2000), Houffalize (OWDR, 1996), La Louvière (IDEA, 2005), Lasne (Cooparch, 2004), Marche-en-Famenne (PLURIS, 2004), Sombreffe (AWP+E, 2006) et Vresse-sur-Semois (Impact, 2006).

Le Schéma de structure de Gesves (C. Feltz, 2003), ainsi que le règlement d'urbanisme correspondant (C. Feltz, 2006) ont également été analysés pour compléter cette note.

I. La prise en compte du paysage dans le rapport « situation existante et évaluation » du Schéma de structure communal

Le rapport « situation existante et évaluation » doit obligatoirement considérer la composante paysagère du territoire communal : le CWATUP (art. 254) précise en effet que doit être réalisée une analyse de la structure paysagère. Toutefois, il ne fournit aucune directive quant au contenu et à la présentation de cette analyse.

Ce défaut d'encadrement est ce qui permet à chaque Schéma de structure de s'adapter au mieux au contexte communal et de rendre compte de ses particularités. Néanmoins, il engendre une grande disparité entre les analyses paysagères, ainsi qu'une certaine confusion dans les termes de vocabulaire utilisés.

Or, dans le cadre de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* à l'échelle communale, l'analyse paysagère des Schémas de structure communaux peut réellement contribuer aux étapes d'identification, de caractérisation et de qualification des paysages exigées⁴.

Afin d'améliorer l'analyse paysagère dans les rapports « situation existante et évaluation », cette note propose donc quelques recommandations sur la manière d'appréhender, de caractériser et d'apprécier le paysage. Celles-ci visent un traitement plus complet et homogène du paysage, basé sur l'usage d'un vocabulaire de référence commun, tout en étant suffisamment « ouvertes » pour permettre l'adaptation aux spécificités et sensibilités locales.

⁴ *Convention européenne du paysage*, art.6, C 1. : « [...] en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ; à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ; à en suivre les transformations ; à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribués par les acteurs et les populations concernées » (Conseil de l'Europe, 2000).

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
<p>❖ Définition du terme « paysage »</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Utiliser une définition consensuelle, conforme à la <i>Convention européenne du paysage</i> et commune à tous les SSC <input type="checkbox"/> Préciser la définition utilisée dès le début du chapitre consacré au paysage 	<p>La <i>Convention européenne du paysage</i> (art. 1^{er}) définit le paysage comme une « partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (Conseil de l'Europe, 2000).</p> <p>Perçu, le paysage est donc de <u>nature visuelle</u> : il est l'image du territoire et ne se réduit pas à sa structure matérielle.</p> <p>S'il est admis que le paysage se perçoit au sol, il est, par contre, souvent abordé selon des échelles spatiales différentes. L'échelle paysagère par excellence est celle qui offre une vue d'ensemble du territoire, estompant les détails mais révélant une organisation d'ensemble et des éléments remarquables. S'étendant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres, le champ de cette vision paysagère nécessite des dégagements visuels. A plus fine échelle, la vision est de détail, c'est-à-dire que les éléments sont perçus séparément, sans cohérence et sans vue d'ensemble : il s'agit de l'échelle du site, et non du paysage. Si le paysage est parfois abordé à si fine échelle – surtout dans le cas des intérieurs de villes et de villages, l'approche paysagère ne peut néanmoins s'y limiter.</p> <p>Perçu, le paysage est soumis à divers regards et peut faire l'objet de différentes lectures. Trois modes d'appréhension du paysage doivent être distingués : l'<u>approche esthétique</u> qui apprécie la beauté du paysage, l'<u>approche scientifique</u> qui analyse la signification du paysage selon telle ou telle discipline scientifique (géographie, géologie, histoire, écologie...) et l'<u>approche affective</u> qui appréhende le paysage selon l'attachement que la population locale lui porte. La prise en compte de ces trois modes d'appréhension du paysage assure une définition consensuelle du terme de paysage (Dubois C., 2005 ; Dubois <i>et al.</i>, 2006).</p>

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Méthodologie d'analyse paysagère	<input type="checkbox"/> Distinguer clairement les étapes de caractérisation* du paysage, d'appréciation* du paysage, d'identification des évolutions et pressions paysagères, et de formulation des enjeux* paysagers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La <u>caractérisation* du paysage</u> consiste à identifier les éléments qui lui sont caractéristiques, voire spécifiques, et qui contribuent ainsi à la diversité* paysagère. Cette étape peut aussi expliquer comment le paysage s'est formé et quel en est l'usage par les différents acteurs et spectateurs. ▪ L'<u>appréciation* du paysage</u> met en évidence ses qualités et valeurs, selon au moins trois degrés – remarquable, ordinaire, dégradé. ▪ L'<u>identification des évolutions et pressions paysagères</u> permet de pointer les évolutions non souhaitées du paysage ainsi que les pressions qu'il subit. ▪ La <u>formulation des enjeux* paysagers</u> exprime, en synthèse, les atouts paysagers du territoire communal, les faiblesses de son paysage, les menaces qui pèsent sur lui et les opportunités de sa gestion.
	<input type="checkbox"/> Combiner l'analyse documentaire et l'analyse de terrain	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Analyse de documents</u> cartographiques et bibliographiques, anciens et récents : <ul style="list-style-type: none"> - documents relatifs à la structure paysagère*, qui permettent d'expliquer la relation entre le paysage et la géomorphologie, la topographie, la végétation, l'occupation du sol et la sitologie du bâti : carte géologique, carte topographique, carte du sol, carte d'occupation du sol, cartes historiques (dont la carte de Ferraris et les cartes IGN de différentes époques de réalisation), éventuellement photographies aériennes et documents bibliographiques... - documents relatifs à la perception du paysage : guides touristiques, carte des itinéraires de promenade et des points de vue, articles et ouvrages décrivant ou commentant les paysages étudiés... - documents spécifiques au paysage : la publication <i>Les territoires paysagers de Wallonie</i> (Feltz [dir.], 2004), l'inventaire des périmètres d'intérêt paysager et des points et lignes* de vue remarquables de l'association ADESA, la collection des <i>Atlas des paysages de Wallonie</i> (Godart et Teller [dir.], 2007)... ▪ <u>Analyse de terrain</u> qui permet, d'une part, de vérifier visuellement les hypothèses émises lors de l'analyse des documents et, d'autre part, de mettre en évidence d'autres caractéristiques – essentiellement visuelles – du paysage communal.

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
<p>❖ Méthodologie d'analyse paysagère (suite)</p>	<p><input type="checkbox"/> Aborder les paysages des villes et des villages à l'échelle paysagère des vues longues, en ne se limitant pas à une échelle de site</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'approche paysagère d'une ville/d'un village s'effectue à l'aide de vues larges (voire panoramiques) et étroites (perspectives* ou échappées* paysagères) : <ul style="list-style-type: none"> - sur la ville/le village depuis des points de vue situés à l'extérieur ; - sur la ville/le village depuis des points de vue situés à l'intérieur ; - sur la campagne environnante depuis des points de vue situés à l'intérieur. <p>Cette échelle d'appréhension, plus large que l'échelle urbanistique, permet de percevoir la ville/le village dans la globalité de sa forme bâtie et dans son rapport au site.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trois outils de caractérisation* paysagère de la ville ou du village : <ul style="list-style-type: none"> - l'<u>unité* paysagère</u> urbaine/villageoise qui est le « bassin » visuel dans lequel la ville/le village domine le paysage ; - la <u>silhouette*</u> urbaine/villageoise qui est le profil de la ville/du village qui se découpe sur l'arrière-plan, ponctué de points d'appel* ; - les <u>franges urbaines</u> qui sont les bordures de contact de la ville/du village avec le milieu environnant et délimitent donc le périmètre bâti. ▪ Pour plus d'information : voir l'article « Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale » (Dubois, 2009).
<p>❖ Indicateurs de caractérisation* du paysage</p>	<p><input type="checkbox"/> Caractériser le paysage tant au niveau de sa structure*, qu'au niveau de sa perception</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicateurs de caractérisation* relatifs à la structure paysagère* : <ul style="list-style-type: none"> - indicateurs biophysiques : topographie, hydrographie, écologie, ... ; - indicateurs anthropiques : occupation du sol, axes de communication, organisation du bâti, morphologie parcellaire... ▪ Indicateurs de caractérisation* relatifs à la perception visuelle du paysage : <ul style="list-style-type: none"> - « ce que l'on voit » : points de repère*, points d'appel*, points focaux*, longueur de vue, limites visuelles*, structuration visuelle*... ; - « d'où l'on voit » : points et lignes* de vue (dont les points de vue aménagés), lieux de perception par le plus grand nombre (parcours préférentiels de promenade, grands axes de communication...)

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Typologies* et aires* paysagères	<input type="checkbox"/> Utiliser des définitions communes aux Schémas de structure communaux	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Typologie* paysagère</u> = regroupement en types de paysages aux caractéristiques similaires ▪ <u>Aire* paysagère</u> = « entités dont la taille et l'homogénéité sont telles qu'une caractérisation précise peut être opérée et que des enjeux concrets peuvent y être mis en évidence » (Godart et Teller [dir.], 2007) <p>à ne pas confondre avec <u>l'unité* paysagère</u> (élémentaire et visuelle) = « portion de territoire embrassée par la vue humaine au sol et délimitée par des horizons visuels* ... » (Feltz [dir.], 2004)</p>
	<input type="checkbox"/> Identifier les aires* et/ou types paysagers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Typologies* et aires* paysagères fournissent une synthèse des caractéristiques paysagères et permettent une appréciation* et une gestion différenciées des paysages communaux.
	<input type="checkbox"/> Préciser les critères de différenciation des types et/ou de délimitation des aires* utilisés	
❖ Illustration de la caractérisation* du paysage	<input type="checkbox"/> Illustrer pour mieux expliquer la caractérisation* du paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un transect paysager* – ou plusieurs, suivant les particularités de la commune – permet d'expliquer la structure paysagère*, soit la relation entre la géomorphologie, la topographie, la végétation, l'occupation du sol et la sitologie du bâti. ▪ Des photographies – prises depuis les points de vue les plus expressifs – de points d'appel*, des spécificités paysagères du territoire communal, ainsi que de paysages représentatifs des aires* et/ou types paysagers, avec leur légende et leur localisation. ▪ Eventuellement une carte illustrée mettant en relation les photographies à leur point de prise de vue, afin que les éléments photographiés puissent être rapidement localisés. ▪ Eventuellement des croquis et/ou blocs diagrammes pour mieux communiquer les caractéristiques du paysage communal.

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Méthode d'appréciation* du paysage	<input type="checkbox"/> Intégrer les 3 champs de valeur du paysage : esthétique, scientifique et affectif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'appréciation de la <u>valeur esthétique du paysage</u> – c'est-à-dire de sa beauté – nécessite un travail d'appréciation visuelle de terrain nécessairement subjectif, mais pouvant être objectivé par l'appui de figurations artistiques reconnues (picturales, photographiques...). Critères d'appréciation de la valeur esthétique : la variété*, l'harmonie*, la structuration visuelle*, l'imagibilité*, la présence de plans visuels successifs, la présence/absence d'éléments structurants ou déstructurants... ▪ L'appréciation de la <u>valeur scientifique du paysage</u> repose sur un travail d'analyse bibliographique, validé par des observations de terrain et éventuellement assisté par la consultation d'experts. Domaines d'appréciation de la valeur scientifique : intérêt archéologique (tumulus...), historique (citadelle...), géologique (méandre recoupé...), écologique (pelouse calcaire...), géographique (structure de bocage...), etc. ▪ L'appréciation de la <u>valeur affective portée au paysage</u> par la population locale implique nécessairement un travail d'enquête auprès de représentants (la CCAT, par exemple) ou d'un échantillon de la population. Elle peut également s'appuyer sur l'inventaire de l'ADESA à condition que celui-ci ait été réalisé dans la commune concernée avec des participants locaux. Indicateurs d'appréciation de la valeur d'attachement : association du paysage à des croyances, légendes, personnalités ou évènements locaux, points de vue appréciés par la population, itinéraires de promenades préférentiels...
	<input type="checkbox"/> Apprécier les qualités de visibilité, de spécificité* et de diversité* du paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La <u>visibilité</u> constitue une qualité essentielle du paysage, sans laquelle le paysage n'est plus. ▪ La <u>spécificité*</u> d'un paysage s'apprécie par la comparaison de ses caractéristiques à celles des autres paysages : il s'agit de ce qu'il présente en propre par rapport aux autres. ▪ La <u>diversité*</u> paysagère d'un territoire communal exprime le degré de différences entre les paysages qui le composent. La diversité s'apprécie donc sur base de leurs spécificités.

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Méthode d'appréciation* du paysage (suite)	<input type="checkbox"/> Préférer les méthodes qualitatives aux méthodes quantitatives	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les méthodes quantitatives ont le défaut de sembler objectives alors qu'elles sont en réalité autant empreintes de subjectivité (par le choix des critères, des coefficients de pondération, des cotes...). <p>Les méthodes qualitatives sont plus adaptées à l'appréciation* locale du paysage du fait du caractère unique de chaque paysage.</p>
	<input type="checkbox"/> Préciser et décrire la méthode et les critères d'appréciation* du paysage utilisée	
	<input type="checkbox"/> Hiérarchiser les paysages selon leur degré de qualités/valeurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La hiérarchisation consiste à distinguer les paysages remarquables, ordinaires et dégradés afin de pouvoir déterminer des mesures et priorités de gestion adaptées à leurs qualités et valeurs.
❖ Utilisation des résultats d'autres analyses paysagères	<input type="checkbox"/> Intégrer les résultats d'autres analyses paysagères	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'utilisation de ces résultats permet d'enrichir l'appréciation* du paysage, mais un regard critique doit être porté à ces résultats. Leur pertinence doit être vérifiée et leur intégration doit être justifiée. <p>Il peut s'agir, par exemple, des résultats de l'inventaire de l'ADESA (mené avec des groupes associatifs), de l'inventaire des sites du Survey national, des appréciations données par les guides touristiques...</p>
❖ Illustration de l'appréciation* du paysage	<input type="checkbox"/> Illustrer les qualités et valeurs du paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des photographies des paysages remarquables, des points et lignes* de vue remarquables, des éléments d'intérêt paysager (points d'appel*, points focaux*...), mais aussi des paysages dégradés, des éléments déstructurants, accompagnées d'une légende et de leur localisation. ▪ Eventuellement une carte illustrée mettant en relation les photographies à leur point de prise de vue, afin que les objets photographiés puissent être rapidement localisés.

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Méthode d'identification des évolutions et des pressions paysagères	<input type="checkbox"/> Identifier les évolutions du paysage et les pressions qu'il subit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'identification des évolutions paysagères et de leurs causes – parmi lesquelles les pressions qui réduisent ou sont susceptibles de réduire les qualités et valeurs paysagères – va permettre de définir par la suite des mesures de gestion pour accompagner les évolutions non souhaitées et diminuer l'impact des pressions.
❖ Méthode de formulation des enjeux* paysagers	<input type="checkbox"/> Formuler les principaux enjeux* paysagers du territoire communal, à savoir : les atouts et faiblesses du paysage, les menaces qui pèsent sur lui et les opportunités de sa gestion.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La formulation des enjeux* paysagers dégage les conclusions de l'analyse paysagère, en réponse auxquelles des options de gestion du paysage pourront être définies. Celles-ci chercheront à valoriser les atouts, corriger les faiblesses, réduire l'impact des menaces à défaut de les écarter, et saisir les opportunités.
	<input type="checkbox"/> Utiliser les aires* et/ou types paysagers déterminés lors de la caractérisation* du paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aires* et typologies* paysagères regroupent des paysages aux caractéristiques similaires, susceptibles de présenter des enjeux* analogues.
❖ Lisibilité des cartes	<input type="checkbox"/> Ne représenter que les éléments nécessaires à la compréhension des cartes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une carte ne doit pas être surchargée car cela affecte sa lisibilité. Avant qu'ils ne soient cartographiés, la pertinence de chaque élément doit donc être vérifiée.
	<input type="checkbox"/> Choisir judicieusement les modes de représentation cartographique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les symboles et les couleurs doivent être choisis en rapport avec l'objet représenté. La superposition et la juxtaposition d'éléments de couleurs proches, ainsi que la superposition d'objets de même type (point, ligne ou polygone) sont à éviter.
	<input type="checkbox"/> Créer une légende qui se comprend par elle-même	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une carte constitue un important outil de communication. Elle doit être autonome et compréhensible par elle-même car souvent affichée seule sans commentaires additionnels.
❖ Commentaires des cartes	<input type="checkbox"/> Commenter les cartes dans le chapitre consacré au paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le chapitre consacré au paysage doit référer aux cartes, voire contenir un commentaire spécifiques, afin que le lecteur puisse comprendre l'ensemble des éléments cartographiés et leur intérêt.

Objet de la recommandation	Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
❖ Nombre et type de cartes du paysage	<p>Réaliser deux cartes paysagères distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> la carte de caractérisation* du paysage <input type="checkbox"/> la carte des enjeux* paysagers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>La carte de caractérisation* du paysage</u> est descriptive et interprétative. Elle reprend : <ul style="list-style-type: none"> - les principaux éléments biophysiques et anthropiques qui structurent le paysage, c'est-à-dire les éléments de la topographie (lignes de crêtes, pentes), de l'hydrographie (plans et cours d'eau), de la végétation (lisières marquantes), de l'occupation du sol, de l'habitat et des réseaux de communication qui sont indispensables pour rendre compte de la structure paysagère* et des spécificités du paysage communal ; - les éléments de caractérisation visuels (points d'appel*, points de repère*, points focaux*, informations sur le degré d'ouverture, localisation des limites visuelles* et des vues longues) ; - des points et lignes* de vue ; - les aires* et/ou types paysagers (si la lisibilité de la carte de caractérisation le permet, sinon les aires* et types paysagers peuvent être indiqués sur la carte des enjeux). ▪ <u>La carte des enjeux* paysagers</u> représente : <ul style="list-style-type: none"> - les atouts du paysage, tels que des périmètres de paysage remarquable et des points et lignes* de vue remarquable ; - les faiblesses du paysage, tels que des paysages dégradés ou des éléments déstructurants ; - les menaces s'exerçant sur le paysage, de manière ponctuelle ou par zone ; - les éventuelles opportunités.

II. La prise en compte du paysage dans le rapport d'options

Rappelons tout d'abord qu'en définissant les orientations sur lesquelles peuvent être appuyées les décisions de la gestion quotidienne du territoire communal, le rapport d'options du Schéma de structure communal constitue un instrument important de la mise en œuvre de la *Convention européenne du paysage* à l'échelle communale.

Tout comme le rapport « situation existante et évaluation », le rapport d'options s'appuie sur les particularités de la commune, tant au niveau de son territoire que de ses acteurs. De fait, les options et mesures de gestion paysagère proposées reflètent et s'adaptent autant aux spécificités du paysage local qu'aux priorités de la population et des autorités communales. Il s'avère donc délicat d'émettre des jugements et, plus encore, de formuler des recommandations générales sur ces options et mesures.

Néanmoins, il apparaît que la manière de déterminer et de présenter les options de gestion paysagère pourrait être améliorée. Dans ce but, quelques recommandations sont formulées à la page suivante. Nous y présentons entre autres six grandes options de gestion du paysage qui peuvent être envisagées et déclinées de manière spécifique dans chaque commune.

Ensuite, pour mettre en œuvre la gestion paysagère, les mesures de gestion paysagère des SSC analysés qui nous semblent intéressantes ont été rassemblées, classées par option de gestion et explicitées (nature de la mesure, exemples d'énoncé, *modus operandi*).

Les options de gestion paysagère

Enoncé de la recommandation	Explication de la recommandation
<input type="checkbox"/> Déterminer des options et mesures de gestion spécifiques au paysage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le paysage ne doit pas être uniquement envisagé comme un vecteur pour réaliser des objectifs autres que paysager (cadre de vie, environnement, tourisme...). La Convention européenne du paysage promeut la protection, la gestion et l'aménagement des paysages (aussi pour eux-mêmes), entre autres à l'échelle locale.
<input type="checkbox"/> Définir différents types d'options de gestion paysagère	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour une gestion optimale du paysage, différents types d'options de gestion paysagère sont à définir : <ul style="list-style-type: none"> - option de préservation* globale des paysages ; - option de protection* des paysages et vues remarquables ; - option de requalification* des paysages et vues dégradés ; - option de recomposition* de nouveaux paysages de qualité ; - option de mise en valeur* du paysage ; - option de sensibilisation* de la population à la gestion du paysage.
<input type="checkbox"/> Envisager des options et des mesures de gestion différencierées par type paysager et/ou aire* paysagère	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Puisqu'ils présentent des caractéristiques similaires, les paysages d'une aire* paysagère ou d'un type paysager sont susceptibles de présenter les mêmes enjeux*, et donc de nécessiter les mêmes options et mesures de gestion.
<input type="checkbox"/> Expliciter et argumenter les choix pris dans le rapport d'options	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les choix d'options doivent être argumentés sur base du diagnostic établi dans le rapport « situation existante et évaluation » ou sur base des remarques collationnées lors des processus participatifs.
<input type="checkbox"/> Veiller à la cohérence entre les options spécifiques au paysage et les autres options proposées dans le rapport d'options	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le paysage étant l'image résultante du territoire, les autres options d'aménagement risquent d'engendrer des incidences paysagères à évaluer et à prendre en compte.
<input type="checkbox"/> Tenir compte des options et mesures relatives au paysage définies dans d'autres documents stratégiques de gestion du territoire (SDER, Charte paysagère des Parcs naturels..., SSC des communes voisines...)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cette prise en compte permet de coordonner les différents options et diverses mesures proposées en matière de paysage par ces différents documents et, au besoin, de s'en distancier en justifiant la position défendue.

Les mesures de gestion paysagère

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages			
<input checked="" type="checkbox"/> face aux plantations forestières en zone agricole au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Définition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sous-aires agricoles réservées exclusivement aux pâtures et aux cultures - aires agricoles à maintenir ouvertes <p>Définition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sous-aires agricoles pouvant être affectées à la conversion forestière - aires de reconversion admissible agriculture-forêt 	<p>Dans ces (sous-)aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conversion forestière interdite dans les sous-aires agricoles réservées exclusivement aux pâtures et aux cultures <p><i>Ex : dans cette zone ne sont autorisées que les activités de culture et pâture. [SSC de Marche-en-Famenne, p.46]</i></p> <p>Dans ces (sous-)aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantations autorisées uniquement dans ces (sous-)aires ▪ Ex : [SSC de Gesves, p.17] ▪ Conversion forestière autorisée sous conditions : <p><i>Ex : pour les terrains où des plantations résineuses ont été autorisées, obligation éventuelle de plantation d'essences non résineuses sur une profondeur à déterminer en fonction des conditions locales et selon les recommandations de la DNF, sur tout ou partie du périmètre extérieur de la plantation, ceci (...) pour des motifs paysagers. [SSC de Marche-en-Famenne, p.47]</i></p> <p><i>Ex : obligatoirement en lisière ou en interstice forestier (Feltz, 2004)</i></p>	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée dans ces (sous-)aires (sur base des art. 452/ 31 et 452/35 du CWATUP)</p> <p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée dans ces (sous-)aires au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par les plantations forestières (sur base des art. 452/ 31 et 452/35 du CWATUP)</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face aux plantations forestières en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur	❖ Mesures normatives de type littéral énoncées dans le SSC et transcrives dans le RCU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantation forestière de production interdite <i>Ex : dans toute parcelle reprise en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur, toute plantation forestière de production (en ce compris les plantations de peupliers en double rangée) est interdite, sauf plantations de haies d'une hauteur maximale de 2m, d'arbres fruitiers et d'arbres isolés. [SSC de Gesves, p. 6]</i> Ex : dans toutes parcelles reprises en zones d'habitat au Plan de secteur et en aire d'habitat au présent règlement, toute plantation productive est interdite, sauf plantation d'arbres fruitiers et arbres isolés, ou encore en rangée pour autant que celle-ci ne forme pas une barrière visuelle permanente. [RCU de Gesves, p.21] 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par les plantations forestières
<input checked="" type="checkbox"/> face à la disparition des structures biophysiques spécifiques en zone d'espaces verts et zone naturelle au Plan de secteur	❖ Mesures normatives de type littéral énoncées dans le SSC et transcrives au RCU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantation formant une barrière visuelle interdite <i>Ex : [RCU de Gesves, p.92]</i> ▪ Dégradation de la végétation en place interdite <i>Ex : [RCU de Gesves, p.92]</i> ▪ Modification du relief et du tracé des cours d'eau interdite <i>Ex : [RCU de Gesves, p.92]</i> 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée pour ces actes et travaux

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à la disparition des structures biophysiques spécifiques en zone d'espaces verts et zone naturelle au Plan de secteur (suite)	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC et transcrives au RCU</p> <p>Définition de sous-aires d'espaces naturels dont la structure paysagère* est menacée</p>	<p>Dans ces sous-aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligations publiques relatives à l'entretien des cours d'eau : <p><i>Ex :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>respect strict du tracé des cours d'eau ;</i> - <i>interdiction de tout voûtement ou canalisation de cours d'eau sur plus de 4m de longueur ;</i> - <i>curage mécanique interdit sauf entretien visant à garantir l'écoulement de l'eau (enlèvement des vases et obstacles au bon écoulement). [SSC d'Aubange, p.37]</i> 	
	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC et recommandations</p> <p>Définition de sous-aires d'espaces naturels dont la structure paysagère* est menacée</p>	<p>Dans ces sous-aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation de maintenir la structure végétale et topographique du paysage : <p><i>Ex :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>maintien et entretien des terrasses ;</i> - <i>entretien des haies par coupe d'éclaircie exclusivement ;</i> - <i>entretien des alignements d'arbres et d'arbustes qui soutiennent les terrasses (essences résineuses interdites). [SSC d'Aubange, p.37]</i> 	

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à la disparition des structures biophysiques spécifiques quelle que soit la zone au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC et recommandations, voire transcription au RCU :</p> <p>Délimitation d'aires* paysagères et désignation des caractéristiques bio-physiques propres à chacune</p>	<p>Dans chaque aire* paysagère :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandations, voire prescriptions réglementaires visant le maintien des caractéristiques bio-physiques propres à chacune 	<p>En cas de prescriptions réglementaires, la délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée dans ces aires à leur respect ou refusée</p>
<input checked="" type="checkbox"/> face aux constructions agricoles en zone agricole au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Définition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sous-aires agricoles réservées exclusivement aux pâtures et aux cultures - aires agricoles à maintenir ouvertes 	<p>Dans ces (sous-)aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction de bâtiments agricoles interdite dans les sous-aires agricoles réservées exclusivement aux pâtures et aux cultures <i>Ex : dans cette zone ne sont autorisées que les activités de culture et pâture. Les constructions liées à l'exploitation agricole y sont donc proscrites. Toutefois, des petits bâtiments de moins de 50 m² peuvent être autorisés comme abris pour animaux. [SSC de Marche-en-Famenne, p.46]</i> ▪ Recommandations pour un développement harmonieux du bâti agricole dans les aires agricoles à maintenir ouvertes <i>Ex : privilégier l'extension des sièges d'exploitation existants afin de former des ensembles agricoles groupés ; admettre l'essaimage de sièges d'exploitation « coincés » dans une structure d'habitat s'ils n'ont pas de possibilité d'extension acceptable et pour autant qu'ils cherchent à s'articuler autour d'un ensemble agricole groupé ou à en former un nouveau ; admettre au maximum deux logements « non dissociés » des bâtiments d'exploitation. [SSC de Gesves, p.15; RCU de Gesves, p.85]</i> 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée dans ces (sous-)aires au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par les constructions agricoles</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face aux constructions agricoles en zone agricole au Plan de secteur (suite)	<p>❖ <i>Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU (suite) :</i></p> <p>Définition de sous-aires agricoles pouvant être affectées à la construction du bâti de moyen à grand gabarit à usage agricole</p>	<p>Dans ces sous-aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction de bâtiments agricoles autorisée <p><i>Ex : seules ces sous-aires peuvent comporter les constructions indispensables à l'exploitation et le logement des exploitants. Elles peuvent également comporter des installations d'accueil de tourisme à la ferme, pour autant que celles-ci fassent partie intégrante d'une exploitation [SSC de Marche-en-Famenne, p.46]</i></p>	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée en dehors de ces sous-aires</p>
	<p>❖ <i>Mesures normatives de type littérales énoncées dans le SSC et transcris dans le RCU</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour la construction de bâtiments agricoles dans l'aire agricole : prescriptions urbanistiques relatives à l'implantation, à la volumétrie, au gabarit, aux baies et ouvertures, aux matériaux et coloris, aux abords, aux enseignes et aux plantations <p><i>Ex : [RCU de Gesves, p.86]</i></p>	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par les constructions agricoles</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'urbanisation en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Définition de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aires de centre villageois dense ou à densifier - aires villageoises de densité moyenne - aires villageoises à faible densité - aires villageoises en milieu arboré (en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural) - aires de « respiration » villageoises - aires d'habitat inadéquates à la construction <p>pour à la fois encourager une densification de centres villageois et décourager la densification des zones d'habitat situées dans des hameaux, en dehors du site villageois ou en liaison entre villages</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prescriptions urbanistiques générales pour les aires de centre villageois et les aires villageoises : <p><i>Ex : en lotissement, la taille et la forme des parcelles, ainsi que l'implantation des constructions sur celles-ci seront irrégulières. (Martin, Sinzot et Govaerts, 2000)</i></p> ▪ Prescriptions urbanistiques pour les aires de centre villageois dense ou à densifier : <p><i>Ex : ces aires respecteront le principe du maintien de la continuité du bâti là où il existe. La densité d'occupation sera au minimum de 10 logements par hectare et au maximum de 25 logements par hectare. La taille des parcelles à bâtir sera de minimum 500 m² et la largeur en front de rue de minimum 8m. En lotissement, la taille des parcelles sera de minimum 500 m². La largeur à rue en lotissement sera de minimum 10m et de maximum 15m. On interdira la division d'une parcelle de moins de 20m en front de rue. La profondeur minimale de la parcelle sera de 40m et la distance arrière entre deux maisons de minimum 60m. [SSC de Gesves, p.7]</i></p> ▪ Prescriptions urbanistiques pour les aires villageoises de densité moyenne : <p><i>Ex : la densité d'occupation sera au minimum de 8 logements par hectare et au maximum de 16 logements par hectare. Les parcelles à bâtir auront une longueur à rue de minimum 10 m et une superficie minimale de 600m². En lotissement, la taille utile des parcelles sera de 800 m² minimum. La largeur à rue sera de minimum 12 m et de maximum 18m. [SSC de Gesves, p.8]</i></p> 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par l'urbanisation

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'urbanisation en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur (suite)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prescriptions urbanistiques pour les aires villageoises à faible densité : <i>Ex : la densité d'occupation sera au maximum de 4 logements par hectare. La taille minimale des parcelles sera de 2000 m², la largeur à rue sera de 40 m minimum. Les maisons seront groupées en ensemble. [SSC de Gesves, p.8]</i> ▪ Prescriptions urbanistiques pour les aires villageoises en milieu arboré : <i>Ex : la densité d'occupation sera au maximum de 2 logements par hectare. Des mesures complémentaires (respect d'une faible emprise au sol, minimisation des modifications du relief du sol, préservation d'une partie de la végétation en place, choix d'espèces et essences indigènes pour l'aménagement des jardins) sont précisées dans le RCU. [SSC de Gesves, p.9]</i> ▪ Construction interdite dans les aires de « respiration » villageoises <i>Ex : exception faite des abris de petite taille et en bois pour animaux domestiques tels les chevaux et moutons, toute autre construction est interdite. [SSC de Gesves, p.10]</i> ▪ Plantation sous forme d'écran visuel interdite dans les aires de « respiration » villageoises <i>Ex : toute plantation susceptible de former un écran visuel sont interdites (les plantations d'arbres isolés dans les parcs ou vergers et les haies taillées sont donc acceptées). [SSC de Gesves, p.10]</i> ▪ Constructions non souhaitées dans les aires d'habitat inadéquates à la construction : <i>Ex : ensembles parcellaires globalement inadéquats à la construction car présentant de fortes contraintes entre autres paysagères et pour lesquelles la construction n'est pas souhaitée. [SSC de Gesves, p.10]</i> 	<i>Idem</i>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'urbanisation en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur (suite)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanisation déconseillée le long de certains axes de circulation (à préciser) : <p><i>Ex : concernant les zones dont l'urbanisation est déconseillée, seule la rénovation de bâtiments existants y est tolérée, avec au besoin une augmentation de 10% maximum du volume principal (pour autant qu'il soit démontré que les volumes existants ne suffisent plus à maintenir l'affectation dans des conditions acceptables). [SSC de Sombreffe, p. 49]</i></p> ▪ Constructions dérogatoires au Plan de secteur par l'art. 112 du CWATUP interdites hors zones d'habitat : <p><i>Ex : [SSC de Gesves, p.13]</i></p> 	<i>Idem</i>
	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC et transcrives dans le RCU :</p> <p>Détermination de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sous-aire de centre villageois de grande homogénéité - sous-aire de quartier rural plus mélange ou d'extension récente 	<p>Dans la sous-aire de centre villageois de grande homogénéité :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prescriptions urbanistiques (inspirées du RGBSR mais moins exigeantes) relatives à l'implantation, au gabarit, à l'adjonction de volumes, aux toitures, aux matériaux, aux clôtures et aux plantations <p><i>Ex : [RCU de Gesves, p.39]</i></p> <p>Dans la sous-aire de quartier rural plus mélange ou d'extension récente :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prescriptions urbanistiques laissant plus de liberté à la création contemporaine, en insertion avec les bâtiments voisins, relatives à l'implantation, au gabarit, aux toitures, aux matériaux <p><i>Ex : [RCU de Gesves, p.55]</i></p> 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter la déqualification du paysage par l'urbanisation</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'urbanisation quelle que soit la zone au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC :</p> <p>Définition de périmètres de sensibilité visuelle</p>	<p>Dans ces périmètres :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de l'intégration visuelle des actes et travaux <p><i>Ex : dans les périmètres de sensibilité visuelle, tous actes et travaux doivent faire preuve d'un effort significatif d'intégration visuelle. Lors de la délivrance de Permis, le critère d'impact visuel au sens de la fermeture des vues longues et de l'inter-visibilité (habitat proche, route de passages fréquents, ...) du projet sera donc particulièrement étudié. [SSC de Gesves, p.29]</i></p>	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-dessous, propres à garantir une bonne insertion paysagère des nouvelles constructions</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'urbanisation quelle que soit la zone au Plan de secteur (suite)	<p>❖ Mesures normatives de type littéral énoncées dans le SSC et transcrives dans le RCU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanisation soumise à des prescriptions du RCU relatives à l'implantation, au gabarit, à la toiture (altitude maximale des faîtes – définie par rapport aux lignes de crêtes et à la silhouette* des toitures urbaines ou cimes d'arbres...), aux matériaux (tonalités...) <i>Ex : la hauteur sous corniche des bâtiments dans l'ensemble de l'aire d'habitat de Gesves est limitée à 2 niveaux en hauteur, soit 7 m max. mesurés dans le plan axial du bâtiment, entre le niveau de la corniche de façade ou du pignon à rue et celui de l'axe de la chaussée ou du terrain naturel si le terrain concerné est situé en contre-haut de la voirie. En outre, la hauteur d'un mur gouttereau ne pourra présenter une hauteur de plus de 7 m à partir du terrain naturel dans son plan. [RCU de Gesves, p.21]</i> ▪ Pour les lotissements : principes de composition des rues et prescriptions urbanistiques relatives aux constructions (implantation et forme) <i>Ex : [RCU de Gesves, p.60]</i> ▪ Pour les écarts ruraux (bâti résidentiel, hameaux...) situés hors zone d'habitat au Plan de secteur : prescriptions urbanistiques relatives à l'implantation, au gabarit, à la toiture, aux matériaux <i>Ex : [RCU de Gesves, p.79]</i> ▪ Aménagement des abords soumis à des prescriptions <i>Ex : prescrire une proportion minimale de haies bocagères, dont les formes devraient être bien adaptées au contexte. [SSC de Lasne, p.35]</i> 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à garantir une bonne insertion paysagère des nouvelles constructions</p>	
	<p>❖ Mesure opérationnelle énoncée dans le SSC</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recommandation pour l'aménagement des abords <i>Ex : la Commune doit inciter les demandeurs de Permis à une plus grande attention à l'architecture des jardins, en tout cas pour leurs effets de lisière dans les paysages fermés d'une part et le long des espaces ouverts d'autre part. [SSC de Lasne, p.35]</i> 	

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'implantation d'activités et infrastructures quelle que soit la zone au Plan de secteur	❖ Mesures normatives de type littéral énoncées dans le SSC et transcrives au RCU <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pour les campings : définition d'un taux maximum d'occupation des terrains et obligation pour l'exploitant de marquer certains emplacements de haies ▪ Pour les garages : obligation d'aménager une aire de parage discrète pour les épaves <i>Ex : en zone d'habitat, les garages, et toute autre activité qui nécessite l'entreposage d'épaves, devront comporter, de préférence à l'arrière, une aire de parage pour véhicules non en état de rouler. Cette aire sera entourée d'arbres, de haies à opacité permanente (ou, en dernier ressort, de palissades en bois) d'une hauteur ajustable en fonction du voisinage. Aucun véhicule non en état de rouler ne peut être entreposé en dehors de cette aire de parage. [SSC de Gesves, p.6]</i> ▪ Maintien de la propreté des terrains <i>Ex : sur des terrains, bâtis ou non, repris en aire villageoise, sont interdits les baraquements, hangars, wagons, caravanes, chalets mobiles et autres dispositifs pouvant nuire au caractère paysager résidentiel de la zone, de même que toute publicité en dehors des lieux et supports expressément autorisés à cet effet. [RCU de Gesves, p.20]</i> ▪ Restrictions pour les enseignes et dispositifs de publicité <i>Ex : les enseignes et dispositifs de publicité au sol non adossés à un bâtiment sont interdits. [RCU de Gesves, p.27]</i> 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter une mauvaise insertion paysagère de toute activité et infrastructure	

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Préservation* globale des paysages (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> face à l'implantation d'activités et infrastructures quelle que soit la zone au Plan de secteur (suite)	❖ Mesures normatives de type littéral énoncées dans le SSC et transcrives au RCU (suite)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insertion paysagère des câbles électriques et de transport de signaux <i>Ex : toute nouvelle installation électrique recherchera le maximum de discréption dans l'espace-rue, et privilégiera pour ce faire les réseaux enterrés ou posés en façade pour le passage des câbles. En dehors de l'aire villageoise, tout câble de transport d'énergie électrique de tension inférieur à 20.000 volts, de signaux téléphoniques ou télévisuels devra être obligatoirement enterré. Les borniers relais ou de raccordement devront être atténués à la vue par des plantations d'accompagnement en pourtour d'essences feuillues indigènes. Toute rénovation ou modification des réseaux existants ne pourra se faire qu'en les mettant en conformité avec le présent règlement. Toute nouvelle installation de transport aérien par câble doit respecter la végétation en place. L'élagage, à l'initiative de la société de distribution, des arbres à haute tige, dont la plantation est antérieure à l'implantation d'une ligne aérienne, devra faire l'objet d'une autorisation expresse du Collège. Le danger qu'il présente pour une ligne électrique installée postérieurement ne peut justifier la modification de la silhouette ou l'abattage d'un arbre remarquable. [RCU de Gesves, p.17]</i> 	<i>Idem</i>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables			
<input checked="" type="checkbox"/> en zone agricole au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Détermination de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - périmètres ou sous-aires de protection paysagère - périmètres ou sous-aires d'intérêt paysager - aires agricoles de grande valeur paysagère patrimoniale - ... 	<p>Dans ces périmètres et sous-aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanisation restreinte <i>Ex : la construction de tout nouveau bâtiment agricole ou para-agricole isolé est interdite ; l'extension de bâtiments d'exploitations actuelles est toutefois autorisée. [SSC de Gesves, p.15; RCU de Gesves, p.85]</i> ▪ Nouveau boisement interdit <i>Ex : les plantations denses ou en rideau d'arbres y sont interdites, exception faite des bords de route et chemins communaux, car elles mettent en péril les vues longues caractéristiques de ces zones. [SSC de Gesves, p.16 RCU de Gesves, p.85]</i> ▪ Maintien de la structure végétale <i>Ex : le Collège veillera à ce que toute intervention sur ces sous-aires y respecte la structure paysagère d'ensemble à savoir :</i> <ul style="list-style-type: none"> - maintien d'arbres isolés et d'alignements d'arbres ; - entretien des haies par coupes d'éclaircies et non par abattage ; - interdiction de plantations de résineux dans les fonds de vallée. [SSC d'Aubange, p.36] ▪ Modification du relief du sol interdite <i>Ex : les modifications de relief et particulièrement le remblai des dépressions sont interdits. [SSC d'Esneux, p.32]</i> 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des paysages remarquables (sur base des art. 452/31 et 452/35 du CWATUP)</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> en zone forestière au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Détermination de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - périmètres de protection paysagère - périmètres d'intérêt paysager - sous-aires de protection paysagère - sous-aires forestières d'intérêt paysager - ... 	<p>Dans ces périmètres et sous-aires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouvelle construction interdite <i>Ex : les refuges de chasse et de pêche sont interdits. [SSC d'Esneux, p.28]</i> <i>Ex : aucune construction ne pourra être édifiée dans ces périmètres. [SSC d'Amay, p.32]</i> ▪ Gestion forestière soumise à conditions : <i>Ex :</i> <ul style="list-style-type: none"> - les coupes à blanc ne peuvent dépasser 200 mètres de longueur pour une surface d'un hectare ; - les lisières externes doivent impérativement se réaliser en espèces feuillues et si possible de manière non rectiligne. [SSC d'Esneux, p.28] <i>Ex :</i> <ul style="list-style-type: none"> - les essences d'arbres ou arbustes à planter dans les fonds de vallée seront d'une essence compatible avec le biotope et choisie avec l'Atlas de la Flore Belge et Luxembourgeoise ; - les plantations en alignements seront préservées ou reconstituées avec des plants de même essence. [SSC d'Amay, p.32] ▪ Modification du relief du sol interdite <i>Ex : les modifications du relief du sol sont interdites. [SSC d'Esneux, p.28]</i> <i>Ex : les fonds des vallées ne pourront être remblayés. [SSC d'Amay, p.32]</i> ▪ Interdictions relatives aux cours d'eau : <i>Ex : les lits des cours d'eau ne pourront pas être modifiés, ni voûtés et les berges ne pourront être rendues étanches. [SSC d'Amay, p.32]</i> 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des paysages remarquables (sur base des art. 452/36 à 452/41 du CWATUP)</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Détermination de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - périmètres de protection paysagère - périmètres d'intérêt paysager - sous-aires de protection paysagère - sous-aires d'habitat d'intérêt paysager - zones dont l'urbanisation est déconseillée en raison de leur intérêt paysager - ... 	<p>Dans ces périmètres, sous-aires et zones :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construction interdite ou déconseillée <i>Ex : seule la rénovation de bâtiments existants est a priori acceptée, avec au besoin une augmentation de 10% maximum du volume principal (pour autant qu'il soit démontré que les volumes existants ne suffisent plus à maintenir l'affectation dans des conditions acceptables). [SSC de Sombreffe, p.49]</i> ▪ Urbanisation soumise à des prescriptions particulières quant aux toitures (tonalités, pentes...), aux matériaux (tonalités, textures...), à l'altitude maximale des faîtes de constructions (à définir par rapport aux lignes de crêtes et à la silhouette* urbaine/villageoise)... <i>Ex : il est capital que des prescriptions d'urbanisme très strictes, non seulement en matière de gabarit et de volume mais également en termes de matériaux, soient édictées pour la construction ou la reconstruction. Pour des prescriptions particulières relatives à ces zones, il est renvoyé au RCU. [SSC de La Louvière, p. 80]</i> ▪ Densité d'habitat maximale à respecter <i>Ex : les villages se doivent de préserver leur caractère villageois de qualité en limitant la densité des espaces encore bâtissables au Plan de secteur. [SSC de La Louvière, p. 59]</i> ▪ Modification du relief du sol interdite <i>Ex : dans les zones déconseillées à l'urbanisation, les remblais et les dépôts de toutes sortes sont interdits. [SSC d'Esneux, p.18]</i> 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des paysages remarquables

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> en zone d'habitat ou d'habitat à caractère rural au Plan de secteur (suite)	<p>❖ Initiation de mesures extra-communales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposition au Gouvernement régional de nouveaux périmètres d'application du RGBSR 		<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des paysages remarquables (art. 417 à 430 du CWATUP)</p>
<input checked="" type="checkbox"/> en zone d'aménagement communal concerté au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC :</p> <p>Définition de périmètres d'intérêt paysager :</p> <ul style="list-style-type: none"> - non affectés à l'urbanisation - affectés à l'urbanisation sous conditions de protéger l'intérêt paysager 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans ces périmètres, urbanisation interdite ou soumise à conditions : <i>Ex : ces périmètres ne peuvent être urbanisés qu'à long terme, à condition :</i> <ul style="list-style-type: none"> - que la Commune s'engage explicitement dans une politique visant à augmenter son nombre d'habitants face à une évolution à la baisse de ce nombre d'habitants ; - qu'il soit démontré que leur urbanisation même partielle est indispensable au vu de la raréfaction des terrains à bâtrir. <p><i>Lors de leur urbanisation, il est primordial de respecter les qualités paysagères de ces périmètres par une urbanisation appropriée. Leur mise en œuvre est subordonnée à la réalisation d'un Plan communal d'aménagement couvrant l'ensemble du périmètre. [SSC de Lasne, p. 91]</i></p> ▪ Dans ces périmètres, modification du relief du sol interdite 	<p>La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des paysages remarquables (sur base de l'art. 33 du CWATUP)</p>

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> quelle que soit la zone au Plan de secteur	<p>❖ Mesures normatives de type planologique inscrites sur le plan d'affectation du SSC, avec transcription littérale éventuelle dans le RCU :</p> <p>Détermination de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - périmètres de points de vue remarquables - points et lignes* de vue remarquables - périmètres d'ouverture paysagère 	<p>Face à ces points et lignes* de vue :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fermeture de la vue paysagère interdite, que ce soit par une construction ou de la végétation <i>Ex : l'implantation de constructions ou de végétation sur une ligne de vue est réalisée de manière à conserver une ouverture paysagère depuis le domaine public [SSC d'Esneux, p.18]</i> <p>Dans les périmètres d'ouverture paysagère :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Maintien des vues paysagères en limitant l'urbanisation et la végétation <i>Ex : l'urbanisation est de faible densité (3,5 logement/ha maximum) et la végétation est limité à 1,2 mètre de hauteur (Martin et al., 2000)</i> 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est refusée ou subordonnée au respect des conditions énoncées ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des vues remarquables
	<p>❖ Mesure opérationnelle énoncée dans le SSC, avec transcription littérale dans le RCU</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablissement d'une liste communale d'Arbres et Haies remarquables, intégrant les arbres et haies remarquables en raison de leur intérêt paysager ▪ Elaboration d'une liste communale d'éléments paysagers remarquables (points d'appel*, points focaux*) et définition de prescriptions urbanistiques de protection correspondantes (par exemple, en limitant la hauteur des constructions autour des points d'appel* et points focaux*) 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée à la conformité aux prescriptions relatives aux procédures ci-contre, propres à éviter de mettre en péril des éléments paysagers remarquables

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Protection* des paysages et vues remarquables (suite)			
<input checked="" type="checkbox"/> quelle que soit la zone au Plan de secteur (suite)	❖ Mesure opérationnelle énoncée dans le SSC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'un programme de gestion des paysages et vues remarquables (entretien de la végétation par les services communaux ou par contrat de gestion avec les propriétaires...) 	
	❖ Initiation de mesures extra-communales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposition de classement de monuments, sites ou ensembles architecturaux en raison de leur intérêt paysager 	La délivrance du Permis d'urbanisme (art. 84 du CWATUP) est subordonnée à la conformité aux prescriptions relatives à la procédure de Classement, propres à éviter de mettre en péril les biens classés

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Requalification* des paysages et vues dégradés			
<input checked="" type="checkbox"/> les constructions dégradant le paysage	❖ Mesures opérationnelles localisées sur la carte des mesures d'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantation de végétation (de préférence des essences régionales) autour de certains bâtiments afin de mieux les intégrer au paysage <i>Ex : il est question de détourner le regard des anciens entrepôts en le reportant sur un ou plusieurs points d'appel visuels plus positifs (orme, tilleul, hêtre, ...), des haies taillées... [SSC de Sombreffe]</i> 	
<input checked="" type="checkbox"/> les sites paysagers dégradés	❖ Mesures opérationnelles énoncées dans le SSC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaménagement de friches industrielles et urbaines (par des opérations de requalification de sites à réaménager, par des opérations de rénovation et revitalisation urbaines...) <i>Ex : le Permis d'exploitation n'est renouvelé qu'à condition qu'un projet d'assainissement avec les propriétaires soit défini. [SSC de La Louvière]</i> 	
<input checked="" type="checkbox"/> les vues paysagères fermées	❖ Mesures opérationnelles localisées sur la carte des mesures d'aménagement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restauration des ouvertures paysagères par l'élimination de la végétation obstruant la vue 	Exécution des travaux par la Commune

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Recomposition* de nouveaux paysages de qualité	❖ Mesures opérationnelles énoncées dans le SSC	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plantation d'arbres à haute tige (de préférence des essences régionales) le long de certaines routes pour structurer le paysage ▪ Création d'effets de porte* <p><i>Ex : à certains débouchés dans le fond de vallées, des effets de porte peuvent être aménagés par l'implantation du bâti et des plantations, renforçant l'effet pittoresque. [SSC de Lasne, p.32]</i></p> <p><i>Ex : aménagement d'un dispositif assurant un effet de porte à l'entrée du village. [SSC de Lasnes, p.34]</i></p> 	Exécution des aménagements par la Commune

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Mise en valeur* du paysage			
	<p>❖ <i>Mesures opérationnelles localisées sur la carte des mesures d'aménagement du SSC</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'ouvertures paysagères ou de grands couloirs de vue (entre autres depuis les axes de circulation les plus empruntés, avec la collaboration du gestionnaire de ladite voirie) ▪ Aménagement d'aires de repos et de détente sur des sites et points de vue intéressants, avec éventuellement des bornes d'information, des tables d'orientation... et des poubelles à vider régulièrement <i>Ex : l'aménagement d'aires de repos agrémentés de bancs est préconisé aux points de vue les plus remarquables. [SSC d'Esneux, p.38]</i> ▪ Mise en valeur des éléments participant à l'effet pittoresque, à l'histoire (points d'eau, arbres remarquables...) 	Exécution des aménagements par la Commune ou le gestionnaire du lieu
	<p>❖ <i>Mesures opérationnelles énoncées dans le SSC</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretien des ouvertures paysagères et points de vue ▪ Développement et aménagement de connections douces (RAVel, réseau cyclables, sentiers inter-villages...) permettant la découverte des paysages 	Exécution des travaux par la Commune

Option de gestion	Nature de la mesure	Enoncé de la mesure	Modus operandi
Sensibilisation* de la population à la gestion du paysage	❖ <i>Mesures opérationnelles énoncées dans le SSC</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication d'articles de sensibilisation aux paysages de la commune et à leur gestion dans les médias locaux ▪ Soutien d'actions (excursions orientées vers la connaissance et la gestion des paysages, journées découvertes dans les écoles...) ▪ Aide directe et information au citoyen grâce au service d'urbanisme (aide pour les demandeurs de Permis dans le montage de leur projet, explications sur la politique et les options communales en matière de paysage...) ▪ Encouragement à la formation des agents communaux : inscriptions dans des colloques ou séminaires traitant de la problématique des paysages ▪ Engagement de personnel spécialisé (conseiller en aménagement du territoire, spécialiste en horticulture...) 	

III. Glossaire – index

Aire* paysagère	« entités dont la taille et l'homogénéité sont telles qu'une caractérisation précise peut être opérée et que des enjeux concrets peuvent y être mis en évidence » (Godart et Teller [dir.], 2007). Cf. pp. 8, 9, 10, 13 et 14
Analyse paysagère	cf. pp. 5, 8 et 9
Appréciation* du paysage	phase d'analyse qui met en évidence les qualités et valeurs du paysage, selon au moins trois degrés – remarquable, ordinaire (ou commun), dégradé. Cf. pp. 8, 10, 11 et 12
Caractérisation* du paysage	phase d'analyse qui consiste à identifier les éléments caractéristiques, voire spécifiques, du paysage. Cette étape peut aussi expliquer comment le paysage s'est formé et quel en est l'usage par les différents acteurs et spectateurs. Cf. pp. 8, 9, 10, 13 et 14
Diversité* paysagère	degré de différences entre les paysages qui composent un territoire. La diversité s'apprécie donc sur base des spécificités de chacun de ces paysages. Cf. pp. 8 et 11
Echappée* paysagère	vue paysagère longue et étroite, cadrée sur seulement une partie du paysage. L'échappée paysagère apparaît au hasard de dégagements ou de déclivités. Elle n'est pas produite intentionnellement. Cf. p. 9
Effet de porte*	transition nette entre une zone fermée et une zone ouverte, formée, par exemple, par l'about d'une rue, un talus boisé ou le positionnement de volumes bâtis en pignon à rue sur l'alignement pour « étrangler » visuellement la vue paysagère. Cf. p. 37
Enjeux* paysagers	conclusions dégagées de l'analyse paysagère, en réponse auxquelles des options de gestion du paysage pourront être définies. Les enjeux peuvent être formulés sous la forme d'une matrice AFOM pour atouts et faiblesses du paysage, opportunités de sa gestion et menaces qui pèsent sur lui. Cf. pp. 8, 13, 14 et 17
Evolutions paysagères (identification)	cf. pp. 8 et 13
Harmonie* paysagère	impression d'accord d'ensemble qui se dégage du paysage du fait d'une organisation, d'un rythme, d'un équilibre, d'une unité et de l'absence d'éléments perturbateurs (Dubois, 2005). Cf. p. 11
Horizon visuel*	voir à limite visuelle*. Cf. p. 10
Imagibilité*	capacité à provoquer une forte image mentale chez n'importe quel observateur, selon K. Lynch (1969). Cf. p. 11
Ligne* de vue	ligne (tronçon de route, chemin, sentier...) qui offre des vues paysagères continues sur toute sa longueur. Cf. pp. 8, 9, 12, 14 et 34

Limite visuelle*	ligne (précise ou floue) à laquelle le paysage vu s'arrête. Il s'agit de limites matérielles – précises – (lisière forestière, front bâti, ligne de crête...) ou de limites perceptuelles – floues – (distance à partir de laquelle le paysage ne se distingue plus car tout est estompé et aplati, soit quelques kilomètres). Cf. pp. 9 et 14
Mise en valeur* du paysage	ensemble d'actions et mesures qui visent à montrer, mettre en avant, voire expliquer, le paysage. La mise en valeur des paysages s'intègre dans l'« aménagement des paysages » de la <i>Convention européenne du paysage</i> , qui « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (<i>Convention européenne du paysage</i> , ch.I, art.1, f). Cf. pp. 17 et 38
Option de gestion paysagère (définition)	cf. pp. 15 et 17
Paysage	« partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action des facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations », selon la <i>Convention européenne du paysage</i> . Perçu, le paysage est donc de <u>nature visuelle</u> : il est l'image du territoire. L'échelle paysagère par excellence est celle qui offre une vue d'ensemble du territoire, estompant les détails mais révélant une organisation d'ensemble et des éléments remarquables. S'étendant de quelques centaines de mètres à quelques kilomètres, le champ de cette vision paysagère nécessite des dégagements visuels. Perçu, le paysage est soumis à divers regards et peut faire l'objet de différentes lectures : <u>esthétique, scientifique et affective</u> . (Dubois C., 2005 ; Dubois <i>et al.</i> , 2006) Cf. p. 7
Perspective* paysagère	vue paysagère longue et étroite, cadrée sur seulement une partie du paysage. Il s'agit d'une perspective urbaine qui donne à voir une partie du paysage urbain (et pas uniquement un monument). Les perspectives urbaines sont des vues longitudinales planifiées, composées pour mettre en valeur généralement un édifice monumental ou une place situé dans leur axe. Caractéristiques de l'urbanisme classique et néoclassique, ces perspectives sont surtout présentes dans les grandes villes ayant connu d'importants aménagements urbains (particulièrement au 19 ^e siècle). Cf. p. 9
Point d'appel*	élément matériel du paysage qui attire le regard – positivement ou négativement. Un paysage peut comprendre plusieurs points d'appel. Cf. pp. 9, 10, 12, 14, 34 et 36
Point de repère*	élément matériel visible dans le paysage qui permet de se repérer et s'orienter dans l'espace (référence : K. Lynch, 1969). Cf. pp. 9 et 14
Point focal*	élément matériel du paysage qui focalise le regard parmi divers points d'appel*, et structure le paysage autour de lui. Un paysage ne comprend généralement qu'un ou deux points focaux. Cf. pp. 9, 12, 14 et 34

Préservation* globale des paysages	ensemble d'actions et mesures qui visent à encadrer les dynamiques paysagères non souhaitées et les pressions qui menacent le paysage pour en préserver ses qualités et valeur. La préservation correspond à la « gestion des paysages » de la <i>Convention européenne du paysage</i> , qui « comprend des actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales » (<i>Convention européenne du paysage</i> , ch.I, art.1, e). Cf. pp. 17 et 18-29
Pressions paysagères (identification)	cf. pp.8 et 13
Protection* paysagère	ou protection des paysages et des vues remarquables : ensemble d'actions et mesures qui visent à protéger les paysages et vues paysagères de valeur. Dans un sens comparable, la <i>Convention européenne du paysage</i> définit la « protection des paysages » comme « les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine » (<i>Convention européenne du paysage</i> , ch.I, art.1, d). Cf. p. 17 et 30-35
Recomposition* paysagère	ou composition de nouveaux paysages de qualité : ensemble d'actions et mesures qui visent à créer un paysage nouveau (mais toujours au départ d'un paysage préexistant). La recomposition de nouveaux paysages de qualité s'intègre dans l'« aménagement des paysages » de la <i>Convention européenne du paysage</i> , qui « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (<i>Convention européenne du paysage</i> , ch.I, art.1, f). Cf. pp. 17 et 37
Requalification* paysagère	ou requalification des paysages et vues dégradés : ensemble d'actions et mesures qui visent à revaloriser les paysages et les vues dégradés. La requalification des paysages s'intègre dans l'« aménagement des paysages » de la <i>Convention européenne du paysage</i> , qui « comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages » (<i>Convention européenne du paysage</i> , ch.I, art.1, f). Cf. pp. 17 et 36
Sensibilisation* au paysage	ou sensibilisation de la population à la gestion paysage : ensemble d'actions et mesures qui visent à sensibiliser les populations et les élus au paysage, à ses enjeux, à sa gestion. Par la <i>Convention européenne du paysage</i> , « chaque partie s'engage à accroître la sensibilisation de la société civile, des organisations privées et des autorités publiques à la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation ; à promouvoir la formation de spécialistes de la connaissance et de l'intervention sur les paysages, des programmes pluridisciplinaires de formation sur la politique, la protection, la gestion et l'aménagement du paysage, destinées aux professionnels du secteur privé et public et aux associations concernées, des enseignements scolaire et universitaire abordant, dans les disciplines intéressées, les valeurs attachées au paysage et les questions relatives à sa protection, à sa gestion et à son aménagement » (<i>Convention européenne du paysage</i> , art.6, A et B). Cf. pp. 17 et 39

Silhouette* urbaine/villageoise	découpe de la ville/du village (de leurs toits, leurs arbres...) sur son arrière-plan, généralement ponctuée de points d'appel* verticaux (on parle de <i>skyline</i> quand le ciel constitue l'arrière-plan). Cf. pp. 9, 27 et 32
Spécificité* du paysage	ce qu'un paysage présente en propre par rapport aux autres. La spécificité d'un paysage s'apprécie donc par la comparaison de ses caractéristiques à celles des autres paysages. Cf. pp. 10, 11 et 14
Structuration visuelle*	acte de composition paysagère qui organise les lignes de fuite, les lignes de force, les points d'appel*, les points focaux*, les plans visuels... Cf. pp. 9 et 11
Structure paysagère*	rapports entre les différents éléments (biophysiques et anthropiques) composant un paysage. Cf. pp. 8, 9, 10, 14, 20 et 30
Transect paysager*	coupe schématique, réalisée selon un plan transversal expressif du paysage, qui explique le paysage résultant des relations entre la topographie, l'hydrographie, la végétation, l'occupation du sol (dont l'implantation du bâti). Cf. p. 10
Typologie* paysagère	regroupement en types de paysages aux caractéristiques similaires. Cf. pp. 10 et 13
Unité* paysagère	« portion de territoire embrassée par la vue humaine au sol et délimitée par des horizons visuels* ... », selon la définition de Feltz ([dir.], 2004). Cf. pp. 9 et 10
Valeurs paysagères	cf. pp. 8, 11, 12 et 13
Variété* paysagère	degré de variation – interne à une entité paysagère – d'éléments paysagers contrastés quant à leur nature, leur forme, leur couleur et/ou leur dimension. Cf. p. 11
Visibilité	cf. p. 11

Références bibliographiques

- Conseil de l'Europe (2000). *Convention européenne du paysage et rapport explicatif*. [en ligne]. Strasbourg, France : Conseil de l'Europe. Disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/176.htm>, consulté en avril 2005.
- Dubois C. (2005). *La qualification patrimoniale des paysages*. Travail de fin d'études. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des sciences agronomiques. 85 p. + annexes
- Dubois C. (2005). *Paysage et patrimoine*. Séminaire de méthodologie de la recherche. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des sciences agronomiques. 39 p. + annexes
- Dubois C. (2009). Villes de Wallonie : clefs pour intégrer leur dimension paysagère dans la gestion territoriale. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **71**, 6-23.
- Dubois C., Droeven E., Doguet A., Kummert M., Feltz C. (2006). Gestion des paysages. La patrimonialisation : outil ou écueil. *Les Cahiers de l'Urbanisme*. **58**, 29-38.
- Duvivier N. (2006). *La prise en compte du paysage dans les Schémas de Structure Communaux : analyse critique en vue de constituer un canevas méthodologique de référence*. Travail de fin d'études. Gembloux, Belgique : Faculté universitaire des sciences agronomiques. 80 p. + annexes
- Feltz C. (2004). Paysage et aménagement du territoire en Wallonie en 2004. In *Actes des Quatrièmes rencontres de la Conférence permanente du développement territorial - Territoires, urbanisation et paysages. Liège, 19 novembre 2004*. Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 19-29.
- Feltz C. (dir.) (2004). Les territoires paysagers de Wallonie. *Etudes et Documents CPDT*, **4**. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne. 67 p.
- Godart M.-F., Teller J. (dir.) (2007). *Atlas des paysages de Wallonie – 1. L'Entre-Vesdre-et-Meuse*. Namur, Belgique : Ministère de la Région wallonne. 263 p.
- Lynch K. (1969). *L'image de la cité*. Paris, France : Dunod. 222 p.
- Martin N., Sinzot A., Govaerts P. (dir) (2000). Le schéma de structure communal: son rôle, son élaboration, sa mise en oeuvre. Belgique : Ministère de la Région wallonne, DGATLP. 97 p.
- DGATLP (2005). *Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine – coordination officieuse du 3 décembre 2005*. Disponible sur <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DGATLP/Dwnld/CWATUP.pdf>, consulté en décembre 2005