

CRESSON Centre de recherches sur l'espace sonore et l'environnement urbain
UMR CNRS 1563

LA PLANIFICATION PAYSAGERE

Approche comparée France Italie

Gilles Novarina
Dominique Métais
Maddalena Micheletto

mars 2004

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
(programme de recherche : politiques publiques et paysages)
convention 99-120

Cette recherche a été conduite sous la responsabilité de Gilles Novarina, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Les autres membres de l'équipe sont Dominique Métais, sociologue et urbaniste, et Maddalena Micheletto, architecte-urbaniste. Les enquêtes ont été réalisées par Dominique Métais (Salève), par Maddalena Micheletto (Vallée d'Aoste) et par Gilles Novarina (Vallée d'Aoste et Vercors). Le rapport final a été rédigé par Gilles Novarina. Bernard Pouyet, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, a relu et corrigé le chapitre consacré à l'encadrement juridique et institutionnel.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	p.11
-------------------	------

CHAPITRE 1

L'ENCADREMENT LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL	p.15
--	------

A- Le système italien de planification territoriale et ses mutations.....	p.16
---	------

1- Un encadrement législatif qui remonte aux années 1930.....	p.16
---	------

2- Les conséquences de la régionalisation en matière d'environnement et de paysages.....	p.17
---	------

3- Le cas particulier des régions à statut spécial.....	p.18
---	------

4- La loi Galasso et la relance de la planification paysagère.....	p.19
--	------

5- La refonte de la législation dans le cadre d'un texte unique.....	p.21
--	------

5.1- Les biens culturels, un domaine qui reste de la responsabilité de l'Etat.....	p.21
---	------

5.2- La tutelle des biens environnementaux, une compétence régionale.....	p.22
--	------

B- Environnement, paysage et aménagement, des domaines séparés d'action publique en France.....	p.23
--	------

1- La protection des monuments historiques et des sites.....	p.23
--	------

2- L'instauration d'outils spécifiques consacrés au paysage : la loi du 8 janvier 1993.....	p.24
--	------

2.1- Les directives paysagères.....	p.24
-------------------------------------	------

2.1.1- Une procédure centralisée.....	p.24
---------------------------------------	------

2.1.2- Un contenu innovateur.....	p.25
-----------------------------------	------

2.2- Les chartes des parcs naturels régionaux.....	p.27
--	------

CHAPITRE 2

LES DOCTRINESPAYSAGERES.....	p.29
------------------------------	------

A- L'accent mis sur les paysages perçus.....	p.30
--	------

1- Revisiter la tradition de l'école française de géographie régionale.....	p.31
---	------

2- Une réalité incontournable : la dimension sensible.....	p.32
--	------

3- Concilier approche sensible et approche scientifique ?	p.32
---	------

4- Cartographier les paysages ou les usages du sol.....	p.33
B- Reconstruire les systèmes paysagers.....	p.36
1- Les applications de l'écologie du paysage à l'aménagement	p.37
1.1- Les difficultés d'application de l'écologie du paysage.....	p.38
1.2- Quel usage de l'écologie du paysage ?	p.39
2- Systèmes et unités de paysage.....	p.40
2.1- Les systèmes territoriaux, une alternative au zoning.....	p.41
2.2- Unités territoriales ou unités de paysages.....	p.44

CHAPITRE 3

LA DIRECTIVE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DU MONT SALEVE.....	p.47
A- A l'origine de la directive, un malentendu ?	p.48
B- Comment aborder le paysage dans le cadre d'une directive ?	p.51
1- L'absence de doctrine commune.....	p.51
2- Le Salève, un territoire remarquable ?	p.54
3- Une analyse fondée sur la perception.....	p.57
3.1- Six grands types de paysages.....	p.57
3.1.1- <i>Le paysage ouvert des alpages</i>	p.57
3.1.2- <i>Le piémont et les falaises du Genevois</i>	p.59
3.1.3- <i>Le versant boisé oriental</i>	p.59
3.1.4- <i>Le piémont rural de l'approche sud</i>	p.60
3.1.5- <i>L'entrée urbanisée du Nord</i>	p.60
3.1.6- <i>La cuvette de Monnetier-Mornex</i>	p.61
3.2- Quelles orientations pour quelles structures paysagères ?	p.62
3.2.1- Deux définitions possibles des structures paysagères.....	p.62
3.2.2- Les cinq structures paysagères fondamentales du Salève.....	p.65
C- Le contenu normatif de la directive.....	p.71
1- La dualité orientations et recommandations.....	p.72
2- Une volonté d'innovation.....	p.73
2.1- Les orientations et principes fondamentaux.....	p.73
2.2- Le cahier de recommandations.....	p.76
3- Le conflit à propos du périmètre de la directive.....	p.78
3.1- Jusqu'où doit descendre la directive ?	p.78
3.2- Une modulation de la réglementation ?	p.80

D- L’articulation avec les autres documents de planification.....	p.81
1- La charte transfrontalière d’aménagement.....	p.82
2- Le schéma directeur du Genevois Haut-Savoyard.....	p.82

CHAPITRE 4

LA CHARTE DU PARC NATUREL REGIONAL DU VERCORS.....	p.87
---	-------------

A- La charte 1996 et le plan du parc.....	p.89
--	-------------

1- Méthode d’élaboration et dispositif de suivi.....	p.89
1.1- Une volonté de synthèse.....	p.89
1.2- Quelle catégorisation des paysages ?	p.89
2- Le contenu de la charte.....	p.91
2.1- Diagnostic territorial et enjeux de développement.....	p.92
2.2- Axes stratégiques.....	p.93
3- Le plan du parc.....	p.95
3.1- Des préconisations sans caractère contraignant.....	p.95
3.2- L’établissement de cahiers des charges.....	p.97

B- Un exemple d’application de la charte du Parc :

l’étude des paysages du Trièves.....	p.99
---	-------------

1- Un diagnostic qui reste général.....	p.99
1.1- Description du paysage et caractérisation des unités de gestion....	p.100
1.2- Les enjeux liés à la transformation des paysages.....	p.101
2- Les sites tests.....	p.104
3- Un catalogue de propositions.....	p.108

CHAPITRE 5

LE PLAN TERRITORIAL PAYSAGER DE LA VALLEE D’AOSTE.....	p.111
---	--------------

A- Une tradition régionale de planification paysagère.....	p.113
---	--------------

1- Les premières initiatives de planification régionale.....	p.114
2- L’esquisse d’une politique régionale de protection du patrimoine.....	p.115

B- Le plan territorial paysager.....	p.116
---	--------------

1- Le processus d’élaboration.....	p.116
1.1- Le dispositif institutionnel.....	p.117
1.2- Les étapes du processus.....	p.118

1.3- Une concertation nécessaire avec les autorités locales.....	p.119
1.3.1- La création du <i>comité technique des collectivités locales</i> ...	p.120
1.3.2- La loi régionale 11/1998.....	p.120
2- Les analyses préalables.....	p.123
2.1- Analyses environnementales et paysagères.....	p.123
2.1.1- Enquêtes sur l'environnement naturel.....	p.124
2.1.2- Enquêtes sur le volet culturel.....	p.128
2.1.3- Enquêtes sur le volet formel.....	p.130
2.2- Les autres analyses.....	p.131
3- Stratégies de développement et de sauvegarde.....	p.134
3.1- Valoriser l'identité régionale à l'échelle européenne.....	p.134
3.2- Valoriser le patrimoine naturel et culturel.....	p.134
3.3- Un développement touristique durable.....	p.134
3.4- Un territoire à habiter.....	p.135
4- Sistemi ambientali et unités de paysages, deux éléments clefs de l'organisation du territoire régional.....	p.137
4.1- Les systèmes environnementaux.....	p.137
4.1.1- Critères de définition.....	p.137
4.1.2- Les différents systèmes.....	p.138
4.2- Unités de paysage et unités locales.....	p.140
C- La portée juridique du plan territorial paysager.....	p.144
1- Prescriptions et orientations.....	p.146
1.1- ... concernant des territoires.....	p.147
1.1.1- Le système des aires naturelles.....	p.147
1.1.2- Le système des pâturages.....	p.147
1.1.3- Le système forestier.....	p.147
1.1.4- Le système des cours d'eau.....	p.147
1.1.5- Le système des urbanisations traditionnelles.....	p.148
1.1.6- Le système urbain.....	p.148
1.2- ... concernant des secteurs.....	p.148
2- Les fiches des unités locales.....	p.156
3- Projets et programmes d'action.....	p.159
D- La mise en œuvre du plan territorial paysager.....	p.163
1- La remise en cause des programmes et projets d'intérêt régional.....	p.163
2- Le retard pris dans l' <i>adeguamento</i> des plans régulateurs généraux.....	p.164
2.1- La recherche du dialogue et de la coopération.....	p.164
2.2- Le manque d'enthousiasme des communes pour la planification territoriale.....	p.166

3- Les nouvelles initiatives régionales (2003.....	p.167
--	-------

CONCLUSION

ELEMENTS DE COMPARAISON DES POLITIQUES PAYSAGERES.....	p.169
---	--------------

A- Paysages remarquables ou systèmes environnementaux.....	p.170
---	--------------

1- Privilégier le paysage perçu.....	p.171
1.1- Nouvelle loi, nouvelles modalités d'analyse des paysages.....	p.171
1.2- Double appartenance ou synthèse ?	p.172
1.3- Des structures paysagères aux éléments remarquables.....	p.174
1.4- Incompatibilité ou compatibilité entre approche scientifique et démarche sensible.....	p.175
2- Restaurer les continuités environnementales et paysagères.....	p.177
2.1- Ville et paysages, les deux faces d'un même métier.....	p.177
2.2- Une rencontre entre les sciences de la nature et de la ville.....	p.178
2.3- Des corridors écologiques aux systèmes environnementaux.....	p.179
2.4- Systèmes et zonage.....	p.180

B- Planifications séparées et gouvernement intégré du territoire.....	p.183
--	--------------

1- Des procédures paysagères expérimentales.....	p.184
1.1- Un foisonnement d'initiatives.....	p.184
1.2- Les directives, une contrainte supplémentaire pour les élus locaux ?	p.187
2- La relance de la planification territoriale par le paysage.....	p.189
2.1- Prééminence du pouvoir régional.....	p.189
2.2- ... ou coopération entre région et autorités locales.....	p.191
2.3- Que reste-t-il du plan territorial paysager ?	p.193

C- Négociation contractuelle et règle de droit.....	p.194
--	--------------

1- Orientations et principes, quel statut juridique ?	p.194
2- Temporalités du plan, du programme et du projet.....	p.196

BIBLIOGRAPHIE.....	p.201
---------------------------	--------------

Liste des figures.....	p.205
-------------------------------	--------------

ANNEXE 1 : Analyse de contenu des revues <i>Urbanistica</i> et <i>Urbanistica Informazioni</i> (1985-2000)	p.207
---	--------------

ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées.....	p.225
---	--------------

INTRODUCTION

Il y a près de vingt ans, la France et l'Italie réformaient leur législation concernant les paysages. La loi sur la *protection et la mise en valeur des paysages* du 8 janvier 1993, comme la loi du 8 août 1985 *disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, appelée communément loi Galasso, traitent des rapports entre aménagement du territoire, urbanisme et préservation de l'environnement et des paysages.

Il y a donc matière à une comparaison, comparaison qui est d'autant plus intéressante que l'élaboration et la mise en œuvre de ces lois interviennent dans des contextes institutionnels et administratifs différents. Depuis le début des années 1970, l'Italie s'est engagée dans un processus de réforme qui a accordé aux régions un pouvoir législatif, qui leur a transféré les compétences de gouvernement du territoire (*governo del territorio*), et qui en a fait un échelon essentiel de l'administration publique. Ce processus voit son aboutissement lorsque, par référendum, en octobre 2001, est adoptée une réforme de la Constitution qui engage l'Italie dans la voie du fédéralisme. La France, malgré l'adoption des lois de décentralisation, reste un pays centralisé. L'Etat, s'il a transféré les compétences d'urbanisme aux communes, conserve la responsabilité de la préservation de l'environnement et des paysages, comme de la protection du patrimoine.

En France, les administrations centrales, notamment celles du ministère de l'environnement sont chargées de mettre en œuvre des procédures spécifiques (directives de protection et de mise en valeur des paysages, chartes des parcs naturels régionaux, zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages) afin de sauvegarder des espaces naturels jugés remarquables. Ces administrations doivent néanmoins composer avec les communes et leurs groupements, auxquels les lois de décentralisation ont accordé les compétences d'urbanisme. En Italie, les ministères, dont les administrations déconcentrées ont été supprimées, ne font plus que proposer des lois qui, pour être appliquées, doivent être complétées par des lois régionales. Les régions sont donc chargées de délimiter les territoires soumis à protection et d'édicter les mesures de sauvegarde les concernant. Elles exercent par ailleurs un pouvoir de contrôle sur les décisions des autorités locales, qu'il s'agisse des provinces (qui sont les équivalents des départements) ou des communes. Les systèmes d'acteurs, qui participent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques paysagères, diffèrent donc profondément entre les deux pays.

L'objet de notre recherche est de comprendre les liens qui peuvent exister entre les configurations de ces systèmes d'acteurs et ce que, dans le projet de recherche, nous avons appelé des philosophies de l'action publique de protection et de mise en valeur des paysages. En France, le refus de transférer les compétences d'environnement, de paysage et de patrimoine aux collectivités territoriales va de pair avec l'idée que l'Etat doit conserver un rôle de garde-fou : parce qu'il serait le seul à être à distance des intérêts particuliers, l'Etat serait plus à même de faire prévaloir les impératifs de protection sur ceux de développement. En Italie, l'approfondissement de la régionalisation s'accompagne d'une volonté de dépasser les approches sectorielles : la protection de l'environnement et des paysages est partie intégrante du gouvernement du territoire et il convient de ne pas séparer planification paysagère et planification territoriale.

Ces deux philosophies de l'action publique renvoient à des représentations du paysage qui diffèrent. En France, le paysage est considéré comme une valeur à conserver, comme une ressource rare. Il est appréhendé par le biais d'études paysagères. Le recours au dessin permet de figurer une perception qui met l'accent sur des caractéristiques particulières : diversité, ouverture, lisibilité, harmonie, profondeur du champ visuel, plans et arrière-plans. Cette représentation, inspirée des *vedute* des peintres de la Renaissance ou des descriptions littéraires des romantiques, est fondée sur une approche avant tout visuelle qui privilégie les paysages remarquables. En Italie, le paysage fait partie de l'*ambiente* et doit être regardé moins sous l'angle de la perception esthétique que comme le produit d'un travail pluriséculaire accompli par l'homme pour interpréter et transformer la nature, en tenant compte de ses lois, de ses rythmes et de ses conditionnements. A l'idée de paysage visuel, il faut préférer celle de *paesaggio edificato* ou de *paesaggio abitato*. Le paysage est par nature une notion polysémique qui peut faire l'objet d'interprétations différentes selon les contextes locaux. Plutôt que de chercher à empêcher, par le biais de normes et d'interdictions, les transformations du paysage, il convient de le considérer comme une variable parmi d'autres à prendre en compte dans une perspective de développement durable.

Pour étudier les liens qui unissent configurations des systèmes d'acteurs, philosophies de l'action publique et représentations des paysages, nous avons choisi deux échelons d'analyse.

- Nous avons retracé, pour chacun des deux pays étudiés, le cadre institutionnel et législatif et ses évolutions. Nous montrons aussi comment l'adoption de lois constitue un moment propice à la tenue de débats entre les professionnels et favorise la constitution de doctrines paysagères. Nous avons donc dessiné à grands traits ce que l'on peut appeler le contexte des politiques de protection paysagère.

- Nous avons conduit des études de cas sur trois terrains : le Mont Salève en Haute-Savoie qui fait l'objet d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages, le Parc naturel régional du Vercors qui s'est doté en 1996 d'une charte et la Vallée d'Aoste qui en 1998 compte parmi les premières régions italiennes à adopter un plan territorial paysager. Pour chacun de ces terrains, nous avons présenté les raisons qui conduisent à la décision d'élaborer une directive, une charte ou un plan, nous avons analysé en détail le processus de cette élaboration, nous nous sommes interrogés sur les manières d'aborder et de se représenter le paysage, enfin nous avons étudié l'impact des procédures paysagères sur le gouvernement du territoire (articulation avec les plans d'urbanisme et les programmes d'action locale).

Le choix de ces trois terrains d'études est lié à des commodités (proximité, contacts préalables avec les intervenants). Il est aussi fonction de considérations plus « scientifiques ». Le Salève, le Vercors et la Vallée d'Aoste font partie d'un même massif : les Alpes du Nord. Ils constituent des régions qui connaissent un développement de l'urbanisation, développement lié aux activités touristiques d'hiver et d'été dans la Vallée d'Aoste et le Vercors, lié à la proximité d'une grande agglomération (Genève pour le Salève, Grenoble pour le Vercors). Les problèmes de protection concernent à la fois l'environnement naturel (zones présentant un intérêt particulier du point de vue de la flore et de la faune, existence de monuments naturels comme le Mont-Blanc, le Cervin, le Mont-Aiguille ou le Mont-Salève), les paysages ruraux dont l'avenir dépend du maintien d'activités de production agricole, ou le patrimoine bâti (ville romaine d'Aoste, nombreux châteaux de la Vallée d'Aoste, bourgs et villages ruraux du plateau du Vercors ou des piémonts du Salève). Les trois régions doivent donc affronter des problèmes qui se ressemblent, ce qui rend possible sinon une comparaison du moins une mise en perspective des politiques de protection et de mise en valeur des paysages.

Notre recherche met donc l'accent sur le processus de mise en œuvre de l'action publique : quels sont les acteurs qui participent à l'élaboration des plans, chartes ou directives, quels sont ceux qui s'y opposent, quelles sont les représentations des problèmes à traiter qui sont mises en avant par ces acteurs, quelles procédures juridiques sont privilégiées, quelles difficultés posent leur application ? La méthode de recherche retenue est en adéquation avec ce projet de travail. Nous nous sommes en effet appuyés à la fois sur des analyses documentaires et sur des entretiens qualitatifs.

Nous avons constitué dans un premier temps un corpus de textes : lois (nationales et régionales), décrets et circulaires d'application, rapports ou ouvrages émanant des gouvernements ou de l'administration, articles parus dans les revues professionnelles spécialisées, études préalables et dossiers définitifs des plans régionaux, des directives ou des chartes. Et, tant en ce qui concerne l'étude des « contextes nationaux » que celle des politiques régionales, nous avons procédé par analyse de contenu : réalisation de

fiches de lectures, repérage des thèmes qui apparaissent de manière récurrente, construction de typologies.

Nous avons dans un second temps réalisé une série d'entretiens sur chacun des trois terrains retenus. Nous avons eu recours à l'enquête « *réputationnelle* ». Cette méthode, élaborée dans les années 1950 aux Etats-Unis par F. Hunter, D.C. Miller et W.H. Form, consiste à choisir des personnes qui, par leur position, leurs activités ou leurs relations, sont bien placées pour fournir des informations sur l'objet étudié¹. L'échantillon est constitué par une méthode dite de « *boule de neige* », puisqu'il est demandé à chaque personne interrogée de fournir une liste d'autres acteurs à interviewer. Des précautions sont prises pour toucher les différentes catégories d'intervenants : élus, professionnels relevant de disciplines différentes (urbanisme, paysage, sciences de l'ingénieur, administration) et ayant des positions institutionnelles variées (professions libérales, fonctionnaires de l'administration dépendant de l'Etat, de la région ou des communes), universitaires. Les entretiens font l'objet de comptes-rendus détaillés et sont soumis eux aussi à une analyse de contenu. En permanence, les informations collectées lors des entretiens sont comparées avec les données recueillies lors de l'analyse documentaire.

¹ Cette méthode, utilisée à l'origine en sciences politiques pour analyser l'influence des différents acteurs au sein des élites politiques locales, est aujourd'hui reprise par de nombreux sociologues. Yves Chalas et Pascal Amphoux l'ont par exemple utilisée dans le cadre des travaux de l'équipe CRESSON sur l'environnement sonore.

CHAPITRE 1

L'ENCADREMENT LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL

L'Italie se dote d'une législation sur les monuments historiques et les sites un peu moins de vingt années après la France. Le dispositif de protection adopté est pratiquement identique dans les deux pays. Les décisions de classement relèvent de l'administration centrale du ministère des biens culturels d'une part, du ministère de la culture de l'autre. Après l'entrée en vigueur au début des années 1970 de la réforme régionale, les régions italiennes se voient confier des fonctions administratives étendues en matière de gouvernement du territoire. La protection de l'environnement et des paysages, jugées indissociables de l'urbanisme et de l'aménagement, fait partie des compétences transférées aux régions. En France, au contraire, malgré l'adoption des lois de décentralisation, la préservation du patrimoine, de l'environnement et des paysages restent de la responsabilité de l'Etat, tant et si bien qu'elle tend à devenir un domaine sectoriel de planification à côté de l'urbanisme et de l'aménagement.

A- Le système italien de planification territoriale et ses mutations

1- Un encadrement législatif qui remonte aux années 1930

La protection des biens culturels et environnementaux (*beni culturali e ambientali*) est réglementée en Italie depuis la fin des années 1930 : sous le régime fasciste, deux lois sont adoptées qui instaurent des mesures de protection du patrimoine artistique et historique (*cose di interesse artistico e storico*) d'une part, des sites et paysages (*bellezze naturali*) d'autre part¹. Un parallèle peut être établi entre ces deux lois et les lois françaises qui assurent encore aujourd'hui la protection des monuments historiques d'une part, des sites naturels de l'autre.

- La loi N°1089 du 1^{er} juin 1939, relative à la *tutela delle cose di interesse artistico e storico*, dresse une liste des biens soumis à des mesures de conservation, parmi lesquels les vestiges archéologiques, les œuvres d'art et les manuscrits, les monuments et les villas, parcs et jardins. Le ministère de l'instruction publique (aujourd'hui le ministère pour les biens culturels) dresse un inventaire (*elenco*) de ces biens et fait connaître aux propriétaires les servitudes qui pèsent sur leurs propriétés. Toute intervention sur le bien requiert une autorisation préalable de l'administration déconcentrée de l'Etat, la *sovrintendenza*. Cette autorisation a un caractère de *nulla osta* (non-opposition) à la délivrance du permis de construire (*concessione edilizia*).
- La loi N°1497 du 29 juin 1939, relative à la *protezione delle bellezze naturali*, identifie deux séries de biens : ceux qui ont une beauté par eux-mêmes (*bellezza individua*) et ceux qui participent à une beauté d'ensemble (*bellezza d'insieme*). Parmi les premiers sont cités les *ville*, parcs et jardins, les curiosités géologiques, parmi les seconds les points de vue panoramiques. Pour les premiers, le ministère dresse un inventaire de la même manière que pour les monuments historiques, pour les seconds, il est prévu l'élaboration de plans de paysage (*piani paesistici*), dont la responsabilité incombe à l'Etat.

Ce cadre législatif est profondément modifié par le processus de régionalisation engagée en Italie dès le début des années 1970, processus qui confère aux régions un pouvoir législatif et de très larges compétences administratives (*funzioni amministrative*) dans différents domaines ayant trait au gouvernement de territoire. Les régions à statut spécial (dont fait partie la Vallée d'Aoste) possèdent des pouvoirs plus larges que les régions à statut ordinaire.

¹ Pour une présentation exhaustive et actualisée de ces deux lois, cf. BELLONE G., QUAGLIOLLO F. (a cura di) *Urbanistica ed edilizia nella legislazione dello Stato e della Valle d'Aosta. Raccolta aggiornata e coordinata di leggi statali e regionali*, Aoste, Tipografia La Vallée, 1999, Volumes 1 et 2, 992 et 1024 p. Pour un commentaire de ces lois, cf. FRONTERO D. *Sogetti, strumenti e temi della disciplina urbanistica*, Rome, Edizioni Kappa, 1997

2- Les conséquences de la régionalisation en matière d'environnement et de paysage

En plus des régions à statut spécial (au nombre de cinq), la Constitution de 1948 reconnaît l'existence, à côté des communes et provinces, de quatorze puis quinze régions à statut ordinaire. Il faut attendre la fin des années soixante pour que soient définies les modalités d'élection des conseils régionaux¹. Par la suite une série de lois² et de décrets³ fixe les modalités de financements et attribue de nouvelles fonctions administratives (terme qui est préféré en Italie à celui de compétences) aux régions⁴.

Dès cette époque, les régions se voient conférer des compétences étendues en matière d'urbanisme et de planification territoriale. Elles peuvent élaborer des lois qui complètent ou interprètent les lois-cadres (*leggi cornici*) votées au niveau national. La région a donc la responsabilité de l'élaboration des documents de programmation et de planification à l'échelle régionale que ceux-ci concernent l'intégralité du territoire régional ou des secteurs particuliers d'intervention. Elles exercent un pouvoir de contrôle sur les décisions prises par les autorités locales qu'il s'agisse des provinces (qui ont la charge d'élaborer des plans territoriaux de coordination) ou des communes (en charge des plans régulateurs généraux). Il est à noter que la protection et la valorisation des paysages sont considérées, dès le début du processus de régionalisation, comme partie intégrante de la planification territoriale et c'est à ce titre que les régions sont considérées comme compétentes en matière d'élaboration des plans paysagers.

Les régions partagent avec l'Etat les compétences d'installations des *aree naturali protette* que la loi du 6 décembre 1991 (N°394) a classées en trois catégories : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les réserves naturelles. Les territoires qui possèdent un caractère de patrimoine naturel peuvent être soumis à des mesures particulières de protection qui relèvent quelques fois de la compétence de l'Etat et plus fréquemment de celle des régions. Si l'Etat conserve la responsabilité des parcs et des réserves d'intérêt national, qui ont été créés, lors de la première moitié du 20^{ème} siècle, c'est aux régions qu'il revient de prendre des mesures nouvelles de classement pour les aires naturelles d'intérêt régional ou local. Ce sont les régions qui procèdent à la délimitation du territoire du parc (elles peuvent déléguer cette tâche aux provinces ou aux communes) et aux modalités d'organisation de l'établissement public (*ente parco*) qui en assure la gestion. Le parc doit être doté d'un *piano per il parco* qui a valeur de plans d'urbanisme et prévaut sur tous les autres documents réglementant l'occupation et l'utilisation des sols. Il est élaboré par l'*ente parco* puis soumis pour approbation au conseil régional.

En matière de *difesa del suolo*, c'est-à-dire de protection contre les risques naturels que sont les inondations ou le débordement torrentiel, les régions disposent là

¹ Loi du 17 février 1969, N° 108.

² Loi du 16 mai 1970, N° 281.

³ Décrets des 14 et 15 janvier 1972, N°1 à 11, décrets du 24 juin 1977, N°616, 617 et 618, portant sur le transfert des fonctions administratives et la réorganisation des services de l'Etat qui en découle.

⁴ Pour une analyse détaillée et mise à jour du fonctionnement des régions italiennes, cf. LAPERUTA L. (a cura di) *Diritto regionale*, 10^a Edizione aggiornata alla L. cost. 1/1999 sull'elezione diretta del presidente della giunta regionale, Edizioni Giuridiche Simone, 2000, 304p. Cf. aussi NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Editions Anthropos Economica, 2003, 233 p.

encore de pouvoirs très étendus. L'Etat a confié la responsabilité des bassins d'importance nationale et des autorités de bassin dont il nomme les membres des organes dirigeants. Les régions sont, quant à elles, responsables des bassins d'importance interrégionale ou régionale. Les conseils régionaux procèdent à l'élaboration de plans de bassin (*piani di bacino*) qui fixent des objectifs qui ont trait d'une part à la requalification des fleuves et rivières, à leur développement économique et social de l'autre. Ces plans établissent des servitudes qui s'imposent aux documents d'urbanisme communaux. Les régions complètent cette action de défense contre les risques naturels par la délimitation d'aires non constructible car soumise à d'autres types de risques (avalanches et glissements de terrains).

Récemment une série de lois a contribué à élargir encore les responsabilités des régions. C'est le cas notamment des lois Bassanini du 15 mars 1997 (N°59) et du 15 mai 1997 (N°127), puis d'une modification du titre 5 de la deuxième partie de la Constitution approuvée en octobre 2001 par référendum.

3- Le cas particulier des régions à statut spécial

Les régions à statut spécial sont créées par la loi du 26 février 1948 qui instaure la Constitution de la République Italienne. Une loi (N°196 du 16 mai 1978) et une série de décrets définissent les conditions d'application de la Constitution à la Vallée d'Aoste. Le *Statut spécial de la Vallée d'Aoste*¹, qui a été réformé par une loi constitutionnelle du 31 janvier 2001, prévoit que la région peut légiférer librement, à condition toutefois de respecter la Constitution italienne, ainsi que les normes fondamentales de réforme économique et sociale adoptées au niveau national, dans une série de domaines qui touchent au gouvernement du territoire, à l'organisation des collectivités locales (*enti locali*), à l'agriculture, la forêt, la faune et la flore, aux infrastructures routières d'intérêt régional, à l'urbanisme, à l'artisanat et au développement touristique, à la protection et la valorisation des paysages (*tutela del paesaggio*). Dans ces domaines, la région possède un pouvoir législatif exclusif. La région peut en outre élaborer, par le biais de lois régionales, des normes d'application des lois nationales dans des domaines de compétences déléguées par l'Etat, parmi lesquelles l'industrie et le commerce, la gestion des ressources en eau, l'expropriation pour cause d'utilité publique et la protection du patrimoine culturel. Dans ces domaines, la région possède un pouvoir législatif partagé.

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les institutions régionales (conseil et junte) peuvent donc légiférer sans faire référence aux lois votées par l'Etat. Le président de la région détient en Vallée d'Aoste des prérogatives qui sont exercées, dans les régions à statut ordinaire, par le représentant de l'Etat, en matière de maintien de l'ordre public par exemple, et tient lieu de préfet. Le contrôle des actes et décisions prises par la région est assuré par une commission comprenant un représentant du ministère de l'Intérieur, un représentant du ministère des finances, et un représentant de la région, choisi à l'extérieur du conseil régional. Le président de la région assure en outre la direction de services administratifs, au premier rang desquels la *sovrintendenza*

¹ Consiglio regionale della Valle d'Aosta (Conseil de la Vallée) *Statut spécial de la Vallée d'Aoste*, mars 2001, 33 p.

(équivalent de l'architecte des bâtiments de France) qui, dans la Vallée d'Aoste, fait partie de l'administration régionale.

Ainsi la région a voté le 6 avril 1998 la loi N°11 instaurant une nouvelle *normativa urbanistica e di pianificazione territoriale in Valle d'Aosta* et ce sans avoir à tenir compte des transferts de compétences introduits par les lois Bassanini du 15 mars 1997 (N°59) et du 15 mai 1997 (N°127). Cette loi fixe le contenu et les modalités d'élaboration du plan territorial régional qui, en Vallée d'Aoste, prend le nom de *piano territoriale paesistico*, ainsi que des différents documents d'urbanisme communaux (*piano regolatore generale, progetto operativo integrato, programma di sviluppo turistico, piano urbanistico di dettaglio*). Elle reprend à son compte des instruments de mise en œuvre des projets opérationnels, notamment les *accordi di programma* mis en place par la loi N°142 du 8 juin 1990 relative à l'*ordinamento delle autonomie locali*, et précise le contenu des autorisations de construire. En comparaison avec d'autres législations régionales (la loi N°1 du 5 janvier 2000 de la région Lombardie par exemple), elle maintient un pouvoir important de contrôle du niveau régional sur les décisions prises en matière d'urbanisme par les autorités locales (communes et *comunità montane*).

En matière de protection de la nature, compétence qui là encore découle de son statut spécial, la région s'est dotée d'une loi (N°30 du 30 juillet 1991), qui permet au conseil régional, après avoir entendu l'avis d'un comité consultatif où siègent les représentants de l'administration régionale, des communes, des associations et de personnes qualifiées, d'instaurer des réserves ou des parcs naturels. Chaque parc doit se doter d'un *piano di gestione territoriale*, soumis à l'approbation du conseil régional, plan qui fixe les conditions d'utilisation des sols.

La Vallée d'Aoste possède par ailleurs des compétences plus larges que les régions à statut ordinaire en matière de protection du paysage, des monuments historiques et des œuvres d'art. En application de la loi N°196 du 16 mai 1978 qui met à jour le statut spécial de la Vallée, la région adopte une loi¹ qui organise un service spécialisé : au sein de l'administration régionale, est désigné un *sovrintendente per i beni culturali ed ambientali* qui, assisté par une commission ad hoc, instruit toutes les demandes de travaux sur des immeubles concernés par des mesures de protection, pour le compte du président de la région. Le transfert des responsabilités en matière de protection de patrimoine naturel et culturel est donc complet pour les régions à statut spécial, alors qu'il n'est que partiel pour celles qui sont à statut ordinaire.

4- La loi Galasso et la relance de la planification paysagère

Dans un contexte marqué par une remise en cause des outils de planification et de confiance accrue dans le pouvoir régulateur des mécanismes de marché, est adoptée, le 8 août 1985, la loi 431 qui modifie les modalités de sauvegarde des territoires présentant un intérêt particulier du point de vue environnemental. Face à une situation décrite comme étant d'urgence, la loi soumet à des servitudes (*vincoli*) une série nouvelle de *beni ambientali* : la bande littorale (trois cents mètres à compter de la ligne des hautes

¹ LR N°56 du 10 juin 1983 « *misure urgenti per la tutela dei beni culturali* ».

eaux) des mers et des lacs, les rives des cours d'eau (cent cinquante mètres de part et d'autre), la montagne (au-dessus de mille six cents mètres pour les Alpes, au-dessus de mille deux cents mètres pour les Apennins et les îles), les glaciers, les parcs et réserves naturels, les forêts, les zones humides, les volcans et les zones d'intérêt archéologique. C'est aux régions qu'il revient de fixer le contenu des mesures de sauvegarde et les servitudes concernant ces territoires particuliers. Pour ce faire, elles peuvent recourir à deux types d'instrument :

- le plan paysager (*piano paesistico*) ;
- le plan territorial (*piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali*).

Le plan paysager, dont l'instauration remonte à la loi 1497/1939 peut être considéré comme un plan sectoriel (ne concernant que la protection et la mise en valeur des paysages), qui porte sur des secteurs particuliers du territoire régional. Le plan territorial aborde, quant à lui, les différentes questions qui relèvent du gouvernement du territoire (urbanisme, déplacements, développement économique, patrimoine naturel et culturel, paysages et environnement) et vise à une intégration des objectifs de protection des paysages et des orientations de développement et d'aménagement du territoire¹.

Cette loi a un effet non négligeable sur la relance de la planification territoriale en Italie. Nombreuses sont en effet les régions qui, ayant abandonné toute velléité d'élaborer un plan à vocation générale à la fin des années 1970, prennent appui sur cette incitation de l'Etat pour relancer un processus de planification qui prend des formes profondément différentes selon les contextes culturels et les traditions administratives locales. Les urbanistes italiens, regroupés dans leur très grande majorité au sein de l'*Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)*, n'hésitent pas à parler de l'adoption de cette loi comme d'une *provocation positive* : « *L'Istituto Nazionale di Urbanistica considera la legge 431/1985 una provocazione, una provocazione peraltro positiva* »². Plusieurs raisons sont évoquées pour justifier une telle affirmation :

- après une période de dégradation permanente du territoire, la loi remet en avant un article de la Constitution, selon laquelle la République préserve le paysage et la patrimoine historique et artistique de la nation ;
- elle fait du plan et non des servitudes la modalité privilégiée de préservation et de mise en valeur des paysages ;
- elle incite à une coopération entre Etat et régions.

Contrairement à ce qui était prévu par le milieu professionnel de l'urbanisme, la mise en œuvre de la loi Galasso se heurte à un certain manque d'enthousiasme des régions. La loi déclare que les régions doivent approuver avant le 31 décembre 1986 soit un plan paysager soit un plan territorial. Or seules trois des vingt régions italiennes (l'Emilie-Romagne, la Ligurie et la Vénétie) ont à cette date approuvé leur plan³. Plus qu'une hostilité à l'égard de la loi, ce sont les difficultés rencontrées pour adapter les

¹ Sur la différence entre ces deux modalités de planification paysagère, cf. « Dai vincoli al piano. Regioni e attuazione della legge 431/1985 », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°90, pp 9-172, notamment l'introduction de A. DAL PIAZ.

² « Dai vincoli al piano : regioni e applicazione della legge 431/1985 » (documento del consiglio direttivo nazionale dell'INU), *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°82, pp 47-48.

³ « Le regione in ritardo », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°91.

législations régionales (qui prévoyaient l'élaboration de programmes régionaux de développement plutôt que de véritables plans territoriaux) qui explique le retard mis dans l'application de la loi. Quelque deux ans après le délai de rigueur, la très grande majorité des régions s'est engagée dans la mise en œuvre de la loi. Seules trois d'entre elles n'ont pas encore engagé de démarches en ce sens et treize ont approuvé ou sont en cours d'adoption de leur plan. La moitié fait le choix du plan paysager et l'autre moitié du plan territorial. Dans un nouveau bilan, l'*Istituto Nazionale di Urbanistica* constate le retard pris par l'application de la loi et regrette que l'Etat n'ait pris aucune initiative pour stimuler l'activité régionale en matière de planification¹.

La Vallée d'Aoste, bien qu'étant une région à statut spécial, doit respecter dans sa législation régionale les principes édictés par la loi Galasso, car celle-ci porte réforme des normes de développement économique et sociale. Près de 85% des 3 262 km² de son territoire étant soumis à la servitude instaurée par l'article 1 de la loi, la Vallée d'Aoste s'engage dans un double processus d'élaboration d'un nouveau plan territorial paysager d'une part, d'adaptation de sa législation en matière d'urbanisme de l'autre. Dès les années 1960, cette région prévoit l'élaboration d'un *piano regionale urbanistico e paesistico*² mais cette initiative en reste à des études préliminaires qui ne sont guère suivis d'effets³. L'application de la loi Galasso constitue donc aussi en Vallée d'Aoste une occasion de relance de l'activité de planification territoriale en panne depuis une quinzaine d'années et d'en refondre le cadre législatif.

5- La refonte de la législation dans le cadre d'un texte unique

La sauvegarde des biens culturels et environnementaux est, à la fin des années 1990, régie par une série de lois et de décrets, parmi lesquels les lois 1089 et 1497 de 1939 et la loi 431/1985. Le législateur ressent alors la nécessité d'une synthèse et d'une mise en cohérence de cette législation. Tel est l'objet du décret législatif N°490 du 29 octobre 1999 « *testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali* », décret qui s'attache par ailleurs à préciser les rôles respectifs du ministère pour les biens et activités culturels, de la Région et des autorités locales. Des régimes différents sont instaurés en ce qui concerne les biens culturels d'une part, les biens environnementaux de l'autre. Les lois précédentes et notamment les deux lois de 1939 et la loi Galasso sont donc désormais abrogées.

5.1- Les biens culturels, un domaine qui reste de la responsabilité de l'Etat

La notion de biens culturels est – on l'a vu – plus large que celle de monuments historiques, puisqu'elle inclut en outre les parcs et jardins, les sites archéologiques, les collections d'œuvres d'art, les manuscrits, les livres, les gravures, les cartes, les partitions musicales, présentant un intérêt exceptionnel du point de vue artistique ou historique, ainsi que les archives. Les régions, les provinces, les communes, les

¹ SALAZANO E. « Valutazione e proposte sull'attuazione della legge 431/1985 », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, N°4, (supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1988, N°99), pp 9-82.

² Loi régionale N°3 du 28 avril 1960

³ Regione Autonoma della Valle d'Aosta *Schema di piano urbanistico regionale e per la tutela del paesaggio*, 1973, 94 p.

établissements publics, les organismes ne poursuivant pas de but lucratif fournissent au ministère des biens culturels les renseignements nécessaires à l'établissement des inventaires¹. C'est donc l'Etat qui a la responsabilité de définir cet inventaire, sauf en ce qui concerne les livres, les gravures, les manuscrits de propriété privée, pour lesquels cette tâche revient à la région. Régions, provinces et communes doivent par ailleurs procéder au catalogage des biens leur appartenant.

En ce qui concerne les biens culturels immobiliers (monuments historiques, jardins et parcs), les travaux de toute nature restent soumis à une autorisation préalable de la *sovrintendenza*. Le régime de protection des monuments historiques change donc relativement peu par rapport à la loi 1089/1939, le ministère des biens culturels conservant l'essentiel de ses prérogatives et ce malgré un élargissement des pouvoirs des régions en ce qui concerne des catégories spécifiques de biens.

5.2- La tutelle des biens environnementaux, une compétence régionale

Le décret-loi rappelle qu'il existe une série de biens environnementaux protégés par la loi. L'article 146 reprend la liste qui a été dressée par la loi Galasso et qui concerne notamment la montagne, les glaciers, les littoraux maritimes ou lacustres, ainsi que les rives de fleuves et des cours d'eau. D'autres catégories de biens peuvent être protégées dans le cadre de procédures administratives.

Le régime auquel sont soumis cette deuxième catégorie de biens environnementaux – notion qui correspond à celle française de site – diffère de plus en plus de celui qui concerne les biens culturels². L'inventaire des parcs et jardins non considérés comme biens culturels, des sites, des points de vue et belvédères est confié à une commission, mise en place au niveau de chaque province et composée de représentants de la région et de la province, des maires des communes intéressées, ainsi que des *sovrintendenti* chargés des biens architecturaux et environnementaux d'une part, des biens archéologiques de l'autre. L'inventaire est ensuite soumis pour approbation à la région. Le ministère des biens culturels peut décider ou non d'intégrer les inventaires régionaux dans ses inventaires nationaux. Il existe donc deux catégories de biens : ceux qui sont protégés au nom de l'intérêt national et ceux qui le sont au nom de l'intérêt régional.

Les règles d'utilisation et de mises en valeur des biens environnementaux, qu'il s'agisse de ceux qui sont protégés par la loi ou de ceux qui le sont par des procédures administratives, sont établies dans le cadre soit de plans paysagers, soit de plans *urbanistico-territoriali*, qui sont de la compétence des régions. L'on retrouve ici une formulation déjà adoptée par la loi 431/1985. Tout projet, quelle que soit sa nature, portant sur un bien environnemental, est soumis à une approbation préalable qui est donnée par la région.

En ce qui concerne les biens environnementaux, c'est-à-dire principalement les sites et les paysages, l'on a affaire à un transfert de compétences de l'Etat à la région.

¹ La sauvegarde des biens culturels est régie par le titre 1 du décret législatif 352/1999.

² Tel est l'objet du titre 2 du décret-loi cité.

Le décret-loi confirme le processus engagé auparavant en matière environnementale par la législation concernant les parcs naturels régionaux ou les risques naturels.

B- Environnement, paysage et aménagement, des domaines séparés d'action publique en France

1- La protection des monuments historiques et des sites

Les premiers outils permettant une protection des paysages remonte à l'adoption, à la fin du 19^{ème} et au début du 20^{ème} siècle de lois concernant les monuments historiques puis les sites.

Le paysage est d'abord pris en compte dans le cadre de servitudes ayant trait à la préservation des « *abords* » des monuments historiques. La loi du 31 décembre 1913 instaure une servitude à l'intérieur d'un périmètre entourant le monument. Deux critères sont retenus pour déterminer ce périmètre : « *est considéré comme étant situé dans le périmètre de visibilité du monument historique, tout autre immeuble nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui, et situé dans un périmètre n'excédant pas cinq cents mètres* » (article 1 de la loi). La servitude consiste en l'obligation de consulter l'Architecte des Bâtiments de France (qui prononce un avis conforme) avant toute délivrance d'autorisation de construire.

La volonté de préserver le paysage se justifie par un souci de conserver l'« *écrin* » à l'intérieur duquel est inséré le bijou que constitue le monument. Le paysage n'a donc de valeur que parce qu'il contribue à faire briller le monument qui est en son centre. Ce sont des critères de perception visuelle qui sont retenus pour la définition des périmètres de protection. De plus l'idée de monument renvoie au caractère exceptionnel, du point de vue historique ou artistique, des constructions.

La loi du 2 mai 1930 s'attache à une protection des paysages naturels en tant que tels, pour lesquels elle instaure des mesures de protection proches de celles qui ont été retenues près de vingt ans avant pour les monuments historiques. La loi ne donne pas de définition du site naturel, mais justifie la nécessité de sauvegarde pour les seuls sites « *dont la conservation présente, au point de vue artistique, historique, pittoresque un intérêt général* ». Là encore c'est le caractère exceptionnel du site qui motive la nécessité d'une préservation qui relève alors de l'intérêt général. Si dans un premier temps, le classement concerne des sites circonscrits présentant des particularités du point de vue naturaliste comme des grottes, des cirques de montagne, ou des falaises, il est par la suite appliqué à des massifs dans leur intégralité.

A l'origine les actions de protection du patrimoine historique, comme celles qui concernent les sites naturels relèvent de la responsabilité de l'Etat. Ce principe n'est pas remis en cause par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, ni par celle du 7 janvier 1983 qui porte transfert des compétences. Alors que les compétences d'urbanisme (schéma directeur, plan d'occupation des sols, droit de préemption, restauration immobilière, zone d'aménagement concerté) sont transférées aux communes, l'Etat conserve ses prérogatives dans les domaines de la sauvegarde de l'environnement et des

paysages, de la préservation du patrimoine et de la lutte contre les risques naturels. Les lois montagne (9 janvier 1985) et littoral (3 janvier 1986), si elles maintiennent une certaine sujétion des communes à l'égard de l'Etat (contrôle du développement touristique à travers la procédure des unités touristiques nouvelles par exemple), ouvrent à une nouvelle conception du patrimoine. La nouvelle rédaction des articles L.145-3 et L.146-6 du Code de l'Urbanisme assigne aux plans d'urbanisme un objectif de protection du patrimoine naturel et culturel caractéristique de la montagne d'une part, des sites et paysages caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral de l'autre. La nécessité de protéger le paysage ne s'apprécie plus au regard de son caractère exceptionnel, mais par qu'il témoigne de contextes naturels et culturels particuliers. Mais là-encore, l'Etat voit confirmer son rôle dans la préservation du patrimoine et des paysages.

2- L'instauration d'outils spécifiques consacrés au paysage : la loi du 8 janvier 1993

La loi N°93-24 du 8 janvier 1993 *sur la protection et mise en valeur du paysage* manifeste une volonté des pouvoirs publics de doter le paysage d'une législation qui lui soit spécifique. Si certaines mesures (volet paysager du permis de construire et du plan d'occupation des sols) visent à une meilleure prise en compte des objectifs de préservation des paysages dans l'action quotidienne en matière d'urbanisme, d'autres (directives de protection et de mise en valeur des paysages, charte des Parcs naturels régionaux, zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages) cherchent à traiter des problèmes spécifiques liés à la mise en valeur des paysages. Si la loi paysage se contente d'élargir le champ d'application des ZPPAUP, mises en place par la loi du 7 janvier 1983, pour en faire un outil de protection non seulement du patrimoine mais aussi des paysages, les directives constituent des outils radicalement nouveaux et le contenu des chartes des Parcs est modifié radicalement.

2.1- Les directives paysagères

2.1.1- Une procédure centralisée

L'Etat peut prendre des directives de protection et de mises en valeur des paysages sur des « *territoires remarquables par leur intérêt paysager* » L'article 1 de la loi du 8 janvier 1993 réaffirme donc le principe selon lequel la préservation des paysages, lorsqu'il ont un intérêt exceptionnel, relève de la responsabilité de l'Etat. La loi semble cependant témoigner d'une évolution en la matière : une division des rôles semble être recherchée entre l'Etat, qui conserve la maîtrise des outils concernant les paysages remarquables, et les collectivités locales, qui sont chargées de la gestion au quotidien du paysage commun. De plus l'article 1 de la loi paysage, après avoir rappelé que les directives sont de la compétence de l'Etat, affirme qu'elles doivent faire l'objet d'une large concertation. Une circulaire d'application¹ confirme cette transformation de la doctrine en matière de protection des paysages : « *la dimension largement*

¹ Circulaire du 21 novembre 1994 (Ministère de l'environnement) « *modalités d'application des directives de protection et de mise en valeur des paysages* ».

intercommunale des entités paysagères concernées et l'importance des enjeux justifient que l'outil relève de la compétence de l'Etat, mais le législateur ayant voulu que leur élaboration fasse l'objet d'une concertation avec les acteurs locaux, l'intervention de l'Etat doit s'appuyer sur un consensus le plus large possible ». L'heure n'est plus à l'imposition de servitudes mais à la persuasion et à la recommandation.

La procédure d'élaboration confirme cette volonté d'associer les acteurs locaux. L'initiative de lancer une directive peut émaner soit d'une collectivité locale soit d'une administration et est prévue la consultation des collectivités territoriales, des associations agréées en matière de défense de l'environnement et des organisations professionnelles. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une procédure centralisée puisque la décision d'instaurer une directive relève du ministre de l'environnement et son approbation est faite par décret en Conseil d'Etat.

2.1.2- Un contenu innovateur

Les directives innovent sur plusieurs plans. Ce sont tout d'abord des outils consacrés de manière spécifique aux paysages. Ce sont ensuite des outils dont le contenu normatif est relativement flexible pour permettre une souplesse d'adaptation.

Avec l'instauration des directives, les paysages bénéficient pour la première fois d'une législation spécialisée. Jusque-là la protection des paysages est assurée par la mise en œuvre d'outils qui relève du patrimoine, de l'environnement ou de l'urbanisme. Mais le recours aux directives doit conserver un caractère exceptionnel. Elles portent sur des paysages remarquables dont la loi (en son article 2) s'est attachée à donner une définition : leur intérêt peut découler soit de leur unité et de leur cohérence, soit d'une richesse patrimoniale particulière, soit parce qu'ils sont les témoins de modes de vie ou de traditions industrielles, artisanales, agricoles ou forestières. L'attention doit porter plus particulièrement sur les éléments les plus significatifs constituant le paysage. Celui-ci est donc domaine particulièrement complexe qui est constitué *« de réalités matérielles – structures paysagères ou éléments isolés – et de réalités immatérielles, relevant de la perception sensible, en particulier visuelles et des références culturelles liées à l'histoire des territoires »*.

Les directives ont donc un objet spécifique : *« il s'agit de gérer des vues non d'organiser l'aménagement d'une zone »*. La nouvelle législation ne cherche donc pas à empiéter sur le domaine de responsabilités des communes. *« Les directives ne sauraient donc se substituer aux documents de planification urbaine »*. Dans le même temps, les directives ne se substituent pas aux outils existant en matière de protection : elles ont la particularité de mettre en place un *« système de protection sélectif et non systématique »* et, de ce point de vue, se distinguent de la procédure des sites classés. Elles visent donc à s'attaquer à des situations intermédiaires, qui ne relèvent ni de la gestion courante de l'urbanisme ni des procédures de classement : *« elles n'ont pour objectif ni le maintien en l'état des lieux comme les sites classés, ni l'aide à la décision pour chaque autorisation d'aménagement et de construction comme les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages. Elles n'ont pas vocation à régir l'ensemble d'une zone mais seulement à mettre en valeur les éléments structurants d'un territoire »*¹.

¹ Circulaire du 21 novembre 1994, déjà citée.

La nouvelle législation se veut encore plus précise sur la manière dont il convient d'aborder le paysage. La protection et la mise en valeur doivent porter sur les « *structures du paysage* »¹. Et la circulaire d'application fournit une définition de ce qu'il faut entendre par structures paysagères : elles se définissent comme « *l'agencement ou la combinaison d'éléments végétaux, minéraux, hydrauliques, agricoles urbains qui forment des ensembles ou des systèmes cohérents* ». Une liste de ces agencements est même donnée à titre d'exemple : les bocages, les terrasses de culture, le réseau des chemins, des plantations d'alignement et des murets, le parcellaire. À côté de ces structures, il convient de prendre en considération les éléments isolés (constructions, infrastructures, monument naturel, cathédrales ou châteaux, silhouette urbaine) qui ont un rôle structurant dans le paysage.

Cette volonté d'aborder de manière nouvelle la question du paysage doit se traduire par des innovations sur le plan du droit. L'objectif n'est pas une préservation en l'état d'un site mais la gestion des dynamiques économiques, sociales et culturelles qui sous-tendent les transformations paysagères. L'instauration de servitudes ayant un contenu de prescription n'est pas à elle seule suffisante pour garantir la préservation d'un paysage. « *La permanence et le développement de la qualité des paysages ne relèvent pas exclusivement d'interventions réglementaires* » mais aussi « *d'une multitude d'actes quotidiens de gestion* »². Les directives préconisent, sur la base d'une analyse pluridisciplinaire de l'état initial du paysage, l'adoption d'« *orientations et de principes* » d'une part, d'un « *cahier de recommandations* » de l'autre.

- Les orientations et principes fondamentaux constituent la partie normative, avec laquelle doivent être compatibles les documents d'urbanisme ainsi que les autorisations d'occupation et d'utilisation du sol (lorsqu'il n'existe pas de plan d'occupation des sols n'est pas approuvé ou que celui-ci n'est pas compatible avec la directive). Elles doivent consister en « *quelques règles simples admises par le plus grand nombre* »³ qui portent sur les conditions de réalisation de certaines catégories de travaux et d'aménagement (comme les carrières ou les installations classées), sur l'implantation, la hauteur, le volume et l'aspect extérieur des constructions et sur les dispositions applicables en matière de camping-caravaning, de clôtures, de défrichement, d'enseignes et de publicité.
- Les recommandations, qui par définition ne sont pas opposables aux tiers, portent quant à elles sur des domaines différents de l'urbanisme : restauration des espaces dégradés, choix des essences végétales, sur gestion des zones humides, des chemins, des haies, des berges, des lisières et des arbres d'alignement, sur l'architecture, emprise et revêtement des chemins et routes, insertion des bâtiments d'activités agricoles, artisanales ou industrielles, équilibres faune-flore, implantation des réseaux aériens et mise en œuvre des savoir-faire locaux.

¹ Article 2 du décret N°94.283 du 11 avril 1984 portant sur les « *directives de protection et de mise en valeur des paysages* ».

² Circulaire citée.

³ Circulaire citée.

La directive possède donc à la fois un contenu normatif et indicatif, ce qui lui confère plus de flexibilité que les autres outils que ceux-ci aient trait à l'urbanisme ou à la préservation des sites et paysages. Mais ce contenu innovateur laisse présager des difficultés d'application dont sont conscients les pouvoirs publics lorsqu'ils écrivent « *En l'absence de procédures formalisées prévues par la loi, les administrations devront user de toute leur persuasion* » pour obtenir des communes la mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme avec les directives. Et pour minimiser les risques découlant de l'application d'une procédure nouvelle, le ministère de l'environnement préconise une expérimentation : « *Dans un premier temps, pour tester l'instrument, il convient de limiter son champ d'expérimentation à quelques unités pour l'ensemble du territoire* »¹.

2.2- Les chartes des parcs naturels régionaux

La loi du 8 janvier 1993 préconise aussi une réforme des parcs naturels régionaux dont les objectifs étaient jusque-là principalement dirigés vers des actions de développement économique local. Il existe de la part du législateur une volonté de rééquilibrer l'action de ces parcs en faveur d'une protection accrue de l'environnement et du patrimoine. Le label de parc naturel régional doit par conséquent être réservé à des territoires dont l'équilibre est fragile ou qui disposent d'un patrimoine naturel et culturel, riche mais menacé. Pour l'obtenir, les territoires concernés doivent présenter un projet de développement fondé sur la protection et la valorisation de leur patrimoine.

La procédure de classement est de la responsabilité de la région et est soumise à l'approbation par l'organisme de gestion (souvent un syndicat mixte) d'une charte. Celle-ci est élaborée sur la base d'une part d'un inventaire du patrimoine, de l'autre d'un diagnostic de la situation culturelle, sociale et économique. La charte elle-même est constituée d'un rapport, qui détermine les orientations de protection, de développement et de mise en valeur et notamment les principes de protection des « *structures paysagères* »², et d'un plan qui définit les différentes zones où s'appliquent les orientations et mesures définies dans le rapport. Le projet de charte est soumis pour avis aux collectivités locales concernées (communes et leurs groupements, départements), puis approuvé par le conseil régional, qui le transmet au ministère de l'environnement. Après avis du Conseil national de protection de la nature et de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux, la décision de classement est prise par décret. La charte a des effets juridiques à ceux d'un schéma de cohérence territoriale ou d'une directive de protection ou de mise en valeur du paysage : les plans locaux d'urbanisme ou les documents qui en tiennent lieu doivent être compatibles avec ses orientations.

Les législations concernant le paysage connaissent, dans les deux pays étudiés, des évolutions contrastées. En France, les lois les plus récentes visent à créer des outils spécifiques, à instaurer une planification sectorielle et spécialisée, ainsi qu'à renforcer la sujétion des plans d'urbanisme communaux vis-à-vis des directives et chartes

¹ Circulaire citée.

² Décret N°94.765 (Ministère de l'environnement) du 1^{er} septembre 1994 concernant les « *Parcs naturels régionaux* ».

paysagères. En Italie, il existe depuis une trentaine d'année une régionalisation des politiques de protection de l'environnement et des paysages, car celles-ci sont considérées comme parties intégrantes des compétences de gouvernement du territoire. La loi Galasso laisse aux régions le choix entre deux options : celle des plans paysagers et celle des plans territoriaux. Mais la doctrine, qui s'est imposée progressivement tant auprès des universitaires que de la majorité des professionnels et des élus, appelle de ses vœux une planification globale qui intègre les préoccupations paysagères.

CHAPITRE 2

LES DOCTRINES PAYSAGERES

La construction progressive de doctrines en matière d'urbanisme, d'environnement ou de paysages est souvent en relation directe avec le processus d'élaboration des lois. Les débats préparatoires à l'élaboration de nouveaux textes de lois, comme les discussions concernant leur mise en œuvre, constituent des moments propices à une mobilisation des milieux universitaires et professionnels. Les congrès des associations professionnelles (Fédérations nationales des agences d'urbanisme ou des CAUE, Conseil Français Des Urbanistes, Istituto Nazionale di Urbanistica...) et les colloques sont autant de scènes sur lesquelles des points de vue sont débattus, des savoir-faire sont échangés, des théorisations sont amorcées. Les formulations qui découlent de ces rencontres peuvent avoir un contenu plus ou moins scientifique mais conservent un caractère doctrinal en ce sens qu'elles sont toujours l'objet de controverses car elles sont construites à partir de postulats – de paradigmes – qui découlent pour partie au moins de présupposés ayant un caractère subjectif ou moral. Ces formulations constituent ce que le philosophe John Rawls appelle des « *doctrines compréhensives raisonnables* »¹, car elles sont fondées sur un raisonnement de nature philosophique, sociologique ou scientifique et visent à donner des explications par nature partielles du fonctionnement sinon de la société dans son ensemble, du moins de secteurs ou d'ensembles sociaux particuliers.

¹ RAWLS J. *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995, 450 p.

L'adoption en Italie de la loi Galasso (431/1985), comme en France de la loi sur la *protection et la mise en valeur des paysages* (1993), est précédée et suivie de débats soutenus qui portent sur les modes d'analyses du paysage d'une part, les modalités d'intervention de l'autre. Cependant le contraste est frappant entre les deux pays : alors que l'Istituto Nazionale di Urbanistica consacre plusieurs congrès et séminaires à la planification paysagère, les organisations françaises de professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire sont relativement peu disertes sur cette question. Et, alors que dans *Urbanistica* et *Urbanistica Informazioni*, de nombreuses pages sont consacrées à l'articulation entre planification territoriale et planification paysagère, dans des revues comme *Urbanisme* ou *Diagonal*, les directives de protection et de mise en valeur des paysages font l'objet d'un petit nombre de commentaires. En France, c'est plutôt du côté des publications spécialisées des ministères de l'environnement et de l'équipement (Mission du paysage, Service Technique de l'Urbanisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme) qu'il faut se tourner pour saisir les évolutions des doctrines en la matière.

A- L'accent mis sur les paysages perçus

En France, les professionnels du paysage ont pendant longtemps centré leurs activités autour de projets particuliers qui faisaient l'objet de commande de la part de particulier ou de collectivités publiques. L'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles forme ce que l'on appelle habituellement des paysagistes qui, pour une partie d'entre eux au moins, ont acquis une notoriété sur la scène nationale et internationale. Au même titre que les bâtiments, les jardins et parcs publics font l'objet de projets dessinés, ce qui explique la prédominance des approches sensibles fondées sur la perception visuelle du territoire.

C'est seulement au cours des trente dernières années, que se développent une pratique d'étude portant sur des sites plus vastes : pays ruraux ou agglomérations urbaines. Les nouvelles procédures (chartes des parcs naturels régionaux, directives paysagères) jouent un rôle en la matière, à côté des initiatives multiples prises par des organismes de nature diverse : directions départementales de l'équipement, dont certaines ont pris l'initiative de la publication d'atlas de paysages, agences d'urbanisme, qui donnent parfois une dimension paysagère aux études préalables à l'élaboration des schémas directeurs, Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement ou directions régionales de l'environnement qui accompagnent par des démarches paysagères les actions de développement local en zone rurale ou en moyenne montagne. Ce changement d'échelle dans la pratique de l'étude paysagère appelle un renouvellement des méthodes d'analyse.

1- Revisiter la tradition de l'école française de géographie régionale

L'analyse paysagère, quand elle porte sur un site vaste, se doit d'être pluridisciplinaire. Un ouvrage¹, qui rend compte des travaux d'un groupe composé de représentants des administrations centrales et déconcentrées des ministères de l'équipement et de l'environnement, affirme par exemple que l'approche sensible doit être combinée avec des approches géographique, historique, urbanistique et sociologique. Mais quand il s'agit de détailler ces approches, les auteurs insistent plus particulièrement sur les dimensions géographiques de l'analyse paysagère.

Diverses méthodes permettent en effet d'établir une cartographie de zones homogènes, car caractérisées par une concordance entre relief, végétation, activités économiques et habitat. L'on retrouve là une démarche chère à la géographie régionale qui cherche à découper le territoire en sous-unités caractérisées par la prédominance d'un type de végétation (la lande, la forêt) ou d'activité (les alpages, la viticulture...). Mais cette démarche est plus appropriée pour traiter des paysages ruraux, produits d'une activité, l'agriculture, qui dépend des caractéristiques du sol et du sous-sol (pédologie, présence en abondance ou non d'eau, associations de cultures). Dans ce cas, il existe en effet une relation directe entre la configuration du territoire physique d'une part, la répartition des différentes cultures et l'implantation de l'habitat de l'autre. Cette relation semble par contre se relâcher lorsque l'on s'intéresse à des territoires plus « artificiels », comme les zones urbanisées ou les secteurs industrialisés, ou au contraire à des milieux ruraux qui connaissent un déclin de la population et une déprise agricole.

Cette reconnaissance des zones homogènes – certains parlent à ce propos d'unités de paysages – est fondée le plus souvent sur une méthode empirique qui est basée sur des observations et des enquêtes de terrain ainsi que sur une « *culture générale du milieu* »². L'existence d'un consensus entre les acteurs locaux et les administrations d'Etat sur les limites des différentes petites régions agricoles (mises en place à partir de 1930 pour fixer les bases de la taxe foncière non bâtie) est parfois le critère qui prévaut tant il est difficile d'établir des indicateurs « pertinents » pour délimiter ces petites régions. Le développement récent des techniques (photos aériennes, informatique) permet l'apparition de méthodes plus systématiques fondées sur la photo-interprétation grâce à la mesure de l'intensité du grain d'émulsion des différents éléments de paysage apparaissant dans une photographie. Malgré la puissance des ordinateurs, les mesures restent difficiles à établir, notamment lorsqu'il s'agit de travailler à des échelles territoriales vastes, tant et si bien que la méthode empirique reste « *malheureusement selon certains, la plus courante* »³.

La référence à la géographie régionale conduit, en outre, à mettre l'accent sur l'importance de certains tracés qui contribuent à donner un ordre à des paysages qui, à première vue, peuvent apparaître caractérisés par une grande complexité voire une certaine incohérence. Parmi ces tracés, il y a, bien entendu, les grandes infrastructures de transports (routes, voies ferrées, canaux), mais aussi la trame foncière dont l'orientation rend compte des lignes de pentes d'une part, de l'écoulement des eaux de l'autre. Et là encore les méthodes d'interprétation vont de l'observation empirique au

¹ LOISEAU J.M., TERRASSON F., TROCHEL Y. *Le paysage urbain*, Paris, Sang de la terre, 1993, 193 p.

² LOISEAU J.M., TERRASSON F., TROCHEL Y. *Le paysage urbain*, op. cité, p.81.

³ LOISEAU J.M., TERRASSON F., TROCHEL Y., op. cité, p.81.

repérage systématique de l'orientation des objets (immeubles, voies, haies et murs) présents sur un territoire.

2- Une réalité incontournable : la dimension sensible

La géographie régionale, dès la fin du 19^{ème} siècle, insiste sur le fait que les paysages sont le produit des activités humaines portant sur un territoire donné. Des travaux plus récents – l'on pense ici principalement à ceux d'Augustin Berque¹ ou d'Alain Roger - mettent l'accent sur la dimension sensible qui différencie le paysage de l'environnement.

Les recherches en histoire de l'art montrent par exemple le rôle joué par les peintres dans l'identification du paysage, ce qui fait dire parfois que le paysage de la campagne toscane a peut-être existé en toile de fond sur les peintures avant de s'inscrire dans la matérialité du territoire. L'existence même du paysage est liée à l'existence du sujet qui le regarde, tant et si bien que la culture, dans laquelle les individus se meuvent, détermine les façons de voir et d'interpréter le paysage. Il n'y aurait pas de paysages en soi mais des représentations diversifiées du paysage. D'ailleurs, dans la langue française, nous employons le même mot de paysage pour parler d'une configuration physique que nous contemplons et d'une représentation picturale particulière. Le paysage devient alors quelque chose de distinct du milieu dans lequel nous vivons puisque pour le voir dans sa globalité, il nous faut adopter une position de retrait. En accolant un suffixe au terme de « pays », l'on cherche dans les langues latines à exprimer l'idée d'un ensemble que l'on appréhende d'un seul regard. L'invention de la perspective, que les florentins appelèrent *costruzione legittima*, contribue grandement à la formulation de règles permettant à la fois de construire un tableau et de percevoir les lignes de force d'un territoire.

Cette dimension sensible aboutit à distinguer environnement et paysage, qui constituent deux domaines dont la connaissance suppose le recours à des méthodes différentes. « *Le paysage appartient ainsi, dès son origine, à un domaine symbolique, esthétique et phénoménologique, marqué par la subjectivité, alors que l'écologie est davantage un domaine scientifique et objectif où les spécialistes ont élaboré des méthodes d'évaluation et de mesures des phénomènes* »².

3- Concilier approche sensible et approche scientifique ?

La réalisation, à l'initiative de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement, d'atlas du paysage constitue une contribution à la mise au

¹ BERQUE A. *Les raisons du paysage. De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995, 192 p.

² LUGINBUHL Y. (sous la direction de) *Méthodes pour des atlas de paysages*, Strates (CNRS), SEGESA, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (Ministère de l'Équipement et des Transports), 1994, 76 p. Jean-François AUGOYARD montre de la même manière ce qui distingue environnement, milieu et paysage dans « L'environnement sensible et les ambiances architecturales », *L'Espace géographique*, 1995, N°4, pp 302-318.

point de nouvelles méthodes d'analyse du paysage à l'échelle de territoires vastes. Cette direction confie à des universitaires une étude dans le dessein de définir « *un cadre méthodologique commun... destiné à dresser l'état des lieux des paysages et des dynamiques qui les transforment* »¹.

L'élaboration d'atlas de paysages – au début des années 1980 il a existé une volonté identique de couvrir les villes françaises d'atlas urbains – s'inscrit dans la vieille tradition des inventaires qui portaient sur les monuments historiques, les ouvrages d'art, les parcs et les jardins publics. L'ambition est grande, car il ne s'agit plus de relever quelques bâtiments ou sites remarquables, mais de couvrir le territoire de l'ensemble des départements, les administrations déconcentrées devant relayer cette initiative de leur direction centrale.

La méthode proposée se veut duale, en combinant approche sensible conformément à la tradition des paysagistes, approche cartographique et enquêtes sur le terrain. Elle propose que les chargés d'études responsables des atlas départementaux passent par les mêmes étapes de travail.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les unités de paysages et de caractériser les paysages. Il convient donc de découper le territoire en sous-ensembles sur la base d'une observation attentive de l'organisation visible du paysage. « *Les unités paysagères sont définies comme des paysages portés par des entités spatiales dont l'ensemble des caractères de relief, d'hydrographie, d'occupation des sols, de formes d'habitat et de végétation, présentent une homogénéité d'aspect* »². En prenant appui sur des cartes topographiques et des photos, il convient de repérer les limites, les transitions, les points de vue et les itinéraires. Cette observation de terrain est complétée par un report sur carte des sites faisant l'objet de mesures de protection et par une analyse iconographique (peintures, lithographies, gravures, photographies). Des enquêtes en commune permettent d'identifier des éléments paysagers qui, bien que ne faisant pas l'objet de classements, présentent un intérêt du point de vue local.

Dans un second temps, il s'agit d'évaluer les dynamiques paysagères, grâce à deux types d'analyse : l'interprétation des statistiques communales et cantonales d'utilisation des sols agricoles d'une part, des entretiens sociologiques avec les acteurs concernés de l'autre.

L'analyse se veut donc exhaustive et essaie de mobiliser l'ensemble des disciplines scientifiques (paysagisme, géographie, sociologie, interprétation des représentations graphiques...).

4- Cartographier les paysages ou les usages du sol

Cette initiative de l'administration centrale est suivie d'effets dans un petit nombre de départements, parmi lesquels celui de la Haute-Savoie qui compte parmi nos terrains d'études. Les chargés d'études de la direction départementale de l'équipement

¹ Préface à LUGINBUHL Y. (sous la direction de) *Méthodes pour des atlas de paysages*, op. cité.

² LUGINBUHL Y., op. cité, p.47.

et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, responsables de l'élaboration de l'*Atlas des paysages*, font part de leur accord avec l'étude méthodologique de la direction de l'architecture et de l'urbanisme. Jusque-là les interventions de l'administration portaient pratiquement sur les seuls paysages remarquables (Mont-Blanc, Sixt Fer-à-Cheval, Léman, lac d'Annecy). « *Tout différent, le but de cet atlas est de prendre en compte tous les paysages sans distinction, ni hiérarchisation en fonction de leur importance ou de leurs qualités esthétiques* »¹. Il s'agit donc, ainsi que l'indique Yves Luginbühl dans la préface de l'ouvrage, de dresser un état des lieux des différents types de paysages puis d'en étudier les transformations.

La loi sur *la protection et la mise en valeur des paysages* de 1993 implique un élargissement des capacités d'intervention de l'Etat dans le domaine paysager et ce pour qu'il soit en mesure d'exercer, en toute connaissance de causes, ses missions de conseil et de contrôle de légalité, que ce soit lors de l'élaboration des plans d'occupations des sols ou de la délivrance des permis de construire. L'atlas départemental est un outil pour atteindre un tel objectif, car il contribue à doter les administrations déconcentrées d'une ébauche de doctrine en matière d'intervention paysagère. L'atlas pourrait d'ailleurs être joint au dossier de porter à connaissance, que le préfet transmet aux communes, qui sont en train d'élaborer leurs documents d'urbanisme.

Les auteurs de l'atlas, après avoir constaté que le paysage est une image qui change en même temps que les sociétés évoluent et qu'il peut par conséquent faire l'objet de lectures multiples voire contradictoires, soulignent les difficultés qui existent lorsqu'il s'agit d'appliquer une méthode d'analyse. Deux problèmes sont apparus : quels critères choisir lorsqu'il s'agit de définir les unités paysagères ? comment dépasser l'approche de la simple évolution de l'occupation des sols ? Et là encore, les réponses apportées pour la mise en place de l'atlas apparaissent comme résultant de compromis et découlent d'une volonté de coller au terrain avec pragmatisme.

La définition des unités de paysage cherche à s'appuyer sur des critères ayant trait à la morphologie du territoire ou à la géographie humaine, mais en fin de compte le découpage retenu puise sa légitimité dans « *les représentations passées ou actuelles du territoire haut-savoyard* »². Les unités de paysage correspondent aux petites régions qui servent de support aux actions de développement local.

¹ NEUHAUSER P. (DDE), SERRATE C. (DDE), FATRAS J. (CAUE) *Atlas des paysages de Haute-Savoie*, Paris, Editions Villes et Territoires, 147 p.

² NEUHAUSER P., SERRATE C., FATRAS J. *Atlas des paysages de Haute-Savoie*, op.cité, p.22.

Figure 1 : Unités paysagères haut-savoyardes
source : *Atlas des paysages de Haute-Savoie*



Quant à la méthode adoptée pour la représentation du paysage, elle est fondée sur la réalisation de cartes au 1/100000^{ème} de l'usage du territoire. Trois types de cartes sont proposées :

- la première localise pour chaque unité les « *familles* » de paysage à savoir les paysages naturels (haute montagne, rochers, forêts, gorges), les paysages ruraux (secteurs destinés aux cultures et à l'élevage), les paysages ruraux en cours de transformation (concernés par la déprise agricole ou la diffusion de l'urbanisation), les paysages touristiques (remontées mécaniques, pistes, forêts, alpages), les paysages résidentiels (lotissements de maisons individuelles en périphérie des villes), les paysages urbains (centres urbains avec leur périphérie), les paysages en mutation (fonds de vallée, espaces proches des villes ou des grands axes de circulation, qui sont concernés par le développement des activités économiques) et les paysages hétéroclites (entrées de ville, zones d'activités à l'image mobile et floue) ;
- la seconde localise les éléments concourant à la transformation des paysages (grands projets, grands axes de développement urbain, infrastructures de déplacement, déprise agricole) ;
- la troisième délimite les sites et paysages qui font l'objet de mesures particulières de protection.

L'usage d'un système d'information géographique et la volonté d'aboutir à des indicateurs aisément actualisables conduit à l'élaboration de cartes relativement simples qui s'apparentent à des cartes d'occupation des sols. Les données utilisées pour l'élaboration des cartes sont tirées des sources statistiques les plus couramment utilisées (recensements généraux de la population, recensements généraux de l'agriculture) ou des documents d'urbanisme communaux. A l'échelle d'un département, il était bien évident qu'il n'était pas possible de procéder à de longues campagnes d'enquêtes ou d'exploration des archives. *L'Atlas des paysages de la Haute-Savoie* ressemble à s'y méprendre aux atlas qui servent de manuels de géographie aux lycéens ou aux étudiants. Il permet d'identifier les éléments qui contribuent à caractériser tel ou tel paysage et de poser quelques-uns des problèmes auxquels est confronté l'ensemble des acteurs locaux. L'accent est notamment mis sur le risque de « *banalisation* », lié d'une part à la prolifération de zones commerciales en entrées de ville où prédominent les hangars et les bâtiments industriels, d'autre part à la diffusion d'une typologie bâtie particulière, le chalet, qui aujourd'hui n'a plus grand-chose à voir avec les origines rurales qu'il revendique.

B- Reconstruire les systèmes paysagers

En Italie – et c'est là une différence notoire avec la France – il n'existe pas véritablement de tradition paysagère. Roberto Gambino, professeur au Politecnico di Torino, devenu un expert au niveau national et européen en matière de parcs naturels, dans un ouvrage publié en 1996, note que jusqu'au milieu des années 1980, la culture urbanistique italienne est une culture urbaine qui ignore tant les paysages ruraux que les

expériences des cités-jardins¹. Et il reprend à son compte les propos tenus à maintes reprises dans le cadre des colloques, congrès ou séminaires régionaux, propos selon lesquels la loi Galasso (431/1985) a joué un rôle de « *provocazione positiva* » en invitant les professionnels à partir de l'environnement naturel pour « projeter » la ville et le territoire et en revalorisant le rôle de l'outil qu'est le plan territorial ou paysager. L'urbaniste, qui en Italie est plus souvent qu'en France un architecte-urbaniste, se voit attribuer un nouveau rôle qui est d'organiser une synthèse entre les approches des sciences de la nature et celle des sciences sociales.

1- Les applications de l'écologie du paysage à l'aménagement

Le début des années 1980 est marqué en Italie comme dans de nombreux autres pays européens (la Grande-Bretagne, bien entendu, mais aussi l'Espagne et la France) par une remise en cause de l'action publique et du plan qui constitue l'outil privilégié de cette dernière en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Nombreuses sont les voix qui s'élèvent – l'on pense ici non seulement à l'expérience très médiatisée de Barcelone mais aussi à celles moins connues de villes comme Milan ou Turin – pour critiquer les rigidités du plan et proposer de le remplacer par de nouvelles démarches de projet qui, parce qu'elles associent dès la définition des objectifs d'aménagement les acteurs publics et privés, ont une plus grande flexibilité et permettent ainsi une meilleure prise en compte des évolutions économiques et sociales.

Cette remise en cause de l'outil qui constituait une des bases de ce que Giuseppe Campos Venuti a dénommé l'« *urbanisme réformiste* » entraîne en Italie un grand désarroi dans les milieux professionnels de l'urbanisme. Quelque dix années plus tard, l'impératif environnemental apparaît aux yeux de ces professionnels comme une véritable planche de salut, en ce sens qu'il doit favoriser un renouvellement des approches et des méthodes de la planification territoriale. La communauté des urbanistes est dès lors traversée par une série de débats qui portent à la fois sur la théorie et la pratique du plan. Participent à ces discussions tous les « grands noms » de l'urbanisme, qu'il s'agisse de spécialistes des plans régulateurs comme Giuseppe Campos Venuti ou Bernardo Secchi, ou de personnes, comme Roberto Gambino, Alberto Magnaghi ou Attilia Peano, plus impliquées dans les actions de sauvegarde de l'environnement (plans de parc ou études d'impact).

L'écologie du paysage, telle qu'elle a été développée dès le début du 20^{ème} siècle en Allemagne, est vantée par certains pour les applications pratiques qu'elle peut avoir en matière de planification territoriale. Valerio Romani, dans la préface à l'édition italienne d'un livre de Lothar Finke², qui a eu une influence non négligeable sur la pensée urbanistique en Italie, écrit : « *L'Italia appare ancora lontana dall'impiego di questa ecologia del paesaggio che può efficacemente costituire la base concettuale e tecnica per una rifondazione della pianificazione e dell'urbanistica...Oggi l'ecologia del paesaggio sta conoscendo nel mondo una diffusione ed un consenso senza precedenti, proprio per la sua capacità di lettura e di interpretazione in chiave*

¹ GAMBINO R. *Progetti per l'ambiente*, Milan, Franco Angeli, 1996, 142 p.

² FINKE L. *Landschaftsökologie*, Braunschweig, Verlags-Gmb Holler und Zwick, 1986, traduction italienne a cura di VENTURELLI R.C. *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Milan, Franco Angeli, 1993, 268p.

scientifica di tutti i dinamismi del paesaggio, siano essi naturale o umano, giungendo alla costruzione degli stessi sistemi urbani o metropolitani ».

1.1- Les difficultés d'application de l'écologie du paysage

La volonté de construire une approche écologique du paysage témoigne d'une volonté d'une partie des scientifiques de substituer une approche scientifique (si possible quantifiable) à l'approche sensible du paysage. L'accent est mis sur les relations qui peuvent exister entre les différentes unités de base qui constituent ce paysage. Si lorsque l'on s'intéresse à des milieux peu anthropisés, il est possible d'identifier les plus petites unités que sont les cellules paysagères, les physiotopes ou les écotopes, les choses se compliquent très sérieusement lorsque l'on se fixe comme objectif de prendre en compte les relations entre la vie humaine et l'environnement.

L'outil cartographique, qui connaît un développement sans précédents depuis une vingtaine d'années avec la généralisation des systèmes d'information géographique, peut permettre d'identifier les « systèmes » qui structurent le paysage. Du point de vue de l'écologie, le système est une portion de territoire caractérisée par une combinaison particulière de la géologie, du relief, de la végétation et des réseaux hydriques¹. La notion de système peut être rapprochée de celle de géo-système qui, selon G. Bertrand, « sert à désigner un système géographique homogène lié à un territoire » et qui « se caractérise par une morphologie, c'est-à-dire par des structures spatiales verticales (les géo-horizons) et horizontales (les géo-facies) ; par un fonctionnement qui englobe l'ensemble des transformations liées à l'énergie solaire ou gravitationnelle, au cycle de l'eau, aux bio-cycles, ainsi qu'aux mouvements des masses aériennes et aux processus de géomorphogénèse ; par un comportement spécifique, c'est-à-dire par les changements d'état qui interviennent pour une séquence de temps dans la géosphère »². Le mot est prononcé : le géographe doit être en mesure, grâce à la photo-interprétation, d'identifier des unités de base qui se caractérise par une certaine « homogénéité ».

Mais comment évaluer cette homogénéité ? Si l'on prend l'exemple de la lande bretonne, l'on peut penser qu'elle correspond à une certaine nature de sol et de sous-sol, à un certain degré de précipitation, ce qui se traduit par une végétation de bruyères et d'ajonc. Mais une observation plus fine fait apparaître des différences à l'intérieur de ce que l'on imaginait constituer un système homogène. L'identification des systèmes dépend donc du niveau auquel se place l'observateur et certains n'hésitent pas à ce propos de se demander s'il existe des critères objectifs pour procéder à leur délimitation.

Klaus Flinke met, par exemple, en doute l'idée selon laquelle il existerait une articulation des différents sous-systèmes (géologie du sous-sol, relief, sol, réseau hydrique, climat, faune et flore) pouvant donner lieu à des unités spatiales minimales et homogènes qui pourraient être quelque chose comme des régions naturelles. Il montre au contraire que chaque facteur pris en compte (la géologie, le relief, l'eau...) peut donner lieu à un découpage géographique qui lui est propre, sans qu'il y ait nécessairement recoupement des unités définies par chaque approche sectorielle.

¹ BUREL F., BAUDRY J. *Ecologie du paysage. Concepts, méthodes, applications*, Paris, Editions Tec&Doc, 1999, 359p.

² BUREL F., BAUDRY J. *Ecologie du paysage*, op. cité

L'identification des unités, à l'intérieur desquelles il est procédé à des mesures, est un processus qui s'appuie parfois plus sur des habitudes et des commodités que sur de véritables critères objectifs. Ainsi, en France, le découpage des petites régions agricoles, circonscrites au début du 20^{ème} siècle par les travaux de l'école vidalienne de géographie, sert souvent aujourd'hui de cartographie de base pour l'analyse des paysages, sans que soit discutée la pertinence des critères qui ont prévalu lors de sa définition.

1.2- Quel usage de l'écologie du paysage ?

Il existe donc de nombreuses difficultés lorsque l'on cherche à transposer les méthodes de l'écologie, expérimentées avec succès dans le cadre d'observations ayant un caractère ponctuel (espaces témoins), à des analyses portant sur de grands territoires (une petite région, voire un département lorsqu'il s'agit de réaliser des atlas de paysage). Ces difficultés n'ont pas empêché que se diffuse largement, en Italie au moins, le vocabulaire conceptuel (les notions de systèmes, d'unités de paysages, de corridors ou couloirs écologiques...) de l'écologie du paysage dans les études et les analyses qui cherchent à justifier les choix faits dans les plans que ce soit à l'échelle de la commune ou de territoires plus vastes. Il ne faut pas voir dans cet usage, que certains jugeront peut-être non scientifique des concepts écologiques, une stratégie qui vise simplement à permettre à certains professionnels de l'urbanisme de s'imposer face à leurs concurrents en se posant comme des spécialistes de l'environnement.

Il faut sans doute plutôt parler de la part des urbanistes d'un usage métaphorique du vocabulaire de l'écologie du paysage, d'une volonté d'aller puiser dans un registre qui n'est pas le leur, des références, des images, des représentations, qui permettent d'aborder de manière nouvelle les problèmes que pose l'aménagement de la ville et des territoires qui l'environnent.

L'écologie du paysage se propose d'identifier, sur la base d'un repérage visuel, les différents éléments qui composent un paysage. Elle regroupe ces éléments en deux grandes catégories : les taches qui sont, par exemple, des bosquets d'arbres ou des groupements d'habitation et les corridors qui sont les voies de nature diverse, les cours d'eau ou les haies. Elle s'intéresse à la fois au fonctionnement de l'intérieur et des lisières de ces taches comme de ces corridors. Elle met en lumière l'importance des relations qui peuvent unir ces éléments et s'attache à voir comment leur agencement sur le territoire peut ou non constituer un réseau. Il existe en effet un rapport entre la diversité de la flore et de la faune qui vit dans un milieu d'une part, la taille et le caractère plus ou moins fragmenté de ce dernier de l'autre. La photo-interprétation et le recours aux méthodes quantitatives permettent de mesurer la surface ou le périmètre de taches, dont la géométrie est plus ou moins complexe, la répartition plus ou moins homogène de ces taches à l'intérieur d'un espace donné, la connectivité entre les taches de même nature, les connexions qui peuvent ou non exister entre les différents types de corridors (haies par exemple). L'accent est mis sur l'importance de la qualité des corridors écologiques - terme auquel est préféré parfois celui de couloirs écologiques - qui relient les espaces naturels faisant l'objet de mesures de protection.

Figure 2 :Forme et nature des corridors écologiques

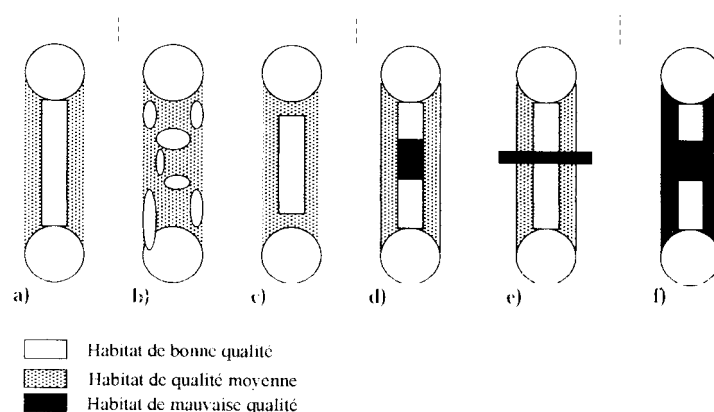


Figure 2 ■ Intensité supposée du flux d'individus entre deux taches en fonction de la connectivité et de la qualité des éléments.

- a) corridor connecté
 - b) assemblage de petites taches
 - c) corridor non connecté
 - d) corridor avec trouée
 - e) corridor avec une barrière
 - f) corridor interrompu par une barrière, dans un environnement de mauvaise qualité.
- d'après Forman, 1995.

source : BUREL F., BAUDRY J. *Ecologie du paysage*, op. cité p.292

Réseau, couloir, corridor, connectivités sont autant de termes qui insistent sur l'importance des relations entre les éléments qui composent un milieu naturel ou un paysage. Cette volonté de conforter voire de reconstruire des connexions explique l'intérêt que suscite dans les milieux professionnels de l'urbanisme l'approche en termes de systèmes.

2- Systèmes et unités de paysage

Dès les premiers séminaires de travail consacrés à la mise en œuvre de la loi 431/1985, les animateurs de l'Istituto Nazionale di Urbanistica invitent à faire des plans territoriaux les outils privilégiés d'une approche intégrée des divers *sistemi* qui structurent le territoire¹. Quelque dix années plus tard, la notion de système a fait l'objet d'une reconnaissance croissante, tant et si bien qu'elle est même intégrée dans certains textes de loi. La loi, adoptée le 16 janvier 1995 par Toscane, qui est souvent présenté comme le texte le plus avancé en matière de « *governo del territorio* », prévoit en son article 6 que le « *piano di indirizzo territoriale* », qui est l'acte de programmation grâce auquel la région établit des orientations en matière de développement et d'aménagement, doit identifier d'une part les « *sistemi territoriali* », sur la base de critère de nature environnementale et d'autre part les « *sistemi urbani, rurali e montani* », entre lesquels il convient de rechercher des complémentarités². Giulio

¹ « Dai vincoli al piano. Regioni e applicazione della legge 431/1985 » (documento del consiglio direttivo nazionale dell'INU), *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°82, pp. 47-48.

² Loi régionale N°5 du 16 janvier 1995 instituant les « *norme per il governo del territorio* ».

Giovannoni, auteur de nombreuses analyses sur la législation toscane, écrit à ce propos : « *Il concetto di sistema, frequentemente utilizzato nel linguaggio disciplinare, entra per la prima volta con la LR 5 a far parte del linguaggio normativo urbanistico. Tale riconoscimento, se da un lato ne accresce le possibilità di utilizzo, dall'altro ne riduce inevitabilmente il campo semantico e le possibilità interpretative* »¹. Mais cette reconnaissance par la loi ne signifie pas pour autant que le contenu de la notion de système utilisée par les urbanistes soit véritablement stabilisé. Son emploi, tant dans les analyses préalables aux plans territoriaux à l'échelle régionale ou provinciale que dans les plans régulateurs généraux à l'échelle communale, recouvre souvent des modes différents de lecture du territoire.

2.1- Les systèmes territoriaux, une alternative au zoning ?

La codification de la notion de système intervient dans un contexte de réforme législative qui vise à séparer deux parties du plan communal : la partie structurelle (à caractère stratégique) et la partie réglementaire et opérationnelle appelée en Italie gestionnaire. Désormais, des lois régionales, adoptées ou en cours d'adoption, établissent que le plan régulateur général se décompose en un plan structurel, en un programme intégré d'intervention et en un règlement d'urbanisme.

Les démarches stratégiques se caractérisent par une volonté de construire une représentation qui souligne les points saillants du territoire : « *uno degli elementi distinti della pianificazione strategica è una rappresentazione sintetica e schematica del territorio, atta a restituire gli elementi salienti, appunto la struttura* »². C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter l'usage de plus en plus fréquent de la notion de système. Les démarches stratégiques correspondent à une remise en cause des approches traditionnelles de la planification fondées sur le zoning. La notion de système doit donc être perçue comme une alternative à celle de zone : « *Il concetto di zona pone in primo luogo l'attenzione sulla delimitazione e sulla funzione dello spazio fisico individuato prestandosi ad una disciplina di dettaglio del territorio ; il termine sistema, invece, privilegia aspetti più generali stabilendo come prima condizione di appartenenza non già il riconoscimento del limite cartografico ma la rispondenza alle caratteristiche di volta in volta individuate... il sistema si presta inoltre a rettifiche e aggiornamento, evitando che si creino discontinuità tra i momenti progettuale e conoscitivo* »³.

Les différents éléments qui composent un territoire ne se caractérisent plus par leur situation géographique à l'intérieur d'une zone particulière mais par les relations qu'ils entretiennent avec d'autres éléments qui composent le système. Dans le cadre du plan de Prato, Bernardo Secchi et Paola Viganò identifient :

- Le système environnemental est régi par une règle de continuité des espaces ouverts qui assure un bon fonctionnement écologique de la ville. On reconnaît là l'influence de l'écologie du paysage, plus particulièrement de la notion de couloir écologique.

¹ GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio di casi, Urbanistica Quaderni*, 2001, N°34, p.32.

² GIOVANNONI G., op. cité, pp 29-30.

³ GIOVANNONI G., op. cité, p.32.

- Le système de la mobilité est régi par une règle de hiérarchie entre les voies et de diffusion capillaire de la circulation.
- Le système de la centralisé est régi par une règle de distribution équilibrée des lieux centraux et par l'existence de relations entre ces lieux (relations rendues possibles par le réseau viaire).
- Le système résidentiel et celui des activités productives sont régis par les règles de constitution des tissus urbains : implantation à l'alignement ou retrait par rapport à ce dernier, continuité ou non continuité du bâti, découpage foncier, hauteurs...

Et dans cette énumération, l'on constate déjà que la notion de système se positionne à cheval entre la phase de l'analyse et celle du projet.

Si la règle de constitution du système environnemental est celle de la continuité – l'on remarque ici les emprunts à l'écologie des paysages – le but du projet sera quasi automatiquement de restaurer ces continuités dans les cas où elles sont remises en cause par la diffusion de l'urbanisation.

Cette énumération nous montre par ailleurs l'usage exhaustif qui est fait par certains urbanistes italiens de la notion de système. Il n'est pas sûr que les systèmes de la centralité, de la mobilité, de la production, ou le système résidentiels aient grand chose à voir avec le concept de système au sens où l'entendent les écologistes du paysage. Il est néanmoins vrai que, depuis une dizaine d'années, nombreux sont les plans d'urbanisme qui s'appuient sur des études environnementales poussées. Le plan régulateur général de Bergame, à l'étude entre 1995 et 2000, propose par exemple une approche renouvelée du fonctionnement des espaces naturels dans la ville. Le plan identifie un « *sistema del verde* », à l'intérieur duquel chaque type d'espace naturel se voit affecter un rôle particulier¹. L'organisation du système du vert voit coexister sur le territoire plusieurs sortes de milieux :

- les réservoirs de naturalités (« *serbatoi di naturalità* ») qui correspondent à des paysages de collines occupées principalement par la forêt ;
- des filtres (« *filtri* ») qui correspondent par exemple aux terrasses cultivées sises entre les collines et les secteurs urbanisés ;
- des connexions (« *connessioni* »), représentées par les rivières et leurs ou par des haies boisées bordant les champs cultivés ;
- des repères (« *capisaldi* »), facilement identifiables par la population, et qui ont un caractère soit naturel (espaces agricoles) soit urbain (parcs et jardins publics).

¹ CARAVAGGI L. « Il progetto ambientale e paesistico », in Comune di Bergamo *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, Urbanistica Quaderni, 2000, N°27, pp 44-55.

Figure 3 : le système du vert dans le plan régulateur général de Bergame
source : *Urbanistica Quaderni*, 2004, N°27



Sistema del verde

Art. 113. Disposizioni sui materiali semplici e complessi

1. I materiali semplici e complessi del Sistema del verde sono: strade, bande o fasce attrezzate, percorsi, giardini, impianti sportivi coperti e scoperti, parcheggi a raso. I materiali complessi del Sistema del verde assumono il ruolo di aree per lo svago e per lo sport, ma anche di salvaguardia e valorizzazione ambientale e di connessione tra le aree verdi.

2. I materiali semplici e complessi del Sistema del verde implicano un'elevata percentuale di superfici permeabili, la presenza di fasce boscate, la rinaturalizzazione delle sponde dei corsi d'acqua, l'inserimento nel territorio di corridoi ecobiologici.

In particolare i giardini e gli impianti sportivi scoperti devono avere caratteri di forte naturalità.

I parcheggi devono avere pavimentazioni semipermeabili con raccolta e filtro delle acque meteoriche, presenza di siepi di margine e tra gli spazi di sosta.

Per le strade e i percorsi identificati come elementi di rafforzamento del Sistema del

verde è prescritto l'inserimento di alberature, siepi, cespuglieti e barriere di connessione secondo gli abachi illustrati nella «Guida al progetto di suolo».

Art. 114. Usi previsti e usi esclusi

1. Il Sistema del verde è caratterizzato dagli usi principali "Spazi scoperti" (P, V) e "Attività agricole" (A).

2. Nel Sistema del verde sono altresì previsti "Servizi e attrezzature" (S) e "Residenza" (R).

3. Sono escluse attività industriali (I) fatte salve quelle esistenti e i loro ampliamenti purché contenuti entro le aree di pertinenza e non superiori al 20% della SIp esistente.

Art. 116. Articolazione del Sistema

Il Sistema del verde si articola nei seguenti ambiti indicati nelle tavole "Struttura del piano" e "Usi del suolo e modalità di intervento":

- Ambito V1, Serbatoi di naturalità;
- Ambito V2, Filtri;
- Ambito V3, Capisaldi delle aree coltivate;
- Ambito V4, Connessioni;
- Ambito V5, Capisaldi del verde urbano.

L'objectif du plan est donc à la fois de prendre des mesures de sauvegarde, voire d'envisager des actions de restauration, pour certains espaces menacés (terrasses cultivées, terres agricoles de plaines), et de rétablir les continuités entre l'ensemble des éléments qui constituent le système du vert. Dans le cas de Bergame, le travail de l'équipe pluridisciplinaire, coordonnée par Bernardo Secchi et Paola Viganò, s'inspire directement des recherches de l'écologie du paysage. L'idée de rétablir des connexions entre les différents espaces naturels trouvent, par exemple, explicitement sa justification dans la théorie des corridors écologiques. Et la volonté des urbanistes est de voir le système du vert jouer un rôle central dans la requalification d'un territoire marqué par une forte diffusion à la fois de l'urbanisation et de l'industrie.

Pour le reste des analyses, la notion de système fonctionne plutôt sur le mode de l'analogie. Dans la tradition urbanistique italienne, l'analyse typo-morphologique a joué pendant de longues années un rôle déterminant. Dès la fin des années 1950, des historiens de l'urbanisme, comme Saverio Muratori ou Gianfranco Caniggia ont mis en lumière, prenant notamment appui sur les travaux de Marcel Poète ou de Pierre Lavedan, les règles de constitution des tissus urbains, montrant notamment l'importance dans la structuration de ces tissus des réseaux que constituent la voirie et les espaces publics. Pour les urbanistes des années 1990, le recours au terme de système permet d'élargir l'usage de ce mode d'approche à d'autres espaces que la ville consolidée (autrement dit les centres historiques). L'approche en termes de systèmes, avec l'accent mis sur les règles de continuité, de hiérarchie, de complémentarité, favorise par ailleurs une jonction entre la tradition de la typo-morphologie et les apports de la biologie et de l'écologie à la compréhension du fonctionnement des espaces naturels. L'écologie du paysage fonctionne à la manière d'un nouveau référentiel – pour reprendre ici le langage de la théorie des politiques publiques – permettant de légitimer le bien-fondé de l'intervention des urbanistes¹. Elle sert en effet à construire une représentation de la « *città diffusa* », qui ne soit pas simplement l'image de la juxtaposition de fragments sans lien les uns avec les autres. Elle fonctionne aussi comme un moyen d'inviter les architectes et les urbanistes à renouveler leurs approches de la planification.

2.2- Unités territoriales ou unités de paysages

Dans la législation de nombreuses régions italiennes, la notion de système se veut une alternative à celle de zone. Mais, elle n'est pas la seule à être utilisée dans les plans d'urbanisme ou les plans territoriaux d'échelle plus vaste (intercommunale, provinciale ou régionale). Dans de nombreuses analyses préalables, il est fait référence à la notion d'unité territoriale ou à celle d'unité de paysage. La LR 5/1995 précise qu'en plus de l'identification des systèmes, les plans régulateurs généraux doivent procéder à la définition des « *unità territoriali organiche elementari* »². Il s'agit ici d'une forme de retour à une délimitation de zones, même si elle n'est pas fondée sur une conception fonctionnaliste du zoning. G. Giovannoni n'hésite pas à ce propos à souligner qu'il existe une contradiction entre l'usage simultané des concepts de système et d'unité territoriale : alors que le premier souligne l'importance des interrelations et des complémentarités, le second renvoie à l'idée d'autosuffisance et de séparation des parties.

¹ Un parallèle peut être établi ici avec l'analyse que fait Gabriel Dupuy du réseau comme moyen de renouveler une pensée urbanistique de type aréolaire, fondée sur la pratique du zoning (Cf. DUPUY G. *L'urbanisme des réseaux, Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 1991, 198 p.).

² Article 24 de la loi N°5 du 16 janvier 1995 de la Région Toscane.

Il existe un consensus entre les urbanistes italiens, consensus selon lequel il serait possible de reconnaître des « *invarianti strutturali* », c'est-à-dire des caractéristiques territoriales qui, d'une certaine manière, perdurent quelles que soient les évolutions économiques et sociales. Ce repérage est d'autant plus aisé qu'il existe des entités territoriales (quartiers, centres historiques, noyaux villageois, lotissements de maisons en bandes, bocages, parcellaires agricoles) dont les caractères sont immédiatement reconnaissables. Cette idée de persistance, de non-variabilité, débouche tout naturellement sur la nécessité de mesures de sauvegarde et de protection. En effet, ces caractéristiques qui perdurent, malgré des évolutions économiques et sociales, qui concernent, de manière relativement uniforme, toutes les parties du monde, sont à la source d'identités territoriales, qui constituent un véritable « *statuto dei luoghi* ».

Les critères utilisés pour la délimitation de ces unités territoriales sont, en France comme en France, relativement flous. Certains n'hésitent pas à faire confiance à l'identification que peuvent en avoir les habitants eux-mêmes et recourent à diverses méthodes d'enquêtes ou à la réalisation de cartes mentales. D'autres font confiance, aux délimitations que l'histoire a imposées et qui servent de support à la mise en œuvre de divers programmes d'action publique. L'analyse reste donc fondée sur un minimum de subjectivité.

Bernardo Secchi, tout en reconnaissant que le recours à la notion de système, permet de dépasser les pratiques du zoning issues des théories du mouvement moderne, souligne la pluralité des interprétations qui peuvent en être données. Il met par ailleurs en lumière les relations qui doivent être établies entre systèmes et lieux (qui, selon lui, sont l'équivalent des unités territoriales). « *I sistemi sono questo : un insieme di luoghi che complessivamente assumono un ruolo peculiare all'interno della città... L'attribuzione di un manufatto, di un luogo, di una parte di città ad un sistema piuttosto che all'altro non dipende unicamente delle funzioni ospitati o che vi possono essere collocate, ma anche della sua posizione rispetto l'intera città, dalle soluzioni date ai problemi del traffico e della sosta, dalle relazioni che si stabiliscono tra le diverse attività e, infine, tra i diversi sistemi. Alcuni sistemi sono connotati dalla continuità fisica, tipicamente quello della mobilità e, intenzionalmente, quello del verde (la continuità fa parte della loro stessa natura e, come nel caso del sistema del verde, degli scopi che essi si prefiggono). In altri, nel sistema dei luoghi centrali, in quello della residenza, in quello della produzione, si rappresenta invece l'insieme di differenze che percorre la nostra società, il suo carattere frammentario* »¹.

Au cours des années 1980, les débats et discussions, qui portent sur la planification paysagère, sont plus structurés en France qu'en France. En France, un consensus se dégage peu à peu au sein du milieu professionnel sur une lecture du paysage en termes de systèmes et d'unités territoriales. Les systèmes naturels (le système du vert, le système agropastoral...) sont mis sur le même pied que les systèmes urbains de la mobilité et de la centralité. Il doit donc exister une approche intégrée qui débouche sur la production de plans territoriaux plutôt que de plans paysagers. En France, il n'existe pas d'organisation qui soit en mesure de « fédérer » les différentes

¹ SECCHI B. « La costruzione del piano », in *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, op. cité, p.19.

professions qui interviennent en matière d'environnement et de paysage. Différentes conceptions coexistent et lorsque dans le cadre d'actions de terrain, il y a nécessité d'une synthèse, celle-ci relève plus de bricolages astucieux que d'une démarche scientifique raisonnée.

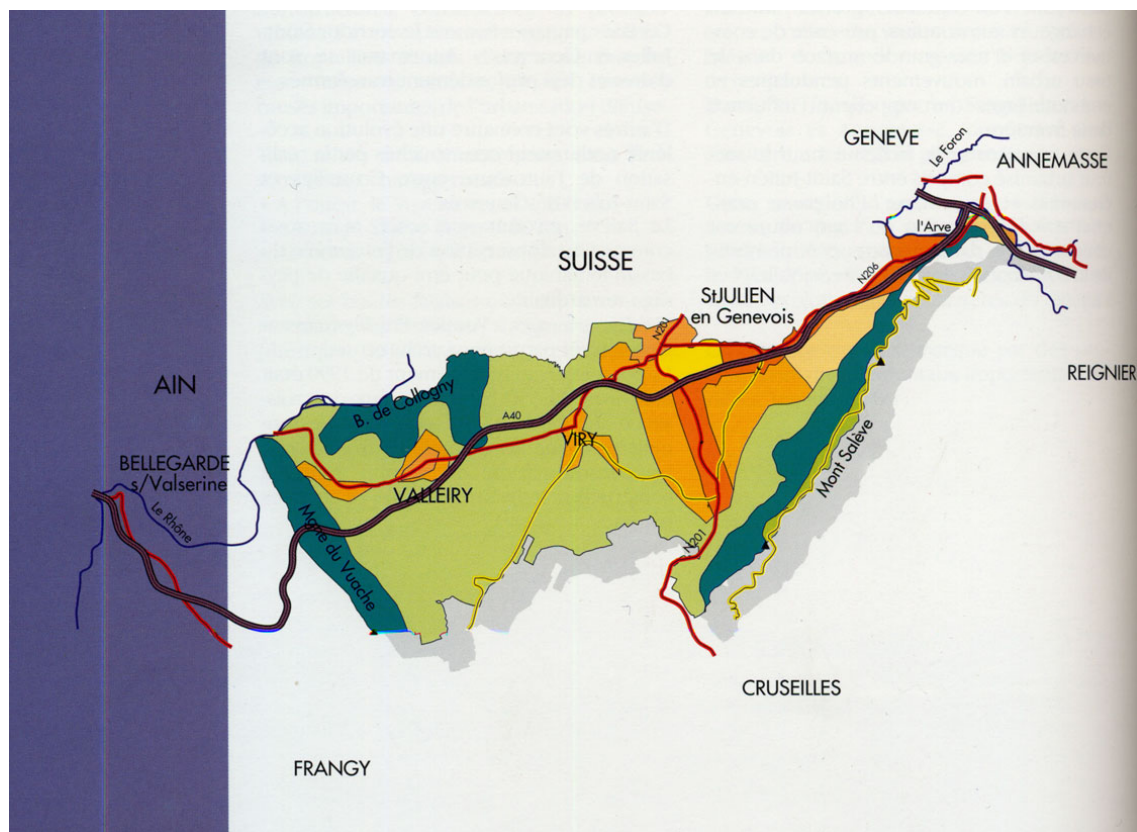
CHAPITRE 3

LA DIRECTIVE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DU MONT SALEVE

La directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève fait partie du petit nombre des directives mises en œuvre en application de la loi de 1993 *relative à la protection et la mise en valeur des paysages*. Mais à la différence des autres directives élaborées dans le cadre d'un programme expérimental lancé à l'initiative de l'administration centrale, plus particulièrement du ministère de l'environnement, la directive paysagère du Salève est le fruit d'une conjonction d'initiatives locales.

Le Salève est une montagne, située dans le Genevois Haut-Savoyard, à proximité immédiate de la frontière suisse. Il forme un promontoire, encore vierge de toute urbanisation, qui surplombe l'agglomération de Genève. Il constitue donc une réserve de nature à l'intérieur d'une région qui connaît une très forte urbanisation liée à la demande de logements de la part des travailleurs frontaliers qui occupent de nombreux emplois à Genève ou dans sa périphérie. Les élus locaux craignent un envahissement de la partie sommitale du Mont Salève par l'urbanisation. C'est pour cette raison qu'ils se tournent vers les administrations déconcentrées de l'Etat qui les orientent vers la mise en œuvre d'une directive. Mais la protection des paysages est un tout et ne peut s'accommoder d'une séparation entre sommet et piémonts. Telle est l'origine d'un malentendu entre les fonctionnaires de l'Etat et les maires.

Figure 4 : le Mont Salève et le Genevois
source : *Atlas des paysages de Haute-Savoie*



A- A l'origine de la directive, un malentendu ?

Les maires des communes rurales, confrontées à l'urbanisation, ont en effet toujours ressenti la nécessité de protéger le Salève : « *Quand je suis arrivée dans le service, j'écoutais ce que disaient les élus et j'ai ressenti que le Salève, c'était quelque chose d'un petit peu mythique qu'ils voulaient protéger* »¹. Cette volonté de protection est d'autant plus forte que quelques années auparavant, des velléités d'aménagement se

¹ Entretien avec une chargée d'études de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

sont fait jour, notamment un projet immobilier comprenant un golf, qui avait même le soutien du président du conseil général. Ce refus de projets de développement, qui ne sont d'ailleurs jamais présentés de manière explicite par les différentes personnes interviewées, contribue à souder la volonté des élus d'agir en faveur d'un espace dont ils sont d'accord pour vanter les qualités. Un maire résume bien ces intentions lorsqu'il affirme qu'« *il fallait faire quelque chose pour le Salève* »¹.

Un dialogue s'engage, à partir de 1996, entre élus locaux et représentants des administrations déconcentrées de l'Etat. Si les élus pensent qu'il faut faire quelque chose en faveur du Salève, ils n'ont pas encore d'idées précises sur les mesures à prendre, notamment sur la manière la plus efficace de concilier les impératifs de protection et les exigences de développement. Assez curieusement, plutôt que sur un affinement des objectifs d'action, la réflexion semble s'être rapidement engagée sur la procédure la plus à même de satisfaire cette volonté locale. Toutes les procédures sont passées en revue de celles qui relèvent de compétences communales à celles qui sont de la responsabilité de l'Etat, en passant par celles qui nécessitent une approbation du conseil régional.

Un plan d'occupation des sols intercommunal est ainsi évoqué, mais n'apparaît pas assez contraignant : « *Ne se faisant pas confiance à eux-mêmes, ils considéraient que les POS n'étaient pas suffisants* »². En effet, les élus peuvent à tout moment modifier ce document : « *Le POS, ça se révisé à tout moment et ce qu'ils souhaitaient, c'était un outil qui soit fort et qui dure* »³.

La zone de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages est ensuite envisagée, mais certains élus lui reproche un caractère trop contraignant. Certains d'entre eux l'ont en effet expérimentée sur leur centre village et craignent que son caractère réglementaire facilite l'expression par des habitants ou des associations de recours devant les tribunaux administratifs et permettent ainsi le blocage de tout projet de développement. En effet, autant les élus louent la sagesse des représentants des administrations déconcentrées lorsqu'il s'agit d'interpréter la réglementation, autant ils redoutent les comportements de certains particuliers qui s'apparentent à des attitudes de type NIMBY.

Le site classé, le site inscrit, voire la création d'un parc naturel régional, sont à leur tour examinés. Mais se pose alors la question soit du caractère exceptionnel des paysages à protéger, soit de la taille du territoire concerné par la procédure.

Le choix de la directive de protection et de mise en valeur des paysages apparaît, suite à une phase de concertation, un peu comme une solution par défaut. Son élaboration et son approbation étant de la responsabilité de l'Etat, elle apparaît plus contraignante que le plan d'occupation des sols et permet d'assurer donc une protection à plus long terme des espaces naturels situés au sommet du Salève. A contrario, elle semble moins contraignante que le site inscrit ou classé, ou encore que la zone de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages, car selon l'animatrice

¹ Entretien avec le maire de Présilly, vice-président du syndicat mixte du Salève.

² Entretien cité avec une chargée d'études de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

³ Entretien avec l'animatrice du syndicat mixte du Salève.

du syndicat mixte du Salève, elle permet un « *panachage* » de la réglementation en fonction du degré de protection recherché selon les différents espaces concernés.

La nouveauté a par ailleurs joué en faveur de la directive : c'est un instrument prévu par une loi relativement récente (dont le décret d'application date de 1994) et un consensus existe entre représentants des administrations centrales et déconcentrées pour en vanter le caractère expérimental. La directive apparaît en effet comme un instrument approprié pour dépasser les approches strictement réglementaires et aller dans le sens d'une politique qui permette de concilier impératifs de protection et exigences de développement. Les acteurs locaux, qu'il s'agisse d'élus ou de représentants des administrations de l'Etat aux niveaux régional ou départemental, ont dû ressentir une certaine fierté, lorsque le 3 Avril 1998, c'est-à-dire deux ans après leurs premières demandes, le ministère de l'environnement décide de mettre à l'étude une directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont Salève.

Un périmètre d'étude est établi qui porte sur treize puis quinze communes¹ et un arrêté préfectoral² confie à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de la Haute-Savoie le suivi des études et la conduite de l'élaboration et de l'instruction du projet. Un comité de pilotage est créé, qui comprend le sous-préfet de Saint-Julien en Genevois, le président et les vice-présidents du syndicat mixte du Salève, les représentants des administrations déconcentrées (direction départementale de l'agriculture et de la forêt, direction régionale de l'environnement, direction départementale de l'équipement, service départemental de l'architecture et du patrimoine), la Chambre d'Agriculture et la fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA). Une liste des personnes associées à la concertation est dressée, qui comprend la région, le département, les villes et communes voisines, les principaux établissements publics de coopération intercommunale présents dans le Genevois Haut-Savoyard, les autres administrations déconcentrées concernées et diverses associations dont le champ d'action recouvre le cadre de vie ou la protection de la nature.

Les principaux protagonistes en présence (élus, administrations, associations) se sont déclarés en faveur de l'instauration d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages, parce que celle-ci correspondait à un degré de contraintes réglementaire ni trop élevé (en ce sens elle est préférable au site classé ou à la zone de protection du patrimoine architectural et urbain), ni trop bas (elle apparaît plus efficace qu'un simple plan d'occupations des sols, fût-il intercommunal). Mais ce n'est pas pour autant qu'il existe un consensus sur les objectifs de protection à mettre en œuvre. La directive est perçue, par les maires des communes concernées, comme un outil de protection parmi d'autres plutôt que comme un moyen privilégié de s'intéresser à la question du paysage, question dont l'on sait par ailleurs qu'elle peut être abordée de manière extrêmement variée. Les attentes des uns et des autres à l'égard de la directive ne sont donc pas de même nature, ce qui peut expliquer que, dès son instauration, un malentendu ait pu exister quant à ces effets.

¹ L'arrêté ministériel du 3 avril 1998 est modifié par un nouvel arrêté du 15 septembre 2000 qui fixe le périmètre définitif d'études de la directive. Quinze communes sont concernées : Andilly, Archamps, Beaumont, Bossey, Collonges-sous-Salève, Copponex, Cruseilles, Etrembières, La Muraz, Monnetier-Mornex, Neydens, Présilly, Le Sappey, Saint-Blaise et Vovray-en-Bornes.

² Arrêté du Préfet de la Haute-Savoie, en date du 26 juin 1998

B- Comment aborder le paysage dans le cadre d'une directive ?

Les directives de protection et de mise en valeur des paysages constituent, aux dires mêmes du ministère de l'environnement, le premier outil qui s'intéresse de manière spécifique aux paysages. Jusque-là en effet, la protection des paysages est assurée par la mise en œuvre de mesures qui relèvent d'autres domaines de politique publique (l'urbanisme, l'environnement, le patrimoine). Cette nouveauté explique qu'elles conservent encore à la fin des années 1990 un caractère expérimental. Elles ne doivent pas se substituer aux documents d'urbanisme communaux et pour cette raison ne doivent pas porter sur la gestion d'ensemble du territoire. Au contraire, elles doivent aboutir à l'instauration d'un « *système de protection sélectif et non systématique* » qui doit porter sur les éléments les plus marquants du territoire, éléments qui peuvent être des « *vues* » ou mieux encore des « *structures paysagères* »¹. Mais la loi, comme les décrets et les circulaires d'application, ajoute que les directives doivent porter sur des « *territoires remarquables* », car seul un caractère exceptionnel peut justifier une intervention de l'Etat.

L'instauration d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages sur le Mont Salève oblige donc à qualifier les différents paysages présents sur ce massif, à les identifier, à montrer ce qui fait leur spécificité et à indiquer en quoi ils ont un caractère exceptionnel. Ce travail de qualification est principalement de la responsabilité des professionnels que ceux-ci dépendent des administrations déconcentrées de l'Etat (direction régionale de l'environnement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt principalement) ou qu'ils appartiennent au bureau en charges des études préalables à la mise en place de la directive.

1- L'absence de doctrine commune

Pas plus la loi de 1993 relative à la protection et la mise en valeur des paysages que les décrets et circulaires d'application n'ont débouché sur la formalisation d'une doctrine paysagère. Par le terme de doctrine, nous entendons une vision partagée de la manière d'aborder les paysages, d'identifier leurs spécificités et d'en évaluer la qualité. Bien au contraire ce qui caractérise la situation française – c'est là une différence essentielle avec le contexte dans lequel est mise en œuvre en Italie la loi Galasso – c'est une grande diversité des façons de définir et donc d'approcher le paysage.

En France, le paysage est resté, jusqu'à une date récente, l'apanage des paysagistes, plus particulièrement de ceux qui ont suivi la formation dispensée par l'Ecole Nationale Supérieure des Paysages de Versailles. Longtemps spécialisée dans le dessin des parcs et jardins publics, cette école a progressivement élargi son champ d'activité et forme des spécialistes du projet de paysage. Un parallèle peut être à ce propos établi entre ces professionnels et les architectes qui se présentent comme des

¹ Circulaire du ministère de l'environnement du 21 novembre 1994 portant « *modalités d'application des directives de protection et de mise en valeur des paysages* ».

spécialistes du projet mais cette fois du projet architectural. Et bien souvent encore, spécialiste du projet et concepteur sont entendus comme des synonymes. La France a d'ailleurs connu une réussite certaine en la matière, puisque certains de ces paysagistes, comme Michel Corajoud, Alexandre Chemetoff ou Gilles Clément, ont acquis, au même titre que certains artistes ou architectes, une renommée internationale.

La loi relative à la protection et la mise en valeur du paysage, en prévoyant la possibilité d'instaurer des directives de protection et de mise en valeur des paysages, doit conduire à un renouvellement des modes d'approches du paysage qui ne doit plus être envisagé à l'échelle d'un projet opérationnel donc ponctuel, mais à l'échelle de vastes territoires. S'offrirait là selon certains professionnels une occasion pour les géographes de revenir sur le devant de la scène : spécialistes de la cartographie de l'évolution des usages du sol, ils sont à même de proposer une approche plus technique, certains n'hésiteraient pas à dire plus objective, que l'approche sensible fondée sur la perception chère aux paysagistes. L'emploi, dans différents textes officiels, du terme de « *structures paysagères* » apparaît, de ce point de vue, comme une invitation à passer d'une approche qui en reste à la description de phénomènes perceptibles à une prise en compte des mécanismes qui concourent à la formation et à la transformation des paysages.

La loi de 1993 est une invitation à réouvrir le débat : comment articuler les approches scientifiques issues de la biologie, de l'écologie ou de la géographie et les approches plus sensibles des paysagistes ? faut-il substituer aux secondes les premières ? faut-il, au contraire, rechercher des conciliations entre ces deux modes d'approches ?

Or l'on ne ressent pas une volonté des professionnels de terrain de prendre part à un tel débat. Quelle définition donnée des structures paysagères ? S'agit-il, comme nous le disait un inspecteur des sites, de « *routes, des choses comme cela, qui structurent le paysage* » ? Ou au contraire faut-il ne pas se contenter d'identifier des objets particuliers, pour faire prendre conscience qu'une structure, c'est avant tout « *un assemblage de choses* »¹ ? Si ces questions sont posées, c'est bien souvent sans réelle volonté d'y répondre. Elles semblent en effet renvoyer à des discussions de nature théorique qui ont de l'intérêt pour les universitaires et les chercheurs, mais qui n'ont guère de pertinence lorsqu'il s'agit de conduire une étude de terrain. La confiance semble en effet plus grande dans les savoir-faire accumulés au cours des expériences passées que dans un savoir de nature théorique. C'est ce que nous explique une représentante de l'agence en charge des études préalables à la directive du Mont Salève : « *Il n'y a pas de méthode... de méthode attitrée et définie. C'est beaucoup à base de cartes... La méthode, c'est vaste... C'est aller sur place, parcourir le territoire. On prend la voiture, on prend des cartes, puis on vadrouille, avec des carnets de croquis et l'on prend des notes sur les cartes... On note ce qui fait ambiance* »². Et cette absence avouée de méthode préalable n'empêche pas la personne interviewée de décrire avec une précision minutieuse les techniques de relevé auxquelles elle recourt lorsqu'elle parcourt son terrain d'études.

¹ Entretien avec un inspecteur des sites de la direction régionale de l'environnement Rhône-Alpes.

² Entretien avec une représentante de l'Agence « Paysage », en charge des études préalables de la directive du Mont Salève.

Il n'y a donc pas de doctrine commune aux différentes catégories de professionnels qui interviennent en matière de paysage. Il n'y a pas plus de doctrine officielle, ce dont certains techniciens se félicitent. « *Il n'y a pas de méthodologie ministérielle, enfin de doctrine formalisée. Par contre, il existe une équipe de gens qui commence à bien connaître les histoires de paysages, parce que, depuis vingt ans, ils sont dedans* »¹.

La mission paysage du ministère de l'environnement a organisé à maintes reprises des réunions auxquelles ont participé des représentants des administrations centrales comme des administrations déconcentrées. Au niveau de chaque région, les inspecteurs des sites ont appris à se réunir pour approfondir les réflexions amorcées lors des réunions parisiennes. Les personnes impliquées partagent une façon de conduire les études, d'en faire accepter les conclusions par les élus et les acteurs locaux, sans pour autant qu'elles ressentent la nécessité de construire ce qui ressemblerait à une doctrine commune. Tout au plus défendent-ils l'idée que le paysage ne doit pas se résumer à la géographie « *Il y a aussi l'idée que le paysage, ce n'est pas la géographie. Cela ne se résume pas à des analyses d'occupation des sols ou de géologie, mais ça passe par la vision, le cerveau des gens ; c'est en fin de compte une certaine façon de voir la géographie ou le paysage* »².

La description faite ici par un agent de l'administration de l'Etat renvoie de manière directe au fonctionnement de ce que certains théoriciens des politiques publiques appellent les « *policy networks* »³. Dans les domaines les plus récents d'intervention (l'environnement, le développement social urbain, les paysages...), les politiques publiques sont souvent mises en œuvre dans le cadre de réseaux qui réunissent des personnes qui relèvent de ministères différents, mais qui sont unies par une volonté commune de faire progresser une idée commune des actions qu'il convient de mener. Ces réseaux, qui sont souvent le vecteur d'innovations en matière de fonctionnement administratif, se caractérisent par une certaine fragilité, due aux concurrences qui peuvent exister entre les personnes qui les composent. Les « *policy networks* » s'opposent aux « *communautés de politiques publiques* », plus stables, qui regroupent les agents d'un même secteur administratif, occupés de longue date à la gestion de tâches qui, au cours des années, ont acquis un caractère routinier.

Ce fonctionnement en réseau n'exclut pas bien au contraire les concurrences. L'ensemble des acteurs interrogés décrit la Haute-Savoie comme un département où l'ensemble des administrations d'Etat est porteur d'une préoccupation sur l'environnement et les paysages. Cette culture paysagère est notamment présente au sein de la direction départementale de l'équipement, habituellement plus portée à résoudre les questions d'infrastructures et de transports. Cette administration est une des rares qui a pris l'initiative d'élaborer un atlas départemental des paysages et ce conformément aux recommandations de l'administration centrale du ministère de l'équipement. Cet atlas⁴ est fondé sur une cartographie systématique de phénomènes ayant trait notamment à l'usage des sols. Il est à noter que cette expérience est

¹ Entretien cité avec un inspecteur des sites.

² Entretien cité précédemment.

³ Le terme de « *policy network* », traduit en français par celui de « *réseau thématique* » est proposé pour la première fois par R.A.W. Rhodes et David Marsh (cf. LE GALES P., THATCHER M. *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 274 p.).

⁴ Cf. la présentation qui en a été faite dans le chapitre 2.

relativement peu valorisée par les personnes qui sont en charge de la mise en œuvre de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Une géographe de l'agence « Paysage » nous explique par exemple que cet atlas est composé pour l'essentiel de cartes statistiques mais qu'il ne fournit aucune donnée sur les perceptions du paysage. La méthode cartographique utilisée est plus adaptée à de grands territoires qu'à l'échelle réduite d'un petit massif montagneux. Au sein du réseau, qui s'intéresse à la mise en œuvre d'actions en faveur de la mise en valeur de l'environnement et des paysages, coexistent donc deux modes d'approches. Le premier considère que « *le paysage, c'est un peu la traduction des activités humaines sur la nature* » et qu'il convient donc de travailler « *un peu comme les géographes* »¹, alors que le second affirme que le paysage, c'est ce qui est perçu par le regard.

Cette absence de doctrine commune reporte sur les intervenants de terrain la charge de donner une définition de ce qu'ils entendent par structures paysagères. Elle reporte aussi sur eux la tâche de mettre sur pied une méthode d'approche qui doit être à même de justifier aux yeux des autres intervenants (élus, acteurs économiques, associations) les mesures qui seront prises dans le cadre de la directive. Dans le cas du Mont Salève, c'est à l'occasion des études préalables que sont proposés ces éléments de méthode et de définition.

2- Le Salève, un territoire remarquable ?

Alors que le cahier des charges², transmis aux bureaux d'études pressentis pour la mise au point de la directive, se contente de voir dans le massif de moyenne montagne, qu'est le Salève, un espace naturel de qualité, la directive elle-même s'attache à le transformer en un territoire à caractère exceptionnel.

La première partie du rapport de présentation est consacrée à montrer que « *la montagne du Salève tient, dans l'histoire du paysage occidental, une place pionnière et fondamentale* »³. Konrad Witz peint en effet en 1444 « *La pêche miraculeuse* », il reproduit, pour la première fois dans l'histoire de la peinture occidentale, un paysage déterminé et reconnaissable, avec en avant-plan le Léman et la campagne genevoise et en arrière-plan une ligne de collines, au sein desquelles se détache la silhouette du Salève. A une période charnière entre la fin de l'ère gothique et les débuts de la Renaissance, cette montagne fait donc déjà l'objet d'une reconnaissance. Mieux encore, « *le Salève est un site fondateur pour l'histoire du paysage, puisqu'il a donné lieu à la première représentation réaliste d'une portion de territoire* »⁴. Cet intérêt des artistes pour le Salève ne s'est jamais démenti, ainsi qu'en témoignent les nombreuses représentations dont il a fait l'objet entre le 18^{ème} et le 20^{ème} siècles dans des tableaux ou des photomontages.

¹ Entretien avec un chargé d'études de la direction départementale de l'équipement de la Haute-Savoie.

² Syndicat Mixte du Salève *Elaboration d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Cahier des charges*, 1998, 13 p.

³ GIORGIS S., SIGG K., MESSENGER K. *Directive de protection des paysages du Salève. Rapport de présentation*, Agence Paysages, Syndicat Mixte du Salève, DIREN Rhône-Alpes, DDAF Haute-Savoie, décembre 2000, p.4.

⁴ *Directive de protection des paysages du Salève. Rapport de présentation*, op. cité, p.23.

Figure 5 : *La pêche miraculeuse*, tempera de Conrad Witz (1444)
Musée d'art et d'histoire, Genève



La proximité de Genève explique que par la suite le Salève tient une place à part. La « Rome protestante » constitue le lieu d'où partent les voyageurs anglais lorsqu'ils se lancent à la conquête du Mont-Blanc à l'époque visible depuis le pont qui enjambe le lac au niveau de sa jonction avec le Rhône. Mais avant de partir à la conquête du plus haut massif d'Europe, ceux qui allaient devenir des alpinistes se sont entraînés à l'escalade sur les falaises du Salève. Il existe à cet endroit un lieu-dit « Les Varappes » qui est à l'origine des termes de varappe et varappeur. Par la suite, le Salève est devenu un lieu privilégié d'excursion pour des personnes à la recherche de curiosités botaniques et géologiques. Enfin, au début du 20^{ème} siècle, l'installation d'une table de lecture panoramique, puis d'un téléphérique, en fait un belvédère à partir duquel il est possible de découvrir un paysage qui va du Léman au lac d'Annecy, en passant par Genève et le Mont-Blanc.

Il y a dans la mise en scène qui est faite du Mont Salève un certain nombre d'exagérations. Le tableau de Konrad Witz n'a sans peut-être pas, dans l'histoire de l'art¹, l'importance que lui accordent les auteurs du rapport de présentation de la

¹ « Le peintre suisse Konrad Witz a été un des plus vigoureux de ces innovateurs... Un peintre médiéval se serait contenté d'indiquer le lac par quelques vagues conventionnelles. Witz a, lui, voulu montrer aux bourgeois de Genève une scène vraie. Aussi n'a-t-il pas peint un lac quelconque, mais le Léman, que tous

directive. Les curiosités géologiques qu'il abrite sont communes à bon nombre des massifs calcaires des Préalpes. Et dans la chaîne alpine, d'autres territoires font l'objet d'un classement en ZNIEFF. Mais en exagérant les traits du portrait qu'ils dressent du Salève, les paysagistes ne font que répondre à la commande qui leur était formulée d'une manière implicite.

Pour pouvoir bénéficier d'une directive, un territoire doit présenter un caractère remarquable. Or le Salève fait l'objet d'une directive, il doit donc avoir un caractère remarquable. On mesure ici un effet paradoxal de la répartition des compétences qui s'est opérée entre l'Etat et les collectivités territoriale, suite aux lois de décentralisation. Si les compétences ayant trait à l'urbanisme et plus largement à l'aménagement de l'espace relèvent désormais des communes, l'Etat a conservé les pouvoirs qui étaient les siens en matière de protection du patrimoine que celui-ci ait un caractère naturel ou culturel. Le classement des monuments historiques ou des sites, les mesures de préservation de l'environnement sont de la responsabilité des ministères de la culture ou de l'environnement. Si ce sont les régions qui procèdent à la création de parcs naturels régionaux, leur charte constitutive est approuvée par un décret du ministère de l'environnement. Seule la défense d'un intérêt supralocal peut permettre de légitimer l'intervention de l'administration centrale que requiert aussi bien le classement d'un site que l'instauration d'une directive. L'obligation de justifier cette intervention de l'Etat explique la nécessité pour les acteurs locaux de démontrer que le territoire sur lequel porte la procédure a un caractère remarquable. Dans le cas de la directive du Salève, comme dans bien d'autres cas de figure, il y a nécessité de convoquer tous les éléments qui peuvent participer au renom du site. Et, comme le Salève n'a pas la notoriété des Alpilles, dont les paysages ont à maintes reprises été magnifiés par de nombreux écrivains, le tableau de Konrad Wizz, « *La pêche miraculeuse* » est d'un secours précieux.

On touche ici du doigt un problème que pose l'application de la législation française sur la protection du patrimoine et des paysages. Soit un espace donné possède un caractère exceptionnel ou remarquable et, dans ce cas, l'intervention de l'Etat se justifie, soit il ne répond pas à de telles caractéristiques et les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises relèvent hier du plan d'occupation des sols, aujourd'hui du plan local d'urbanisme (classement en zone naturelle, instauration d'emplacements réservés...). Soit le patrimoine ou le paysage présentent un intérêt national, soit il relève d'un simple intérêt local. La différence est grande de ce point de vue entre les législations françaises et italiennes. Chez nos voisins transalpins, l'Etat ne conserve que la gestion des biens culturels ou des espaces naturels les plus réputés (les grandes collections d'œuvres d'art, les sites archéologiques et les monuments les plus célèbres, les parcs nationaux). Lors de l'élaboration de leur plan (plan territorial régional, plan provincial de coordination, plan régulateur général), autant les régions, que les provinces ou les communes peuvent procéder à des mesures de classement complémentaires. Il existe donc toute une gradation de mesures qui permettent la protection du patrimoine ou des paysages, en fonction de leur intérêt national, régional ou local.

pouvait reconnaître, avec la masse du Salève qui se dresse à l'horizon... C'est un paysage réel que chacun peut contempler et qui, aujourd'hui ne diffère guère de la peinture. C'est peut-être là la première représentation exacte, le premier portrait d'un site » (GOMBRICH E. Histoire de l'art, Paris, Phaidon, 1997, p.245).

3- Une analyse fondée sur la perception

Après avoir souligné le caractère remarquable du Mont Salève, la directive s'attache à dresser une typologie de ses paysages. Chaque paysage est caractérisé par des types d'occupation des sols (agriculture, forêt, boisements), par des ambiances particulières (ouverture ou fermeture, couleurs, textures), par des unités de perception liées notamment aux formes du relief (covisibilités, seuils visuels) et par des tendances d'évolution particulières.

Il s'agit donc comme dans la quasi-totalité des études et analyses paysagères de découper le territoire en unités présentant un certain caractère d'homogénéité. Pour chacun de ces paysages, appelés aussi « *systèmes paysagers* », sont décrits leurs « *éléments caractéristiques* », puis leurs tendances d'évolution.

3.1- Six grands types de paysages

3.1.1- « *Le paysage ouvert des alpages* »

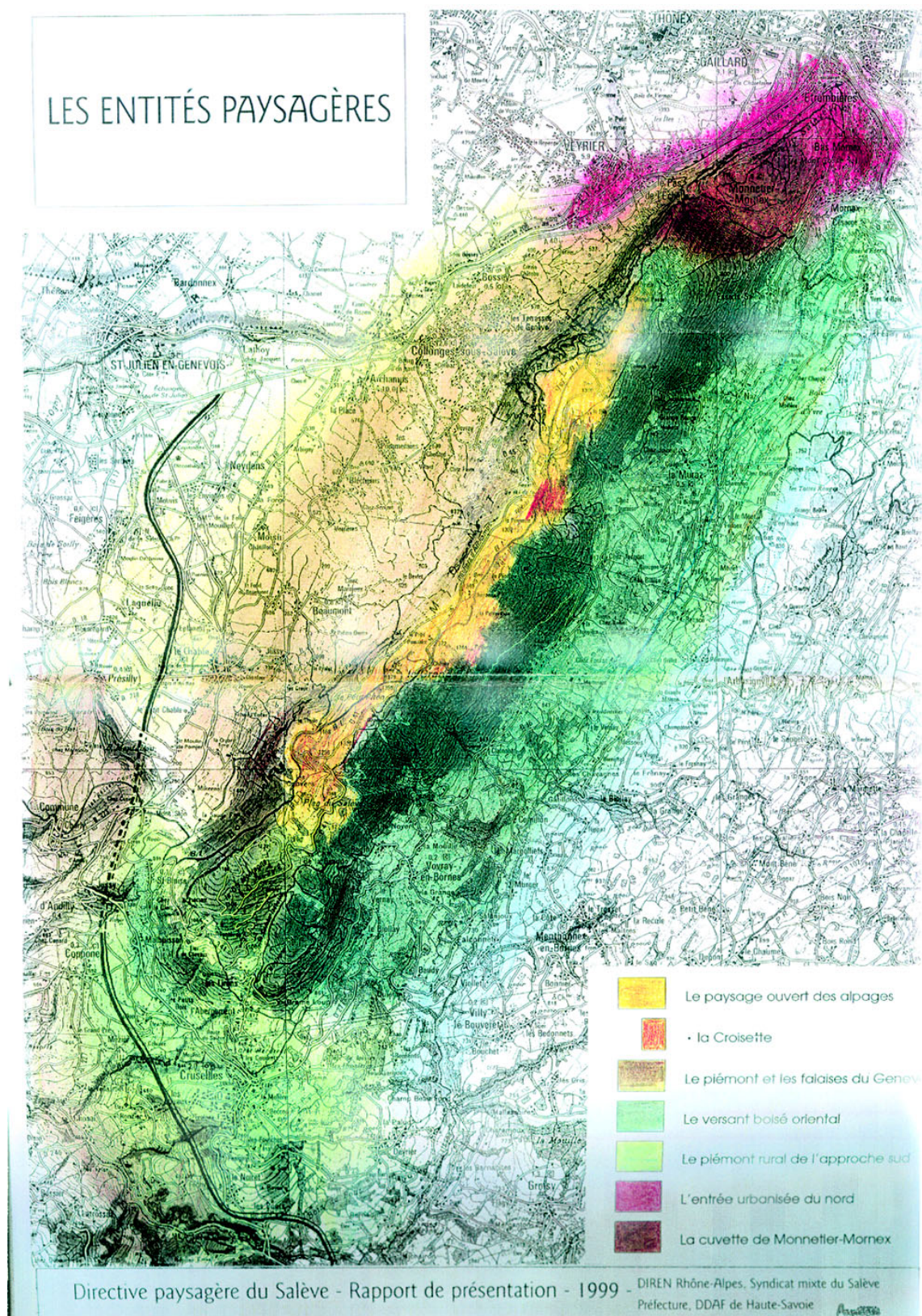
Il couvre la partie sommitale du massif qui se caractérise comme « *un plateau aux douces ondulations* », occupé par une « *pelouse d'alpage* ». Les éléments caractéristiques de ce système paysager sont :

- le caractère ouvert du paysage ;
- une limite nette entre prairie et forêt ;
- la présence de bouquets de feuillus ;
- une route des crêtes qui épouse les ondulations du relief (caractère discret de son tracé) ;
- la présence de chalet d'alpages.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- la reconquête de certaines parties du territoire par la forêt et l'apparition de broussailles, qui se traduisent par une fermeture du paysage et l'apparition de frontières plus floues entre prairies et boisements ;
- l'implantation de chalets de vacances ou de pavillons dont les typologies sont différentes des constructions existantes ;
- l'aménagement d'équipements touristiques (cafés-restaurants et aires de stationnement).

Figure 6 : les entités paysagères
source : *Directive paysagère du Salève. Rapport de présentation (1999)*



3.1.2- « *Le piémont et les falaises du Genevois* »

Il se donne à voir depuis les grands axes routiers et autoroutiers. Les falaises laissent percevoir une alternance de forêts et de bandes rocheuses, alors que le piémont offre un paysage rural de villages et de cultures. La limite entre ce paysage et la plaine est constituée par la route nationale.

Les éléments caractéristiques de ce paysage sont :

- les parois rocheuses qui donnent au Salève son caractère de grande montagne ;
- le versant boisé composé d'essences feuillues, avec quelques taches de résineux ;
- l'ambiance de bocage du piémont, à cause de la présence de haies qui entourent les parcelles ou de ripisylves qui bordent les ruisseaux ;
- la présence de villages groupés ;
- la présence de quelques murs en bord de routes.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- une tendance au déclin des activités agricoles ;
- une tendance, encore peu marquée à la plantation de résineux qui, à terme, pourrait se traduire par une remise en cause de la diversité forestière ;
- la diffusion de l'urbanisation autour des anciens hameaux villageois comme le long des pentes qui contribuent à rendre moins lisibles le paysage ;
- l'éventuelle poursuite de l'exploitation des carrières dont l'impact visuel est déjà actuellement très important ;
- la mise en œuvre d'un projet de nouvelle autoroute.

3.1.3- Le « *versant boisé oriental* »

Au profil plus doux que le versant genevois, il laisse à voir un « *paysage savoyard* », où alternent forêts et cultures.

Les éléments caractéristiques de ce paysage sont :

- un versant boisé de feuillus, dont la lisière avec les champs est lisible ;
- un paysage ouvert de bocage, marqué par une alternance de prairies et de haies et par la présence de vergers ou d'alignements d'arbres fruitiers ;
- des villages et des hameaux groupés ;
- une route paysagère (le CD15) qui épouse toutes les ondulations du relief.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- les transformations de l'agriculture qui se traduisent notamment par un manque d'entretien voire un abandon des vergers de pommiers et de poiriers ;
- la présence de quelques constructions neuves dispersées ;
- le développement encore très modeste des plantations de résineux.

3.1.4- Le « *piémont rural de l'approche sud* »

C'est une vaste zone de prairies, entrecoupées de haies et de bandes boisées, avec un relief de collines. Les villages et les hameaux ont gardé leur caractère groupé, tout comme le bourg de Cruseilles.

Les éléments caractéristiques de ce paysage sont :

- les villages et hameaux au caractère groupé ;
- la présence d'espaces ouverts ;
- la présence de haies, de bandes boisées et de ripisylves qui ponctuent le paysage.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- le développement d'un paysage de banlieue (constructions nouvelles, petits lotissements) autour de Cruseilles ;
- l'apparition le long de la RN201 d'un paysage routier avec des glissières de sécurité, des échangeurs, des ouvrages d'art et des implantations commerciales ;
- la présence de deux lignes électriques de haute-tension ;
- la pratique des coupes à blanc dans une forêt composée principalement de résineux.

3.1.5- L'« *entrée urbanisée du Nord* »

Au nord, le massif est interrompu brutalement par le cours de l'Arve. Le paysage est déjà caractéristique de la banlieue d'Annemasse et de Genève.

Les éléments caractéristiques de ce paysage sont :

- les versants boisés, qui descendent bas dans la vallée ;
- la présence de quelques prés ;
- la présence du Mont Gosse, une colline qui précède le Salève ;
- la présence d'une rivière.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- un étalement de l'urbanisation, des équipements et des infrastructures qui l'accompagnent ;
- la présence de carrières.

3.1.6- La « *cuvette de Monnetier-Mornex* »

Située entre Petit et Grand Salève, elle forme un espace isolé à part.

Les éléments caractéristiques de ce paysage sont :

- le bourg de Monnetier, dont l'habitat est groupé autour de l'église ;
- la présence autour des villages d'espaces ouverts de prairie ;
- la couverture de feuillus des versants boisés.

Ce paysage est en cours de transformation. Plusieurs tendances d'évolution sont à l'œuvre :

- l'implantation de constructions nouvelles sur les pentes, ce qui rend moins lisible la structure du village de Monnetier ;
- l'enfrichement des prairies ;
- la progression vers l'aval des forêts.

Lors de cette première étape de l'analyse, les géographes et architectes du bureau d'études ne se départirent guère de leur mode habituel de faire. Sur la base d'un repérage visuel, ils définissent des catégories de paysages et procèdent à une sorte de zonage de l'espace. Le Mont Salève n'est pas une entité paysagère homogène, car il est possible d'identifier plusieurs types de paysages qui correspondent plus ou moins à des entités géographiques (sommet, versants, piémonts, cuvette, entrée). La description qui est donnée de ces paysages ne fait d'ailleurs pas toujours apparaître des différences essentielles. Les piémonts se ressemblent : tout au plus dans un paysage de bocage, l'on peut noter la présence d'un bourg, de vergers, voire une pression plus ou moins forte de l'urbanisation. Comme l'analyse reste avant tout sensible, il n'est pas possible de mesurer (grâce par exemple à des cartes des usages des sols à différentes époques) des phénomènes (déclin agricole, progression de la forêt, pression de l'urbanisation), les différences entre les grandes catégories de paysages n'apparaissent pas toujours lisibles.

Par ailleurs, la lecture qui est faite des paysages témoigne d'un brin de nostalgie du passé rural. Sont des éléments caractéristiques du paysage, les prairies et cultures (qui peuvent avoir un caractère plus ou moins ouvert, qui peuvent s'intégrer dans un paysage de bocage...), les forêts, les villages et hameaux dont l'habitat est groupé, les bâtiments traditionnels d'exploitation agricole, voire les quelques constructions du 19^{ème} siècle, qui témoignent du tourisme de villégiature. N'en font pas partie, bien qu'ils soient aujourd'hui présents, sur le site, les constructions nouvelles, les carrières, les infrastructures de déplacement, les lotissements commerciaux ou les lignes électriques. Ces ouvrages sont décrits comme des signes avant-coureurs d'une évolution qui, de manière implicite au moins, est perçue de manière plutôt négative. Les constructions nouvelles nuisent à la lisibilité des villages ruraux, les carrières ont un impact visuel important, de même que les lignes de haute-tension ou les autoroutes.

Ce mode d'approche n'est pas apparu suffisant pour répondre aux exigences de la mise en place d'une directive qui doit énoncer des orientations de protection et de mise

en valeur « *des éléments caractéristiques constituant les structures du paysage* »¹. Cette difficulté du bureau d'études à bâtir une méthode d'analyse appropriée à la mise en place de la directive est aussi ressentie par les représentants des administrations. La notion de « *structure paysagère* », contenue dans le décret et la circulaire d'application de la loi paysage, leur apparaît imprécise. En ce qui concerne le Salève, des réunions, associant les représentants des administrations déconcentrées (direction régionale de l'environnement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, direction départementale de l'équipement) et des experts de l'administration centrale, ont lieu pour tenter de préciser ce qu'il fallait entendre par structure paysagère.

3.2- Quelles orientations pour quelles structures paysagères ?

3.2.1- Deux définitions possibles des structures paysagères

La définition que donnent les textes officiels des structures paysagères reste relativement générale. « *Les structures paysagères se définissent comme la combinaison d'éléments végétaux, minéraux, hydrauliques, agricoles, urbains, qui forment des ensembles ou des systèmes cohérents* ». Cette première définition insiste donc sur les relations qui peuvent exister entre les différents éléments qui constituent un paysage et s'inspire de manière relativement lointaine des approches systémiques. Mais la même circulaire donne une autre définition des structures paysagères, qui sont les « *éléments essentiels qui font la qualité de la composition et de l'échelle d'un territoire* ». Et cette seconde définition doit être mise en relation avec l'objectif qui est assigné aux directives paysagères. A la différence du classement des sites (pris en application de la loi du 2 mai 1930), les directives « *ne visent pas à protéger de manière systématique l'ensemble d'un territoire* », mais forment « *un système de protection et de mise en valeur discontinu, sélectif, s'attachant aux structures paysagères d'un territoire qui reste par ailleurs régi par des règles de droit commun en matière d'urbanisme et d'environnement* »². La circulaire donne par ailleurs des exemples de structures paysagères. Certains constituent des ensembles organisés comme les bocages, les terrasses de culture, les réseaux des chemins, des plantations d'alignement, des murets, ou le parcellaire. D'autres sont au contraire des éléments isolés qui ont un rôle structurant dans le territoire : construction, infrastructure, monument naturel ou culturel, silhouette urbaine.

Le terme de structure dans la circulaire d'application de la loi paysage possède donc deux significations différentes. Le nom commun « structure » fait référence à l'idée de système, de réseau ou plus simplement d'un ensemble, sans qu'il soit d'ailleurs précisé si cet ensemble est une simple collection d'éléments ou un ensemble organisé de relations. L'adjectif « structurel » est, quant à lui, synonyme d'important ou plus encore de remarquable ou d'exceptionnel. La présence dans un paysage donné de « *structures paysagères* » devient, selon la seconde définition, le moyen de discriminer les paysages qui peuvent bénéficier des mesures de protection particulière que constituent les directives.

Ce caractère imprécis de la définition des structures paysagères est ressenti par tous les acteurs de terrains. Ils passent tous insensiblement de l'une à l'autre définition

¹ Article 2 du décret du 11 avril 1994 du ministère de l'environnement.

² Circulaire du 21 novembre 1994 du ministère de l'environnement.

lorsqu'ils présentent la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Les structures paysagères, ce sont « *des routes, des choses comme ça, qui structurent le paysage* », nous déclarait un inspecteur des sites. Puis il ajoutait : non, la structure paysagère, « *ce n'est pas un objet, c'est un ensemble de choses* ». La personne chargée des études préalables est encore plus explicite. Elle explique que les textes (officiels) affirment que les structures paysagères peuvent être un muret, une haie, un bocage. Puis elle se reprend pour nous dire qu'une haie ou un muret, ce ne peut être une structure car ce n'est pas un ensemble mais un élément isolé. Elle nous donne alors sa propre définition de la structure paysagère : c'est « *la trame du tissu* » ; par-dessus, on peut mettre la « *décoration* ». Cette définition est d'ailleurs reprise dans le rapport de présentation de la directive : « *Ces éléments (caractéristiques majeurs) forment la charpente de chacun des paysages et fondent certaines de leurs formes : lignes, masses, points... qui lorsqu'ils sont répétés forment une trame* »¹.

L'embarras semble grand quand il s'agit de mettre en application sur le terrain la notion de structure paysagère dont le ministère de l'environnement – c'est du moins ce qui se dégage de la lecture des décrets et circulaires – a voulu faire un élément important de contenu des directives paysagères. L'embarras est d'autant plus grand que les exemples pris dans la circulaire ne permettent pas de saisir ce qu'est un élément isolé et ce qu'est un ensemble. Si les notions de bocages, de parcellaire font pour tout le monde référence à l'idée d'un ensemble organisé, la haie ou le muret qui sont présentés comme des ensembles, peuvent être aisément perçus comme des éléments isolés, alors que les infrastructures routières, présentées comme des éléments isolés, sont dans le langage technique courant plutôt définies comme des réseaux, donc des ensembles organisés.

La rédaction d'une circulaire d'application constitue un exercice difficile. Les fonctionnaires de l'administration centrale, en charge de cette tâche, se trouvent face à un dilemme. Soit ils donnent aux circulaires un contenu précis et détaillé et, bien que celles-ci n'aient pas de caractère réglementaire, le risque existe d'une augmentation des contentieux. Soit ils en fournissent une rédaction peu détaillée et les acteurs de terrains ont tendance à leur reprocher l'imprécision de l'action publique dont ils ont la responsabilité.

Il existe donc une quasi-impossibilité de donner une définition précise de la notion de structure paysagère dans la loi et les règlements. Et cette situation n'a rien de spécifiquement français : il n'est qu'à observer les définitions (tout aussi imprécises) qui sont données de la notion de système dans les différentes législations régionales italiennes. Face à cette difficulté, ne serait-il pas nécessaire de laisser se développer un débat de doctrine, à l'image de celui qui s'est déroulé en Italie lors de la mise en œuvre de la loi Galasso, grâce aux initiatives de l'Istituto Nazionale di Urbanistica ?

Le terme de structure dérive du latin « *stuer* » qui signifie construire. Une structure est donc l'ensemble des éléments qui font une construction et tout maçon, un peu avisé, sait qu'une construction, ce n'est pas simplement des matériaux mais c'est aussi des réactions chimiques (entre l'eau, le sable et le ciment par exemple) et de subtils équilibres de forces. Une construction, c'est un ordonnancement de pierres, de

¹ Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Rapport de présentation, op. cité, p.59.

briques, de parpaings de béton, de fer, de mortier. Par analogie, une structure de manière plus abstraite, c'est un ensemble organisé de relations entre des éléments, c'est un ordre au sens mathématique du terme. Dans cette perspective, le structuralisme nous a appris à distinguer le « système » qui peut être assimilé à une réalité complexe et circonscrite, donc immédiatement identifiable, et la structure qui constitue la partie organisée du système dont le fonctionnement ne peut être mis à jour que par une théorisation. La structure est donc un ensemble de règles et de principes qui expliquent le fonctionnement du système.

S'inspirant de telles approches, des urbanistes italiens en sont venus à parler de « *regola di struttura* ». Bernardo Secchi, à l'occasion du plan régulateur général de la Ville de Prato en Toscane, identifie cinq systèmes territoriaux dont il fournit les règles de structure¹. La règle de structure, c'est par exemple la continuité des espaces ouverts qui assure un bon fonctionnement écologique du système environnemental ; c'est la hiérarchie entre les voies et la diffusion capillaire de la circulation en ce qui concerne le système de la mobilité ; c'est la distribution équilibrée des lieux centraux et l'existence de relations entre ces lieux (relations rendues possibles par le réseau viaire) en ce qui concerne le système de la centralité.

N'y a-t-il pas là un mode de raisonnement dont il aurait été possible de s'inspirer lorsque l'on a tenté de donner une définition des structures paysagères ? Ainsi le bocage aurait-il pu être défini à partir des règles qui ont trait au découpage des parcelles, au maillage du territoire par le réseau des chemins, à la présence de haies ou de cultures particulières. L'habitat groupé des villages implanté le long des pentes répond, quant à lui, à des règles qui ont trait à la direction de l'axe des toitures en fonction des courbes de niveaux (parallèle ou perpendiculaire), aux hauteurs, aux implantations. Et le même raisonnement peut être appliqué aux différents types de tissus urbains ou aux cultures en terrasses. Il est vrai qu'adopter un tel mode de raisonnement aurait obligé à sortir d'une approche fondée sur les seules perceptions, ce à quoi se refuse bon nombre des professionnels français du paysage. Contrairement à ce que ceux-ci ont tendance à dire, l'enjeu est peut-être moins de substituer une approche scientifique (de nature géographique ou écologique) à une approche sensible que nourrir une approche qui de toute manière restera sensible des apports des disciplines que sont la géographie, l'écologie des paysages, voire l'urbanisme. De ce point de vue, un parallèle peut être établi avec la pratique contemporaine de l'art, où de nombreux artistes, se réclamant de courants aussi différents que l'art conceptuel, le land art, l'abstraction géométrique, sont influencés par des réflexions de nature sociologique, philosophique ou scientifique, sans pour autant abandonner la pratique et le métier qui leur sont propres.

En l'absence de définition préalable des structures paysagères, les acteurs de terrain (représentants des administrations déconcentrées, bureau d'études) sont contraints d'inventer leur approche. Ils s'appuient, dans ce dessein, sur leurs expériences passées et sur le savoir-faire accumulé lors d'autres études (plans de paysage, contrat de paysage, analyses conduites lors de l'élaboration de schémas directeurs voire de plans d'occupation des sols).

¹ Cf. l'analyse de ce plan faite dans GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio dei casi*, *Urbanistica Quaderni*, 2001, N°34, 264p. Cf. aussi *Laboratorio Prato PRG*, Alinea Editrice, 1996, 2 Tomes, 353 et 357 p.

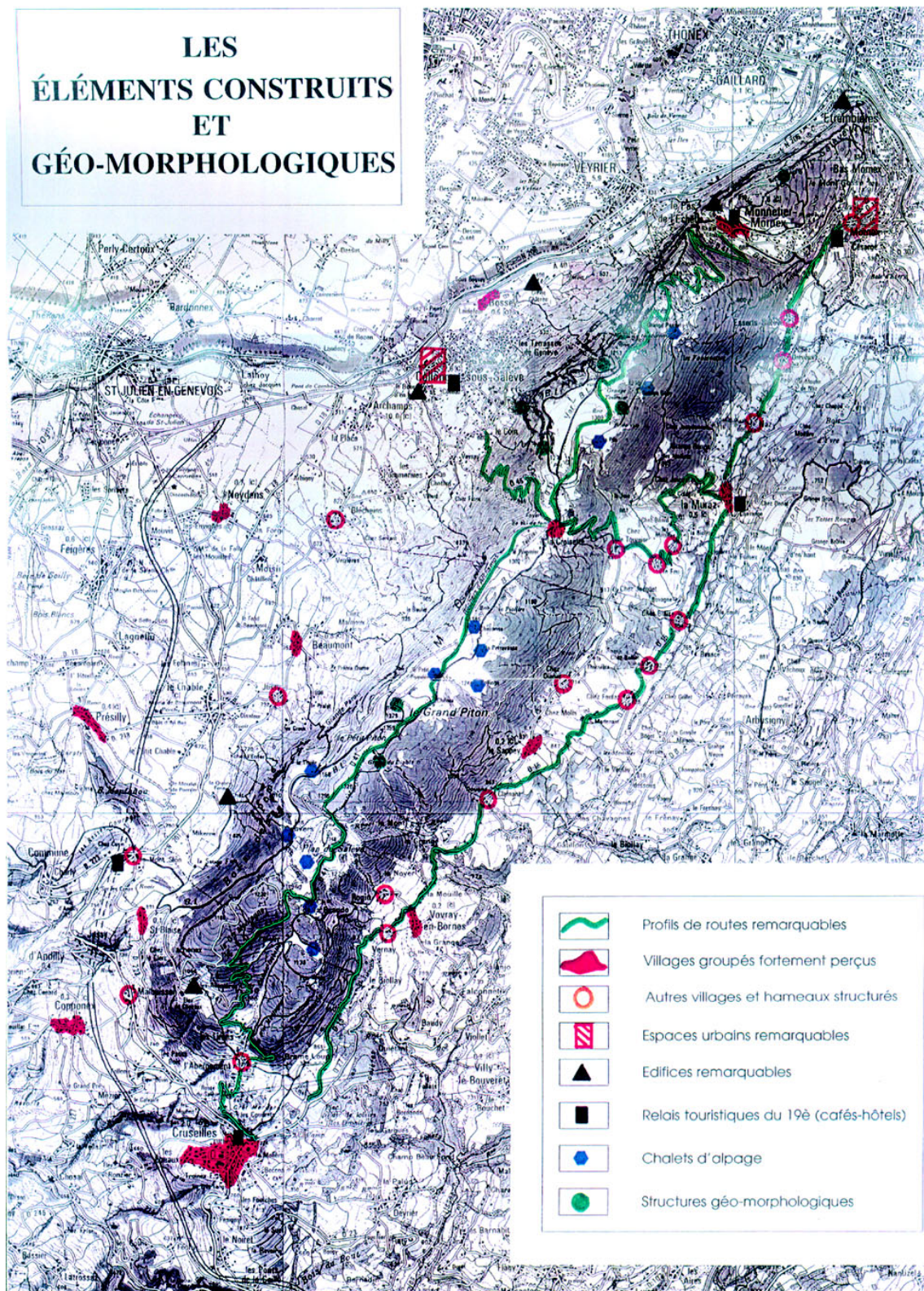
3.2.2- Les cinq structures paysagères fondamentales du Salève

Sur la base de l'analyse des différents paysages du Salève, des éléments caractéristiques qui les composent, des différentes perceptions qui en hiérarchisent l'importance et au vu de la définition de la structure paysagère proposée par la circulaire du 21 novembre 1994, le bureau d'études s'attache à définir cinq structures paysagères fondamentales sur lesquelles portent les orientations et principes fondamentaux établis par la directive paysagère.

L'analyse laisse de côté le découpage en six systèmes paysagers et s'attache à déterminer quels sont, au niveau de l'ensemble du massif du Salève, les éléments caractéristiques du paysage. Sont ainsi identifiés :

- les espaces ouverts (alpages ou prés) ;
- les structures arborées (bois participant à la silhouette du Salève, ripisylves, bandes boisées et haies, alignements d'arbres isolés, vergers) ;
- les éléments construits (routes remarquables, villages groupés fortement perçus, autres villages et hameaux, les espaces urbains remarquables, les édifices remarquables, relais touristiques du 19^{ème} siècle, chalets d'alpage) et les curiosités géomorphologiques (grottes, failles, gorges, dolines, karst, blocs erratiques).

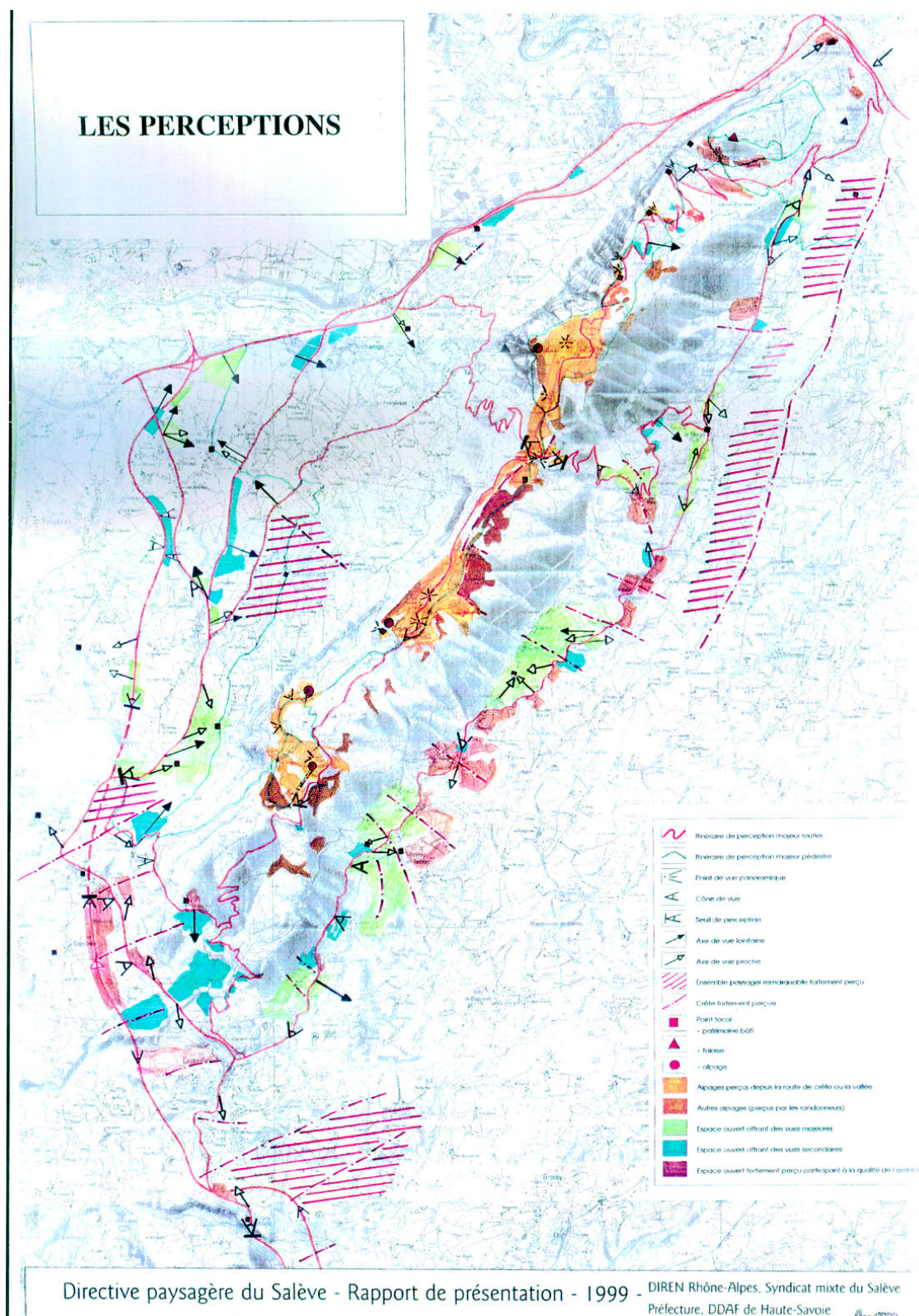
Figure 7 : Les éléments construits et géomorphologiques
 source : *Directive paysagère du Salève. Rapport de présentation* (1999)



Directive paysagère du Salève - Rapport de présentation - 1999 - DIREN Rhône-Alpes. Syndicat mixte du Salève
 Préfecture, DDAF de Haute-Savoie

L'ensemble de ces éléments est localisé sur des cartes IGN. Ce travail sur les éléments caractéristiques est accompagné d'une analyse des perceptions qui cherche à répertorier les axes et les cônes et les points de vue majeurs sur le paysage. Ces types de perceptions font eux-aussi l'objet d'un repérage sur une carte IGN. Le croisement de ces deux modes d'analyse permet de « *hiérarchiser l'intérêt paysager* » des différents types d'espace. Ainsi en ce qui concerne les espaces ouverts, la directive distingue les espaces ouverts majeurs et les autres. C'est sur la base de ces deux approches qu'est élaborée une typologie des structures paysagères, qui à son tour est cartographiée.

Figure 8 : les perceptions
source : *Directive paysagère du Salève. Rapport de présentation* (1999)



Les structures paysagères du Salève

Structure paysagère	Éléments caractéristiques	Modalités de perception visuelle
Plateau sommital	Espaces ouverts Bouquets d'arbres de haute tige et arbres isolés Route des crêtes Chalets d'alpages	Vues internes embrassant de vastes étendues du plateau Vues externes panoramiques sur les Alpes et le Jura Vues externes plongeantes sur Genève et le Léman Belvédères
Versants formant silhouette	Versants boisés Parois rocheuses Zones agricoles de pied de versant entre habitat et forêt	Structure paysagère perçue en vision lointaine Lecture mobile à partir des principaux axes de circulation Effet de silhouette emblématique du paysage urbain de Genève Fronts perçus en vision rapprochée depuis le piémont
Piémont	Villages groupés Structures arborées Espaces ouverts agricoles offrant des vues ou créant des ambiances de clairières	Structures paysagères perçues en vue plongeante depuis le sommet Perception interne sous forme de séquences visuelles successives Points de vue obliques ou rapprochés sur les versants Rôle important des premiers plans végétaux ou bâtis Vues externes sur repères paysagers lointains (lac d'Annecy et Léman, Mont-Blanc, Jura)
Itinéraires d'accès au plateau sommital	Routes et chemins d'accès Abords de ces routes et chemins Relais touristiques du 19 ^{ème} siècle	Effet de couloir visuel dans la traversée de la forêt Alternance des perceptions ouvertes (clairières) et fermées (forêt) Ouvertures offrant des vues cadrées vers l'aval ou sur l'horizon
Curiosités géologiques	Curiosités géologiques et géomorphologiques Leur environnement immédiat	Vues internes ou rapprochées Fronts rocheux perçus en vision proche ou lointaine

source : *Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Orientations et principes fondamentaux*, 2000

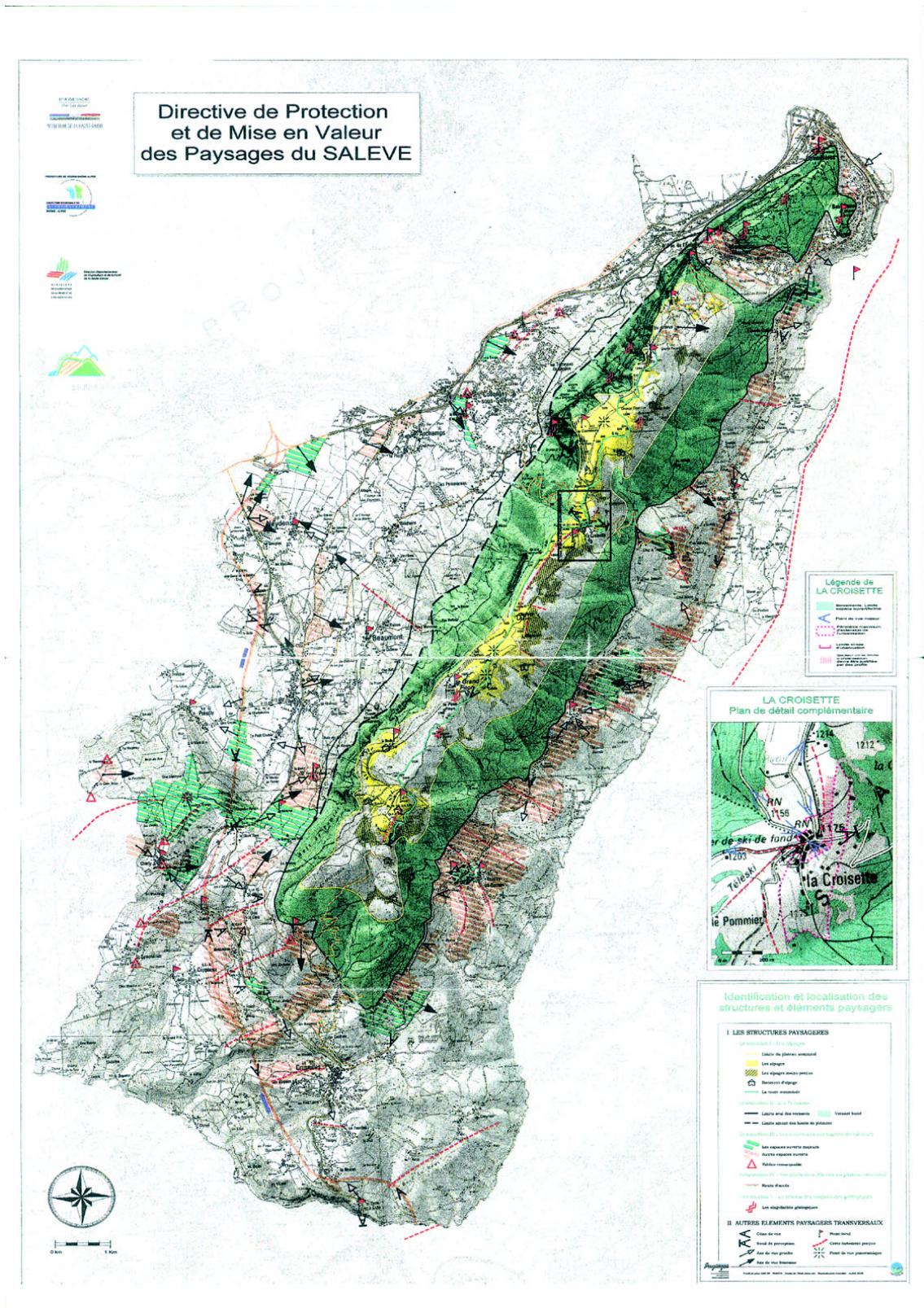
L'analyse des paysages du Salève apparaît donc riche et complète. Plusieurs grilles d'analyse sont successivement utilisées : celle des systèmes d'abord, celle des éléments caractéristiques ensuite, puis celle des perceptions et enfin celle des structures paysagères. Les critères qui permettent de définir les notions utilisées (systèmes, structures...) ne sont guère plus explicités que dans les textes officiels. La lecture du rapport de présentation de la directive laisse apercevoir un usage répété des termes « *caractéristiques* », « *remarquables* », « *majeurs* », ce qui laisse entendre qu'est pris en compte de manière privilégiée le caractère exceptionnel des éléments qui composent le paysage. Sur la carte de synthèse de la directive, n'apparaissent d'ailleurs que ces éléments à caractère exceptionnel (espaces ouverts majeurs, bâtiments remarquables...). Il est à noter à ce propos que la représentation graphique adoptée (de simples hachures plutôt qu'une délimitation précise par un trait) laisse ouverte une marge d'interprétation et permet que les plans locaux d'urbanisme soient l'occasion de compléments d'études

et d'analyse permettant de définir de manière plus stricte les mesures de protection. De ce point de vue, la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont Salève est fidèle à l'esprit de la circulaire 21 novembre 1994 du ministère de l'environnement.

La définition implicite qui est donnée des structures paysagères est celle du rassemblement sur un même espace d'éléments caractéristiques. Le paysage du plateau sommital est composé d'espaces ouverts, de bouquets d'arbres, de chalets d'alpage et d'une route d'accès. Rien n'est dit sur les règles de fonctionnement (les règles de structures si l'on reprend le langage des urbanistes italiens) de ce paysage. Pour comprendre un tel fonctionnement, il faudrait en effet connaître les processus de constitution de ces éléments caractéristiques (est-ce que la route d'accès reprend le tracé d'un ancien chemin rural ? s'agit-il d'une création récente ex nihilo ?) et avoir des informations sur leurs évolutions (ce qui aurait supposé un minimum de cartographie à différentes époques historiques de l'utilisation des sols). L'inconvénient de l'approche retenue dans le cadre de la directive du Mont Salève, c'est qu'elle fournit dans une certaine mesure une image un peu figée des paysages et qu'elle ne nous permet pas de dire quelles sont les transformations acceptables, car compatibles avec les règles de fonctionnement, et celles qui ne le sont pas. Le résultat de cette lecture, c'est une représentation cartographique dans laquelle des taches ou des lignes de couleur se détachent sur le fond gris de la carte IGN. Ce fond gris implicitement ne fait pas partie du paysage. L'on peut presque en parler en termes de « non-paysage ». et dans ce « non-paysage » sont comprises les extensions urbaines, les résidences secondaires, les zones commerciales, les carrières et les lignes EDF. Sont ici réunis tous les éléments qu'il faudrait, dans la mesure du possible gommer, afin de restaurer l'intégrité des paysages du Salève.

C- Le contenu normatif de la directive

Figure 9 : Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève



1- La dualité orientations et recommandations

La loi du 8 janvier 1993 en instaurant les directives paysagères, ne vise pas seulement à mettre en place un « *outil consacré pour la première fois de manière spécifique au paysage* »¹, mais est aussi à la recherche de dispositions innovantes en matière de réglementation. La directive édicte des prescriptions qui doivent être respectées dans un rapport de compatibilité par les documents d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupation des sols hier, schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme aujourd'hui) et qui sont opposables aux demandes d'orientations de défrichement, aux demandes d'occupation et d'utilisation des sols, lorsque les communes n'ont pas de plan local d'urbanisme ou que ce dernier est incompatible avec la directive.

Les directives, qui sont de la compétence de l'Etat, peuvent apparaître comme un moyen pour l'administration de reprendre une partie des pouvoirs que la décentralisation a transférés aux communes. Faire un tel constat, c'est procéder à une lecture un peu rapide de la loi paysage, du décret d'application concernant les directives et de la circulaire en précisant les modalités d'application. Il est par exemple écrit dans cette circulaire que les directives ont comme objectif de « *gérer des vues* » et qu'elles « *ne sauraient se substituer aux documents de planification urbaine* ». Par ailleurs, il est rappelé que les directives ont la particularité de mettre en place « *un système de protection sélectif et non systématique* » et qu'« *elles n'ont comme objectif ni le maintien en l'état des lieux comme les sites classés ni l'aide à la décision pour chaque autorisation d'aménagement ou de construction comme les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages* ». La directive apparaît donc comme plus souple et plus flexible que les autres instruments juridiques de protection. Si elles sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, elles le sont en concertation avec les collectivités locales et doivent donc s'appuyer sur le « *consensus le plus large possible* »².

La directive paysagère ne débouche donc pas sur la production de règles précises visant à définir les conditions d'occupation et d'utilisation des sols mais sur la définition d'orientations et de principes fondamentaux d'une part, de recommandations de l'autre.

- Les orientations et principes fondamentaux peuvent fixer les conditions de réalisation de certaines catégories de travaux (carrières ou installations classées), établir des préconisations concernant l'implantation, l'aspect extérieur, le volume et la hauteur des constructions, et définir les dispositions applicables en matière de camping et de caravanning, de clôtures, de défrichements, de coupes d'arbres et de signalétique.
- Le cahier de recommandations s'intéresse aux modalités de restauration des espaces dégradés, au choix de certaines espèces végétales, aux conditions d'entretien de haies, des zones humides, des chemins, des berges de cours d'eau, des plantations et peut préconiser l'utilisation de certains matériaux de construction.

¹ Préface de Michel Barnier, à l'époque ministre de l'environnement, à la circulaire du 21 novembre 1994.

² Préface de Michel Barnier à la circulaire du 21 novembre 1994.

En ce qui concerne le Salève, la rédaction de la partie normative de la directive fait l'objet de nombreuses discussions d'experts, discussions dans lesquelles sont intervenus des juristes de l'administration centrale. Les premières rédactions étaient trop proche de celle d'un règlement de plan d'occupations des sols et un travail complémentaire s'est avéré nécessaire car, selon une chargée d'études de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, la directive ne peut interdire, elle peut simplement suggérer que les documents d'urbanisme fassent en sorte d'interdire. Est ici résumée une des interprétations possibles de la différence entre règle et orientation et c'est celle qui prévaut dans la rédaction de novembre 2000 des « *orientations et principes fondamentaux* » de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève.

2- Une volonté d'innovation

L'arrêté ministériel instaurant la directive du Mont Salève assigne à cette dernière un objectif précis : « *la directive énoncera les orientations et les principes de protection du massif, qui doivent contribuer à rendre possible la coexistence des diverses activités qui y existent dans un objectif de maintien durable de la qualité paysagère du massif* »¹. La volonté ministérielle est donc de ne pas séparer la nécessité de protection des impératifs de développement des différentes activités économiques présentes sur le site. La partie normative de la direction (orientations et principes) s'attache plutôt à définir les mesures de sauvegarde et de protection, alors que le cahier de recommandation fournit des indications quant aux mesures de nature économique et financière qui pourraient contribuer à la mise en œuvre d'une politique efficace de protection.

2.1- Les orientations et principes fondamentaux

La directive du Salève se voit assigner trois objectifs fondamentaux :

- « *conserver au Salève sa vocation d'observatoire des paysages savoyards et genevois* » ;
- « *maintenir l'image silhouette emblématique du Salève depuis les points de vue majeurs sur la montagne* » ;
- « *affirmer l'identité des paysages des pays du Salève* ».

La volonté affichée n'est pas seulement de protéger le plateau sommital, mais est de replacer le massif dans une ambiance paysagère plus générale, qui est celle des « *pays du Salève* ». La directive propose une nouvelle entité territoriale, qui se superpose aux découpages préexistants, que ceux-ci soient de nature administrative (arrondissement, cantons) ou qu'ils soient le support de procédure d'urbanisme ou de développement (Genevois Haut-Savoyard).

Les orientations et principes fondamentaux de protection et de mise en valeur s'appliquent en référence à une carte qui délimite les cinq structures paysagères présentes sur le massif (le plateau sommital, les versants, le piémont, les itinéraires

¹ Article 2 de l'arrêté du 3 avril 1998.

d'accès et les curiosités géologiques), qui définit à sa manière une forme de zonage (alpages et alpages moins perçus sur le plateau sommital ; versants boisés ; espaces ouverts majeurs et autres espaces ouverts dans le piémont) et qui localise les routes d'accès, les chalets d'alpage, les édifices remarquables, les cônes de vues, les seuils de perception, les axes de vue proches et lointains, les points focaux, les crêtes fortement perçues et les points de vue panoramiques. Une carte plus détaillée précise les mesures de protection envisagée pour le hameau de La Croisette situé sur la partie sommitale. Pour ce hameau, est proposée une ébauche de zonage fixant les limites de l'urbanisation et les frontières entre espaces ouverts et forêts.

La rédaction des « *orientations et principes fondamentaux* » de la directive du Salève prend, à certains moments, l'allure d'un règlement de plan d'occupation des sols. Ceci est notamment vrai quand il s'agit de traiter du hameau de La Croisette : à l'intérieur du périmètre d'urbanisation défini dans le plan, les constructions nouvelles ne devront pas remettre en cause d'éventuels cônes de vues et leur implantation, leur volume, leur hauteur et les matériaux utilisés devront témoigner d'un « *souci de qualité et de cohérence architecturale* »¹. Cela est aussi vrai quand il s'agit d'interdire sur le reste plateau sommital les constructions nouvelles, les campings, le stationnement des caravanes, les extractions et dépôts de matériaux, ainsi que les installations et travaux divers à l'exception des aires de stationnement ouvertes au public. Cela est encore vrai quand il s'agit de réglementer, toujours sur ce même plateau sommital, l'extension des bâtiments existants qu'il s'agisse de commerces ou d'habitations.

Les orientations et principes fondamentaux innoveront du point de vue juridique, lorsqu'ils fixent des indications relativement générales, qui doivent être précisées dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. En effet, « *dans le cadre de leurs documents d'urbanisme, les collectivités locales doivent précisément délimiter les structures paysagères, ainsi que leurs éléments caractéristiques, et positionner les axes de vues* »². Elles doivent donc fixer de manière exacte le tracé des espaces ouverts, des versants boisés, des secteurs soumis à des protections, qui dans la directive se présentent sous forme de taches, aux limites imprécises, sur des cartes à grande échelle. Cette forme de rédaction juridique est notamment utilisée en ce qui concerne l'objectif de préservation de la structure paysagère des piémonts.

Elle s'applique notamment en ce qui concerne les espaces ouverts. Une distinction est établie à ce propos entre les « *espaces ouverts majeurs* » et les « *autres espaces ouverts* ».

- Pour les premiers, qui couvrent une superficie réduite, il est prévu le maintien de leur seule vocation agricole. Seule est autorisée la réalisation des constructions à usage agricole et des ouvrages nécessaires à la gestion de l'eau potable. L'indication fixée par la directive ne laisse donc guère d'autre choix aux communes que le classement, dans leur plan local d'urbanisme, des terrains concernés en zone agricole « A ».

¹ Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. *Orientations et principes fondamentaux*, op. cité, p.10.

² Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. *Orientations et principes fondamentaux*, op. cité, p.9.

- Pour les seconds, c'est aux documents d'urbanisme communaux qu'il revient de fixer des principes d'aménagement permettant de préserver les ambiances ouvertes, les axes de vues et les lignes de crêtes. L'orientation de la directive laisse donc ouverte la possibilité de projets d'aménagement intégrant d'éventuelles constructions.

Ce type de dispositions est repris en ce qui concerne la protection de vues d'une part, des vergers, haies, alignements d'arbres et ripisylves de l'autre. Les plans locaux d'urbanisme doivent en effet non seulement définir les conditions de mise en valeur des cônes de vision, des axes de vues, mais aussi délimiter le périmètre des espaces couverts par des espèces arborées à protéger. Toujours dans le même ordre d'idée, il est aussi prévu que les documents d'urbanisme doivent repérer les murs de soutènement en pierre et les relais touristiques du 19^{ème} siècle, qui participent à la qualité des accès routiers au plateau, ainsi que les curiosités géologiques.

L'on retrouve dans la formulation juridique adoptée par la directive une distinction qui a été adoptée pour la première fois en 1992 dans le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise. D'un côté sont identifiés des espaces naturels majeurs (dits « *inaltérables* ») dont la gestion revient à l'autorité supra communale, de l'autre des espaces plus communs, pour lequel un principe de protection est établi, sans qu'en soient précisées les modalités. Les communes sont donc « invitées » à définir les modalités de mise en œuvre d'une orientation dont le principe a été décidé par un autre échelon de gouvernement du territoire. L'intention est donc d'ouvrir une négociation ou plus exactement un échange d'arguments contradictoires. Si les communes veulent construire dans un espace ouvert ou dans un secteur concerné par un point de vue, elles ne peuvent le faire simplement en instaurant une zone « U » dans leur plan local d'urbanisme. Elles doivent au contraire mettre sur pied un projet dans lequel elles montrent en quoi leurs intentions d'urbanisme sont compatibles avec le maintien d'espaces verts, avec la conservation des cônes de vision. L'ouverture à l'urbanisation n'est donc pas automatique, mais passe par une confrontation des points de vue entre les administrations responsables du contrôle de la mise en œuvre des orientations de la directive et les communes compétentes en matière d'urbanisme.

L'analyse faite ici est quelque peu idyllique, car il n'existe pas en France – c'est une différence avec la situation italienne – de procédure qui, sur la base d'une négociation entre les acteurs publics et privés concernés, permette une modification des documents de planification à l'échelle supra communale (qu'il s'agisse d'un schéma de cohérence territoriale ou d'une directive paysagère) pour tenir compte d'un projet émanant d'une commune ou de représentants de la société civile. Au contraire, le législateur insiste sur le rapport de compatibilité qui doit exister entre le plan local d'urbanisme et la directive. Même si la formulation des orientations et de principes généraux de la directive reste ouverte, les élus craignent que l'administration puisse leur imposer des choix à travers l'adoption de procédures comme les directives territoriales d'aménagement ou les directives de protection et de mise en valeur des paysages. A tout moment, l'Etat est en effet en mesure de faire prévaloir le principe de compatibilité.

2.2- Le cahier de recommandations

Ce cahier de recommandation se présente comme un programme d'actions, à l'image de ceux que l'on trouve dans les anciens plans d'aménagement ruraux ou dans les documents préparatoires à l'obtention de contrats de pays, de contrats de développement ou de contrats globaux. Dans différents domaines d'intervention, est dressée une liste des actions possibles et pour chacune de ces actions, sont envisagées les procédures à mettre en œuvre et les sources de financement envisageable. Ainsi, à titre d'exemple, en ce qui concerne le développement de l'activité pastorale, dont il est rappelé qu'elle joue un rôle essentiel dans le maintien des espaces ouverts, il est prévu des incitations à la gestion collective et à la maîtrise des évolutions foncières, des travaux de débroussaillage et le soutien à la réalisation d'équipements pastoraux. Les moyens disponibles pour conduire de telles actions est l'instauration de contrats avec les agriculteurs et la mise en place d'associations foncières pastorales. Pour les actions qui ont trait au patrimoine construit, il est souvent fait référence à la nécessité de recourir à des zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages et de réaliser des études paysagères dans le cadre des documents d'urbanisme communaux.

Ce programme reste relativement général et, à quelques exceptions près, ne rentre pas dans le détail. L'aménagement des aires de stationnement, dont il est souligné dans le rapport de présentation, l'impact sur le paysage, fait l'objet d'une description technique précise. La largeur des accès est fixée et à la place de l'asphalte ou de l'enrobé, il est recommandé l'usage de tout-venant recouvert de terre végétale qui peut être engazonnée. Des plantations d'arbres devront être réalisées pour dissimuler les places de stationnement.

Les recommandations de la directive du Salève

Domaines d'intervention	Recommandations
Pastoralisme	Favoriser le développement de l'activité pastorale
Patrimoine	Protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural et urbain Protéger et mettre en valeur les silhouettes et les abords des villages fortement perçus
Formations arborées	Entretien et renouveler les formations arborées remarquables Développer des techniques de gestion forestière respectueuse du paysage
Fréquentation	Maîtriser la fréquentation automobile du plateau estival Encadrer les activités de loisirs et les sports de pleine nature Définir un projet intercommunal de mise en valeur d'ensemble du massif
Réseaux et infrastructures	Limitier l'impact des réseaux aériens existants Maîtriser l'implantation et le traitement des aires de stationnement sur le plateau sommital et sur les routes d'accès Réaménager le site d'accès au téléphérique et le site de l'observatoire Améliorer le paysage routier et ferroviaire
Vues et perceptions	Maintenir l'ambiance des espaces agricoles aux premiers plans des perceptions majeures sur la montagne Garantir la visibilité et l'accessibilité des panoramas, belvédères et sites de curiosités naturelles
Recommandations générales	Mettre en place un conseil paysager et architectural Réaliser des études paysagères détaillées dans les documents d'urbanisme Comité technique de suivi

source : *Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève.*
Cahier de recommandations, 2000

Enfin le cahier de recommandation se préoccupe du suivi de la directive. Un comité technique sera mis en place, qui comprendra le président du syndicat mixte, trois élus désignés par les communes membres du syndicat, trois représentants des administrations déconcentrées (direction départementale de l'équipement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, service départemental de l'agriculture), un représentant de la Chambre d'agriculture, un représentant du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, un représentant de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et le paysagiste-conseil de la préfecture. Par ailleurs est annoncé un projet intercommunal de mise en valeur du massif, qui passerait par l'acquisition de certains bâtiments (anciens relais touristiques ?) afin de les restaurer et de les transformer en locaux pour l'accueil du public. Ce projet reste à l'heure actuelle à l'état d'ébauche.

La lecture du cahier de recommandation met en lumière une difficulté : alors que la directive est de la compétence de l'Etat (c'est le ministère de l'environnement qui décide de son instauration comme de son approbation), les actions envisagées dépendent dans leur quasi-totalité de financement en provenance des collectivités

locales ou d'investisseurs privés. L'enfouissement des lignes électriques comme de celles de téléphone doit faire l'objet de contrats avec les sociétés concessionnaires, qui ne manqueront pas de faire appel aux budgets du Département ou des communes, la réalisation d'aires de stationnement est à la charge du syndicat mixte ou des communes, la réalisation d'études paysagères dans les documents d'urbanisme, comme les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages, dépendent en large partie du financement des communes. La question est posée par certains acteurs de la crédibilité d'une politique d'Etat qui n'est pas accompagnée d'un minimum de financements spécifiques. Il est à noter à ce propos que les études préalables à la directive ont été en partie financées, de manière à permettre l'association du canton de Genève, par des crédits Interreg en provenance de l'Union Européenne. Ce déficit de crédibilité de l'action de l'Etat est parfois évoqué par certains acteurs locaux, quand ils ont fait part de leurs réticences à l'égard de certains aspects du contenu de la directive paysagère du Salève.

3- Le conflit à propos du périmètre de la directive

3.1- Jusqu'où doit descendre la directive ?

L'arrêté ministériel du 3 avril 1998 ne fixe pas de périmètre précis du territoire de la directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Il se contente de dresser la liste des communes concernées. Le périmètre de l'étude correspond à une réalité physique et visuelle, comprenant tout ou partie du territoire de ces communes¹. C'est à propos de cette imprécision du périmètre que l'on peut parler d'un malentendu entre les maires et les administrations.

Au départ, les élus souhaitaient des mesures de protection pour ce qu'ils considéraient être le Salève, c'est-à-dire principalement le plateau sommital et les versants. Ils ont trouvé dans la directive un moyen efficace pour protéger non pas les paysages mais les prairies et les forêts du sommet du massif². Ils n'hésitent pas à décrire cet espace comme un morceau de nature vierge, un lieu où l'on aime être au calme (loin des trépidations de la vie quotidienne) pour retrouver un contact direct avec la nature. C'est une sorte de désert par opposition à un monde de plus en plus urbanisé³. C'est parce qu'il n'est pas encore touché par le développement et l'urbanisation que cet espace mérite d'être protégé, et ce qui est sous-entendu, c'est qu'il doit être conservé en l'état. Les élus opposent à ce paysage naturel un paysage cadre de vie, dont ils ont la responsabilité et qui, quant à lui, ne doit pas être protégé mais aménagé dans le cadre des plans locaux d'urbanisme. Et pour eux, le terme d'aménagement possède une connotation de transformation volontaire, ainsi que le montre bien le sociologue Michel Marié lorsqu'il oppose le ménagement et l'aménagement.

Les « techniciens », qu'ils se recrutent parmi les représentants des administrations déconcentrées ou qu'ils travaillent en bureau privé, considèrent que le périmètre du territoire, qui doit être soumis à la directive, ne peut être fixé a priori et que c'est le

¹ Cf. Syndicat mixte du Salève *Elaboration d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève. Cahier des charges*, 1998, p.7.

² Entretien avec le maire de Monnetier, par ailleurs président du syndicat mixte.

³ Entretien cité avec le maire de Présilly.

propre de l'analyse de mettre en lumière des continuités ou au contraire des frontières entre différentes unités de paysage. Or l'étude préalable à la directive, si elle permet de définir six grands types de paysage, n'en conclut pas moins que le Salève possède une unité. Le Salève, ce n'est donc pas seulement le sommet, dont la fonction d'observatoire est reconnu par tous, mais c'est aussi une silhouette et des versants perçus en fond de tableau lorsque l'on contemple Genève depuis le lac. Et c'est enfin un environnement rural (le piémont), aux caractéristiques encore aisément identifiables (villages et hameaux à l'habitat groupé, paysage de bocage, forte présence des alignements d'arbres et des vergers), environnement dont il convient d'éviter qu'il se transforme en ce que l'Atlas départemental appelle un paysage en cours de « *banalisation* ». C'est donc tout le massif (le sommet, les versants, le piémont, les routes d'accès) qu'il faut soumettre à des prescriptions qui, d'après la loi et son décret d'application, ne doivent pas viser simplement à protéger mais aussi à mettre en valeur. Ce raisonnement des « techniciens » passe sous silence un argument de poids. Les communes françaises, situées dans la périphérie genevoise, notamment celles du canton de Saint-Julien, doivent faire face à une pression à l'urbanisation de leur territoire liée à des demandes d'installation de travailleurs frontaliers. La directive peut apparaître comme un moyen supplémentaire (par rapport aux plans d'occupation des sols) de résister à cette pression.

Cette position des « techniciens » heurte de plein fouet ce que l'on pourrait appeler une forme de « bon sens » des acteurs locaux. Ce terme est employé ici en prenant en compte toutes les connotations que peut avoir ce terme, y compris les plus péjoratives. Les maires font mine de ne pas comprendre la nécessité d'une approche globale du paysage, lorsqu'ils expliquent que « *quand tout est figé sur une carte par l'administration, on se pose des questions* »¹ et qu'ils voient dans la directive un moyen pour l'administration de reprendre les pouvoirs qui lui ont été retirés par les lois de décentralisation. La volonté de prendre en compte l'ensemble des dimensions paysagères du Salève se heurte par ailleurs à un sentiment diffus dans une partie de la population rurale de ressentiment à l'égard de la métropole genevoise. Dans l'imagerie populaire, la grande ville a toujours profité des campagnes (pour la plupart savoyardes) environnantes et les voisins suisses ont longtemps été, plus ou moins affectueusement, qualifiés de « pique-meurons », ce qui peut se traduire littéralement par voleurs de mures. Or la protection de la silhouette du Salève intéresse avant tout les genevois. Dans un territoire où la coopération transfrontalière en est encore à ses balbutiements², la tentation peut même exister de jouer sur cette forme de xénophobie latente.

Un compromis a été trouvé entre les élus et les « techniciens ». Ces derniers ont expliqué que la directive est un instrument qui, à la différence du site classé ou de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages (expérimentée par certains élus), permet une modulation, un panachage, de la réglementation. Il était donc demandé aux élus d'accepter un élargissement du périmètre de la directive en échange d'une promesse tacite d'un assouplissement des prescriptions en ce qui concerne les villages du piémont. C'est ce compromis implicite qui semble aujourd'hui poser problème.

¹ Extrait d'une interview du maire de Cruseilles paru dans *Le Messenger* du 28 décembre 2000

² L'initiative en revient souvent aux quelques élus savoyards qui exercent leur activité professionnelle dans le canton de Genève.

3.2- Une modulation de la réglementation ?

Les orientations et principes fondamentaux, qui touchent le sommet du massif, ont le plus souvent le caractère de prescriptions. Les interdictions de construire sont généralisées, sauf en ce qui concerne un secteur restreint autour du hameau de La Croisette. Les changements de destination et les extensions sont très sévèrement contrôlés. Et sur ces mesures de protection, un consensus entre les acteurs concernés s'est rapidement dégagé.

Les choses apparaissent plus complexes en ce qui concerne le piémont. Il semble que les premières rédactions de la directive prévoyaient là aussi des prescriptions, ce qui n'était d'ailleurs pas conforme à l'esprit de la loi et de son décret d'application. En effet, la directive ne doit pas réglementer l'utilisation des sols (car elle ne peut se substituer aux documents d'urbanisme communaux), mais peut simplement gérer l'« aspect » des choses. Elle ne peut pas interdire, mais doit « suggérer » que les documents d'urbanisme fassent en sorte d'interdire. L'intervention de juristes (de l'administration centrale ?) permet de remplacer les prescriptions par des orientations. La nouvelle rédaction renvoie aux plans locaux d'urbanisme la tâche de délimiter de manière précise les structures paysagères, de localiser avec exactitude les cônes de vision, de définir la réglementation de la construction, à même de maintenir la vocation agricole des espaces ouverts majeurs, de formaliser les projets d'urbanisme compatibles avec la préservation des points ou des axes de vue.

Ce changement de la portée juridique de la directive est perçu par certains représentants des administrations déconcentrées comme une sorte de recul face aux élus. Puis, il semble que les positions se soient quelque peu transformées : « *Moi j'ai évolué par rapport à cela. A quoi va servir cette directive, si on n'est pas capable d'imposer quoique ce soit ? Il faut l'aborder comme un document de sensibilisation et comme document de sensibilisation, je pense qu'elle est intéressante. C'est un peu surprenant, surtout de la part d'un juriste, de dire : on fait un outil juridique pour sensibiliser... Aujourd'hui, dans le contexte sociocritique actuel, je crois qu'on n'a pas d'autres marges de manœuvre. On n'est plus capable d'imposer quoi que ce soit. On ne peut que convaincre et persuader. A la limite pourquoi pas ? C'est vrai que pour nous fonctionnaires, c'est quand même une démarche un peu différente, un peu déroutante : on est dans le conseil* »¹.

La transformation des prescriptions en orientations n'est pas perçue par les élus comme un assouplissement. La nouvelle rédaction peut être comprise comme une invitation à une forme de dialogue. Si les maires contestent l'impact d'un cône de vision, s'ils veulent par leurs actions d'aménagement transformer un espace ouvert, ils doivent trouver les arguments pour le faire dans le cadre de la présentation d'un projet, c'est-à-dire sur la base d'une démarche qui s'appuie sur des analyses préalables, notamment sur la base d'études paysagères. Ils ne peuvent plus le faire au coup par coup en fonction des demandes qui peuvent émaner soit de particuliers, soit d'investisseurs privés.

Or cette invitation à changer de mode de gestion de leur territoire, les élus ont beaucoup de difficultés à l'admettre. Ils présentent les orientations de la directive

¹ Entretien cité avec un chargé d'études de la direction départementale de l'équipement.

comme une contrainte supplémentaire qui les empêche de mener à bien les actions qu'ils envisagent pour leurs communes. Ils perçoivent mal la logique selon laquelle il existerait une sorte de système de planification territoriale qui partirait d'une réflexion en termes de programmation sur de grands territoires (objets par exemple des directives territoriales d'aménagement ou des schémas de cohérence territoriale) pour descendre jusqu'aux documents d'urbanisme communaux. Selon les élus, le premier acte de planification du territoire est représenté par l'adoption soit de modalités d'application du règlement national d'urbanisme (nom pris par les premières cartes communales en Haute-Savoie), soit d'un plan d'occupation des sols. C'est seulement dans un second temps que sont arrivés le schéma directeur, la directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord ou la directive de protection et de mise en valeur des territoires. Et leur raisonnement se justifie par le fait qu'en Haute-Savoie, les premiers schémas directeurs sont mis à l'étude au début des années 1990 et non comme dans d'autres départements à la fin des années 1960 suite à l'adoption de la loi d'orientation foncière. Dans un tel contexte, le schéma directeur n'est pas un document de programmation et d'aménagement qui fixe les grandes lignes de développement qui sont par la suite précisées dans le cadre des plans d'occupation des sols. C'est un instrument qui tente de corriger les choix faits dans les plans d'occupation des sols de manière à redonner un minimum de cohérence à l'aménagement du territoire à l'échelle supracommunale. Pour les élus, le schéma directeur et les directives n'interviennent pas a priori mais a posteriori et peuvent apparaître comme des obstacles à la mise en œuvre des projets contenus dans leur plan d'occupation des sols.

Ils donnent à propos de la planification territoriale l'idée d'un empilement de plans et de documents d'urbanisme à travers lesquelles il est difficile pour un maire ou un particulier de tracer son chemin. Un des élus interviewés parle à ce propos de « *mille-feuilles* », c'est-à-dire d'une superposition de documents administratifs dont il est difficile de saisir la cohérence d'ensemble. La directive paysagère du Salève est donc perçue comme une nouvelle contrainte administrative et non comme l'expérimentation d'une nouvelle forme de planification paysagère.

D- L'articulation avec les autres documents de planification

La directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève intervient dans un contexte où se multiplient les démarches d'aménagement à l'échelle supracommunale. A la différence de la directive qui poursuit un objectif sectoriel de préservation des structures paysagères, ces démarches traitent de la planification urbaine et de l'aménagement de manière globale. Elles comptent néanmoins parmi leurs propositions de nombreux projets qui ont trait aux paysages. Elles portent sur des territoires qui se recoupent sans pour autant se superposer. Parmi les procédures qui concernent le Salève, il convient de citer la charte transfrontalière d'aménagement, adoptée en 1997 à l'initiative du comité régional franco-genevois¹ et qui a débouché sur une étude plus précise concernant le secteur de Saint-Julien, et le schéma directeur du Genevois Haut-Savoyard.

¹ Le Comité régional franco-genevois est un organisme consultatif qui réunit des représentants du canton de Genève, de l'Etat français et des collectivités locales (départements, communes) et qui traite de problèmes transfrontaliers, parmi lesquels l'aménagement du territoire.

1- La charte transfrontalière d'aménagement

Cette charte constitue une des premières initiatives qui cherchent à établir un diagnostic des problèmes d'aménagement, à l'échelle de l'agglomération transfrontalière, qui s'est développée autour de Genève. Outre le canton de Genève, elle concerne les territoires frontaliers des départements de l'Ain (secteur de Divonne et de Gex) et de la Haute-Savoie (secteurs d'Annemasse, de Saint-Julien et de Douvaine)¹. Cette charte d'aménagement prend parti en faveur d'une organisation multipolaire de l'agglomération et se fixe comme objectif de mettre sur pied des programmes d'action finalisés (au nombre de dix). Parmi les thèmes abordés, il faut citer les déplacements (l'objectif étant de rééquilibrer la part des différents modes de déplacements en faveur des transports collectifs), l'environnement et les paysages, deux domaines qui, dans la conception suisse, sont étroitement liés. L'idée avancée est celle d'un « *plan vert-bleu des réseaux environnementaux* », qui vise à protéger les rivières et les ruisseaux, ainsi que la végétation présente le long de leurs rives. L'objectif de ce plan est environnemental puisqu'« *il s'agit de favoriser la récréation d'un ensemble d'habitats relais (faunistiques) entre les îlots de grande taille proche de l'état naturel, de manière à favoriser les connexions entre ces milieux et assurer la conservation des espèces végétales et animales* »². L'on reconnaît ici une tentative de mise en application des principes de l'écologie des paysages concernant les corridors écologiques. Ce réseau bleu-vert peut être le support d'un projet d'aménagement à l'échelle du territoire supracommunal, en étant complété par un réseau de cheminements piétonniers et de pistes cyclables, fournissant ainsi la maille, à l'intérieur de laquelle il convient d'intégrer les projets d'urbanisme. La réflexion écologique est donc pensée non seulement comme le support d'une action de préservation de l'environnement, mais aussi comme le cadre (à l'image des tracés de voiries supports de l'urbanisme haussmannien) d'un projet d'urbanisme. L'étude d'aménagement portant sur le secteur de Saint-Julien détaille ces choix d'aménagement et fait de deux espaces verts (« *le grand chemin* » et « *le parc du Genevois* ») les éléments de liens entre les principaux pôles de développement. L'ensemble des zones naturelles protégées doit être branché sur la maille du réseau vert-bleu identifié dans la charte transfrontalière.

2- Le schéma directeur du Genevois Haut-Savoyard

Ce schéma directeur concerne le seul territoire du canton de Saint-Julien en Genevois et regroupe dix-sept communes autour de cette sous-préfecture. Ce canton est situé à proximité immédiate de Genève connaît une croissance démographique alimentée par la présence de travailleurs frontaliers. Les activités secondaires et tertiaires sont encore peu développées, si ce n'est sur la commune d'Archamps, qui accueille un centre d'activités de services dont l'initiative revient au conseil général de Haute-Savoie. L'analyse des capacités d'urbanisation encore disponible que ce soit au

¹ GRETHER F., LEUTENEGGER B., MAYOR M.P., BEUSCH C., DE ARAGO P., GONZALES E. *Etude d'aménagement. Secteur transfrontalier Saint-Julien, Neydens, Archamps, Bardonnex*, rapport final, Comité régional franco-genevois, Communauté de communes du Genevois Haut-Savoyard, 1999, 151p.

² FOUCHE J.C., GAUDRON D., DE COURSON J. *Projet de schéma directeur. Rapport de présentation*, 2001, p.48.

niveau du canton de Genève ou des territoires frontaliers montre que Saint-Julien et les communes avoisinantes constituent une des principales réserves pour un développement futur de l'agglomération transfrontalière. Le schéma directeur, conformément à différents documents à caractère indicatif qui l'ont précédé (schéma départemental d'aménagement de 1991, charte d'aménagement transfrontalière de 1997, informations fournies par l'Etat dans le cadre du porter à connaissance de 1998), propose d'organiser ce développement futur en mettant en avant deux objectifs : la création de véritables pôles d'une part, la préservation des espaces naturels et des paysages de l'autre.

Le schéma directeur, dans sa partie diagnostic, en plus des analyses démographiques et économiques, comprend une étude relativement fouillée des paysages. Il distingue six paysages :

- le paysage de piémont, rythmé par les « nants » accompagnés de boisements linéaires, du pied du Salève ;
- le paysage rural traditionnel des pentes nord du Mont Sion ;
- le paysage de bocage des versants sud du Mont Sion ;
- le pied de la Vuache marqué par l'arboriculture ;
- la plaine marquée à l'Est par l'agriculture moderne (terres remembrées) et à l'Ouest par l'urbanisation et la présence de grandes infrastructures routières.

L'analyse paysagère, sur laquelle s'appuie le schéma directeur, est une description relativement exhaustive et cherche à dresser un simple état des lieux, sans chercher à repérer – et c'est là une différence essentielle avec la directive du Salève – les paysages qui ont un caractère remarquable ou exceptionnel. D'une certaine manière, tous les paysages, y compris ceux qui sont marqués par la présence des constructions, des grandes infrastructures routières ou de l'agriculture moderne, trouvent grâce aux yeux des personnes qui ont rédigé le rapport de présentation du schéma directeur.

Le paysage n'est pas uniquement abordé dans le cadre du diagnostic. Il ne s'agit donc pas simplement de localiser les principaux espaces naturels qui doivent faire l'objet de protections contre les risques liés à l'urbanisation. Le paysage est aussi partie prenante de la stratégie de développement. Le canton de Saint-Julien a jusqu'à présent accueilli pour l'essentiel des lotissements de maisons individuelles qui se sont implantés le long des axes de circulation à proximité de la quasi-totalité des villages ou des hameaux. Ce type d'urbanisation est consommateur d'espaces et conduit à la fragmentation des espaces construits d'une part, à la croissance des déplacements en voiture de l'autre. A cause des impacts qu'il a sur l'environnement (pollution de l'air, gaspillage des terres agricoles, suppression des continuités écologiques) et les paysages (éclatement de l'urbanisation, banalisation des constructions), il convient de lui préférer une organisation en pôles complémentaires (un pôle urbain à saint-Julien et des pôles d'activités à Archamps et Cervonnex). Cette stratégie conduit non pas à interdire mais à limiter l'urbanisation dans les petites communes. Le schéma directeur encadre donc les possibilités de développement des communes rurales. Ils délimitent pour chacune d'entre elles des « *espaces à vocation d'extension* », dans lesquels devront être localisés de 75 à 90% des nouvelles constructions. Des constructions interstitielles (10 à 25%) sont autorisées dans les hameaux. Les élus sont invités à mettre en œuvre ces principes

d'aménagement dans le cadre du projet urbain qui doit être à la base de leur plan d'urbanisme¹.

Cette stratégie d'urbanisation doit non seulement préserver mais aussi reconstituer, dans le cas où cela serait nécessaire, la continuité entre les principaux espaces naturels. Une hiérarchie des mesures de protection est proposée :

- le niveau 1, qui concerne les grands reliefs du Salève et de la Vuache, où toutes les constructions sont interdites, à l'exception des bâtiments d'élevage ;
- le niveau 2, qui concerne les sites remarquables du Mont Sion, le réseau de rivières constitué par l'Etournel, le Laire et ses affluents, ainsi que la Nant de la Folle, où la construction est limitée aux besoins de l'agriculture et des activités de loisirs ;
- le niveau 3, qui correspond aux piémonts du Salève et de la Vuache, où les projets urbains des communes doivent respecter les principes de sauvegarde des zones agricoles et des paysages² ;
- la trame verte et bleue qu'il convient de protéger et de mettre en valeur.

Il n'y a donc pas de contradiction entre les orientations et les principes fixés par la directive et les objectifs affichés par le schéma directeur. Ce dernier reprend à son compte l'idée d'une préservation intégrale de la partie sommitale du Salève, comme celle d'une protection des paysages de piémont. Mais, ce n'est pas pour autant qu'il y a eu une véritable coordination entre les deux démarches d'aménagement. La directive est de la compétence de l'Etat et sa mise en œuvre est coordonnée dans le cadre d'un comité de pilotage animé par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt. Le schéma directeur est de la compétence de la communauté de communes du canton de Saint-Julien et son élaboration a été confiée à des bureaux privés. Il n'a pas existé de part et d'autre de volonté d'associer les personnes en charge des études. Chacun a donc travaillé sur son propre territoire, s'est doté du mode d'approche du paysage qui lui convenait et a proposé les mesures de protection et de mise en valeur qui lui apparaissaient les plus appropriées. Tout au plus, il s'est agi de « *faire en sorte qu'il n'y ait pas contradiction* »³.

Sur un même territoire, l'on voit donc coexister deux stratégies paysagères.

- La première s'est attachée à mettre en évidence des paysages remarquables. Assez curieusement, le terme employé de « *structures* » renvoie non pas à l'idée d'un fonctionnement d'ensemble des systèmes paysagers, mais au caractère remarquable de quelques éléments qui les composent. L'objectif même d'une directive est de prendre des mesures plus protectrices que les règles qui sont contenues dans un document local d'urbanisme. C'est un plus ou plus exactement un mieux de protection. La directive, notamment parce qu'elle permet de financer des études supplémentaires, favorise un approfondissement de l'approche qualitative grâce au recours à l'analyse paysagère. Mais, dans le cadre fixé par la loi, les décrets et circulaires d'application, il

¹ Il convient de noter ici que le schéma directeur du Genevois Haut-Savoyard anticipe assez largement les dispositions de la loi *solidarité et renouvellement urbain*, qui invitent les communes à se doter, dans le cadre de leur plan local d'urbanisme, d'un « *projet d'aménagement et de développement durable* ».

² Il est préconisé que, dans les plans d'occupation des sols, soient réalisées des études paysagères.

³ Entretien avec l'architecte-urbaniste, en charge des études du schéma directeur.

apparaît bien difficile de dépasser le stade des orientations et de recommandations pour aller jusqu'à un véritable projet de territoire. S'engager dans cette voie signifierait que l'Etat remet en cause le partage des compétences fixé par la décentralisation et susciterait à coup sûr une opposition des élus locaux.

- La seconde voit dans le paysage un élément d'une stratégie globale de construction du projet de territoire. A la manière des atlas départementaux, elle s'attache à dresser un état des lieux des paysages, sans introduire d'échelle de valeurs entre les différents types de paysages. Elle essaie donc de dépasser une approche en termes de sauvegarde d'espaces particuliers. Le paysage est analysé à travers l'idée d'un réseau de territoires particuliers dont l'armature est constituée par les rivières et les ruisseaux. C'est donc un élément qui est à la fois le support de projets particuliers (le réseau des chemins piétonniers et des pistes cyclables) et qui est une sorte de cadre qui non seulement sert de limites aux possibilités nouvelles de constructions, mais aussi donne de la qualité à l'urbanisation. L'on essaie de faire de l'impératif de rétablissement des continuités écologiques et paysagères la base du projet d'urbanisme. Il existe ici une volonté de substituer à l'approche esthétisante du paysage une approche qui cherche dans l'écologie des critères dotés d'une certaine objectivité qui seraient plus à même de gagner l'assentiment des élus. Selon un protagoniste du schéma directeur, il existerait même un souhait de passer d'une approche en termes de protection du paysage à une approche en termes de production du paysage.

La directive de protection et de mise en valeur des paysages du Mont Salève suscite à la fois approbations et oppositions. L'ensemble des acteurs concernés est en effet d'accord sur la nécessité de limiter de manière drastique les possibilités d'urbanisation du plateau sommital. Mais les choses se compliquent sérieusement lorsqu'il s'agit de prendre des mesures de protection des espaces naturels ou des points de vue sur les piémonts. Les maires, dans leur grande majorité, contestent le bien fondé des principes de protection : le maintien de la seule vocation agricole des espaces ouverts risque d'entraîner, pendant plusieurs dizaines d'années, un blocage de la construction. L'attitude des élus dépend, pour partie au moins, de leur proximité avec les propriétaires fonciers. Elle s'explique aussi par les difficultés que rencontrent les professionnels à faire partager leur approche du paysage. Nombreux sont en effet les intervenants qui la jugent esthétisante, qui y voient « *une affaire de goûts et de couleurs* ». Et certains d'entre eux appellent de leurs vœux une meilleure intégration de l'action paysagère dans un projet global de développement, en opposant une conception du paysage cadre de vie à cette approche fondée sur la seule perception. Cette absence de consensus sur la nature du problème à traiter explique les réticences qui persistent quant à l'approbation de la directive paysagère du Salève.

CHAPITRE 4

LA CHARTE DU PARC NATUREL REGIONAL DU VERCORS

Le Parc naturel régional du Vercors est créé le 16 octobre 1970 : c'est donc un des parcs régionaux les plus anciens, qui comprend soixante-trois communes situées dans les deux départements de l'Isère et de la Drôme. Sa population est d'environ trente mille habitants. En plus des plateaux calcaires du Vercors proprement dit, le Parc couvre des régions de collines au pied des falaises de ce massif. Les régions de moyenne montagne situées au Sud (Diois, Gervanne) ou à l'Est (Trièves) du plateau connaissent un climat et une végétation qui les rapprochent des montagnes sèches, alors que la zone de colline située à l'Ouest (Royans) et le plateau, plus arrosés et plus froids, appartiennent plutôt aux Alpes du Nord.

A cette diversité des milieux naturels est associée une diversité des activités économiques : seul le canton des Quatre-Montagnes, qui constitue le cœur du massif, connaît depuis le début du 20^{ème} siècle un développement touristique lié d'abord au climatisme et à la villégiature d'été, ensuite aux sports d'hiver (ski alpin et ski de fond), alors que l'activité agricole reste ailleurs dominante, connaissant un déclin plus ou moins marqué selon les secteurs. Les régions localisées à proximité de l'agglomération grenobloise (frange ouest des Quatre-Montagne, canton de Monestier-de-Clermont, Royans) tendent à devenir des lieux d'implantation résidentielle pour les populations qui quittent, de leur plein gré ou non, la ville.

Pendant quelques années, le Parc naturel régional rencontre des difficultés à affirmer son rôle face à des communes écartelées entre leur appartenance à une petite région agricole qui servait souvent de cadre à des actions d'aménagement rural (Trièves, Diois, Royans...) et leur adhésion à un Parc qui, à certains égards, pouvait leur apparaître comme une institution plus préoccupée de protection que de développement. Ces difficultés initiales expliquent la volonté du syndicat mixte¹ qui gère le parc de se positionner comme une « *structure d'animation* », qui se propose de susciter et d'appuyer des initiatives locales, en mettant en avant une démarche fondée sur la « *conviction* » de ses partenaires². La loi du 8 janvier 1993 relative à la *protection et la mise en valeur des paysages* et son décret d'application concernant les Parcs naturels régionaux obligent ces derniers à adopter une charte qui, sur la base d'un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation culturelle, sociale et économique, détermine des orientations de protection, de développement et de mise en valeur, ainsi que des principes de protection des « *structures paysagères* »³. Cette obligation, découlant de l'application d'une loi nationale, amène le Parc naturel régional à modifier sa stratégie et à élaborer une nouvelle charte qui se substitue à sa charte constitutive. Lors de cette élaboration, les acteurs locaux sont contraints de tenir compte de la nouvelle portée juridique de la charte et du plan qui l'accompagne. Les décisions prises par les communes en matière de planification territoriale (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) doivent en effet être compatibles avec les orientations de cette charte.

¹ En plus des communes comprises dans le périmètre du parc, ce syndicat mixte comprend les départements de la Drôme et de l'Isère, la région Rhône-Alpes, ainsi que les villes de Grenoble, Romans et Valence.

² Entretien avec Guy Chataing, directeur scientifique du Parc naturel régional du Vercors.

³ Décret du ministère de l'environnement du 1^{er} septembre 1994 (N°94.765).

A- La charte 1996 et le plan du parc

1- Méthode d'élaboration et dispositif de suivi

1.1- Une volonté de synthèse

Ce sont les techniciens du Parc qui sont chargés de l'étude de la charte et du plan du parc mais l'élaboration de ces documents est conduite sous la responsabilité d'une commission créée à cet effet, qui réunit les élus du syndicat mixte, les administrations déconcentrées de l'Etat (direction régionale de l'environnement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, direction départementale de l'équipement...) et des représentants de la région. Le travail mené s'est principalement appuyé sur une synthèse des études et recherches préalablement élaborées sur le plateau du Vercors. Selon les problèmes abordés (circulation des eaux souterraines, qualité des sources et des cours d'eau, flore et faune, patrimoine bâti, paysage, agriculture, paysage...), des collaborations sont recherchées avec des partenaires spécialisés (laboratoires de géologie, fédération Rhône-Alpes de protection de la nature, ISARA, division « protection de la nature » du CEMAGREF, Musée Dauphinois et Conservation départementale du patrimoine, associations départementales du tourisme...). Pour l'analyse des données et l'élaboration de cartes thématiques, il est fait appel à un système d'information géographique dont s'est doté, à la fin des années 1980, le Parc du Vercors.

La charte ne donne donc pas véritablement lieu au lancement d'une nouvelle phase d'analyses. Les responsables du syndicat mixte pensent au contraire qu'il faut procéder à une capitalisation des nombreuses recherches et études menées depuis la création du Parc en collaboration avec des organismes de nature diverse.

1.2- Quelle catégorisation des paysages ?

En 1989 une étude du CEMAGREF¹ procède à une première catégorisation. Le massif du Vercors est divisé en zones, à chacune desquelles correspond un type de paysage. Les types de paysages se décomposent à leur tour en unités d'ambiance paysagère.

- Le type de paysage est une agrégation d'unités d'ambiance paysagère ayant des caractères géomorphologiques, hydrologiques, agricoles, forestiers et culturels, voisins.
- L'unité d'ambiance paysagère est définie sur la base de critères d'homogénéité qui lui donne son identité et un caractère de cohérence visuelle (espace que l'on embrasse d'un seul regard) ; elle peut donc être considérée comme une échelle pertinente de gestion du territoire.

¹ Cette étude réalisée par M.F. DUPUIS, B. FISCHESSE, B. GADRAT fait l'objet d'une présentation résumée dans : Syndicat Mixte du parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Diagnostic territorial et Atlas*, 1996, pp 28-30.

En ce qui concerne l'ensemble du Parc naturel régional, dix types sont identifiés. Le plan du Parc réduit leur nombre à huit et en propose une cartographie à l'échelle du 1/80000^{ème}. Sont ainsi repérés :

- les vallées humides en berceau qui correspondent à la partie centrale du massif (synclinal de Villard-de-Lans, de Rencurel et de Saint Agnan...),
- les grands plateaux dégagés (Hauts Plateaux du Vercors),
- les massifs forestiers avec de grandes clairières (forêt de Lente...),
- les cuvettes et les combles dominées par de grandes falaises (Gresse en Vercors),
- les gorges (Bourne, Furon...),
- le pays viticole du Diois,
- les paysages de polyculture (Royans, Trièves),
- les paysages cultivés secs (Gervanne, Vassieux).

Ce découpage reprend pour partie au moins la division du territoire en petites régions agricoles (canton de Villard-de-Lans ou Quatre-Montagne, Trièves, Royans, Diois...), et en propose parfois des subdivisions. A chacune de ces petites régions est associée une caractéristique paysagère dominante (situation de vallée, viticulture, polyculture...)¹. Le plan du parc identifie par ailleurs des éléments marquants, comme les gorges ou les combles dominées par des falaises. Les critères qui prévalent pour fonder cette catégorisation, bien que cela ne soit pas explicitement dit, relèvent de la perception et aucun lien n'est établi entre environnement et paysage. La démarche du Parc du Vercors est proche de celle qui prévaut lors de la confection de certains atlas départementaux de paysages.

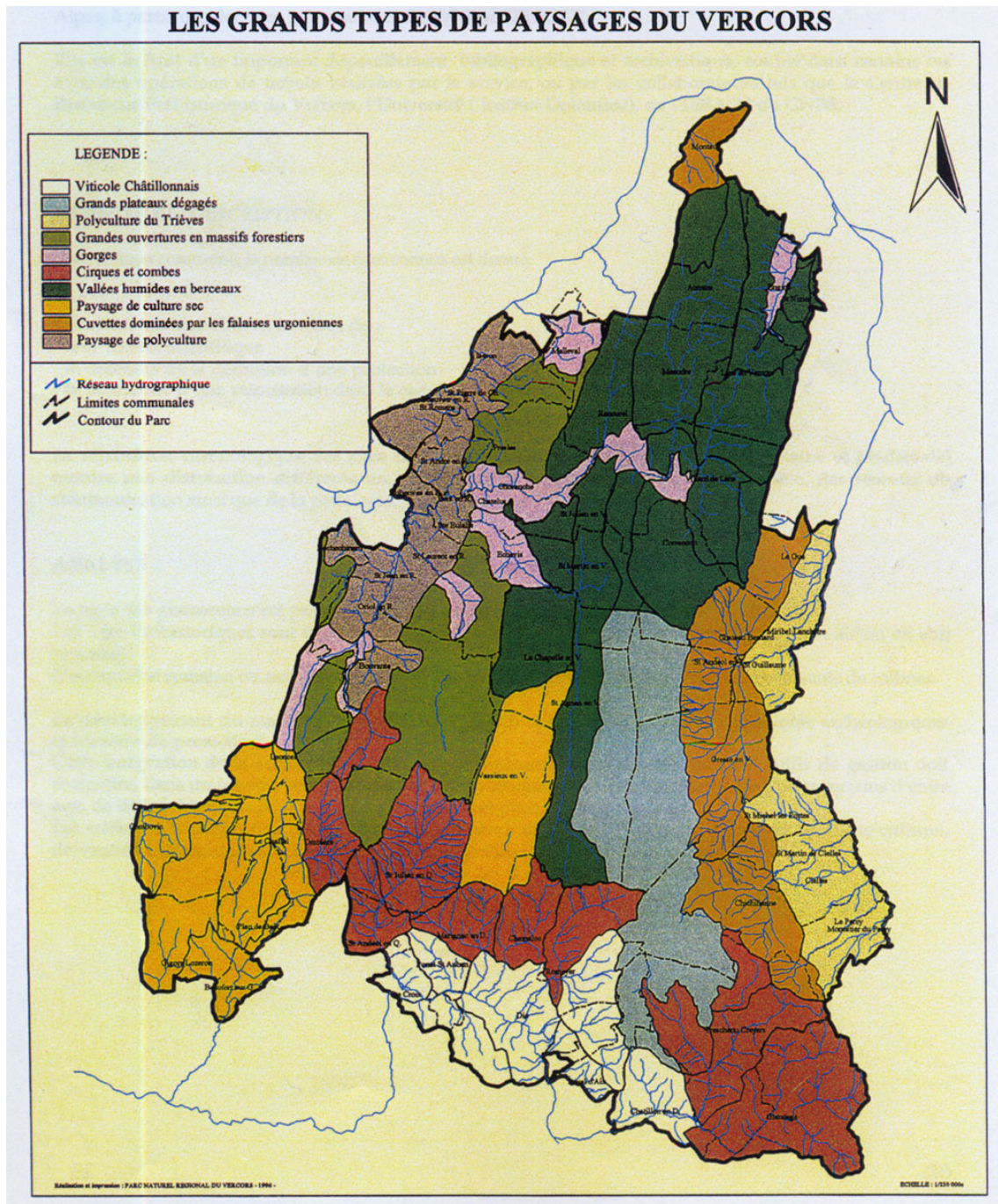
Les unités d'ambiance paysagères sont au nombre de cinquante-quatre (et ce pour un territoire comprenant soixante-trois communes). « *Chaque unité paysagère correspond à une surface qui réunit l'ensemble des points géographiques situés dans une relation d'intervisibilité. Ce niveau a été défini à partir de critères visuels modulés par des données géographiques, démographiques et administratives* »². Ces unités sont présentées comme des micro échelles de gestion au niveau desquelles peuvent être définies de mesures appropriées de protection ou des projets de développement.

C'est parce qu'ils s'appuient sur un découpage du massif selon deux échelles territoriales que la charte et le plan de parc allient orientations d'aménagement relativement générales et mesures opérationnelles ponctuelles.

¹ Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Le plan du parc. Orientations et mesures*, 1996, p 8.

² Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Le plan du parc. Orientations et mesures*, op. cité, p 3.

Figure 10 : les grands types de paysages du Vercors
source : Charte 1996. Diagnostic territorial et atlas



2- Le contenu de la charte

L'obligation établie par la loi relative à la *protection et la mise en valeur des paysages* d'élaborer une charte représente un tournant dans l'histoire du Parc du Vercors. En 1977, ce dernier avait mis en place un service de consultance architecturale, et ce avant la création du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement de l'Isère. Cette initiative s'est heurtée à une opposition des communes qui ne voulaient

pas être dépossédées de leur pouvoir en matière d'instruction et de gestion des permis de construire. Par la suite, le Parc du Vercors s'est plutôt orienté dans une action qui vise à aider les collectivités locales à élaborer et mettre en œuvre des projets de développement local. Se refusant d'être assimilé à une nouvelle administration, il se pense plutôt comme une structure d'animation au service des acteurs locaux. Le rapport d'orientation de la charte¹ rappelle cette spécificité de l'action du Parc du Vercors : parce que son territoire est maillé par toute une série de structures intercommunales (syndicats ou de communautés), il ne peut agir qu'en « *partenariat* » avec les communes et leurs groupements. La charte se veut être une réflexion sur la définition d'un « *label* » permettant de caractériser un projet de création d'activités économiques fondé sur la valorisation des richesses patrimoniales du territoire. L'accent est donc plus mis sur le développement et la coopération entre les collectivités locales que sur l'établissement de règles ou de normes de protection des paysages.

2.1- Diagnostic territorial et enjeux de développement

Le massif est présenté à la fois comme un territoire dont le patrimoine est riche et diversifié et comme un espace en mutations.

Le patrimoine est riche et diversifié. La charte comprend un diagnostic territorial² qui présente, sous forme d'atlas commentés, les différents éléments de cette richesse : ressources en eau, faune et flore, paysage et patrimoine, équipements touristiques, agriculture... Ce diagnostic se contente de synthétiser et d'enrichir des études antérieures dont il fournit des sortes de fiches-résumés. L'accent mis sur la diversité, tant en ce qui concerne les milieux naturels, la flore ou la faune, permet d'éviter un traitement homogène de l'ensemble du massif, ce qui ne serait pas compatible avec la volonté de travailler en partenariat avec les autorités locales.

Les mutations, que subit, depuis une vingtaine d'années, le massif, sont pour l'essentiel liées à la proximité de pôles urbains, au premier rang desquelles l'agglomération grenobloise. L'agriculture, bien que le nombre d'exploitations continuent à baisser entre 1979 et 1988 (-10% dans le Royans, -16,5% dans le Vercors central, -37% dans les Quatre-Montagnes, -22% dans le Trièves ...), est encore bien présente sur le territoire pouvant dans certains secteurs représenter près du quart des activités économiques. L'activité touristique hivernale concentrée principalement dans la partie centrale du massif connaît des difficultés liées aux aléas de l'enneigement, et au vieillissement des hébergements et des équipements. La croissance de la population entre 1982 et 1990 (+6% sur l'ensemble du Parc) découle principalement d'un report de l'urbanisation en provenance de l'agglomération grenobloise : les secteurs géographiques dont la croissance est la plus forte, Trièves (+15%) et Quatre-Montagnes (+10%) sont ceux qui sont en contact direct avec cette agglomération. Cette croissance démographique se traduit par une tertiarisation des activités de la population résidente et une augmentation des déplacements domicile-travail : 24% des actifs travaillait en 1990 à l'extérieur et ce pourcentage monte même à 49% en ce qui concerne le Royans et 54% en ce qui concerne le Trièves³. Nombreuses sont les petites régions du Parc qui sont

¹ Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte. Rapport d'orientations*, 1996, pp 7-8.

² Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte. Diagnostic territorial et atlas*, 1996, 66 p.

³ L'ensemble des données utilisées est tiré de *Charte. Diagnostic territorial et atlas*, op. cité, pp 42-56.

donc en train de devenir des zones d'établissement pour des populations travaillant en ville.

Face à cette pression de l'urbanisation et à une augmentation de la fréquentation touristique (notamment de la fréquentation journalière liée à des loisirs de proximité), le développement du parc doit s'appuyer sur une protection et une valorisation des richesses patrimoniales, il doit contribuer à combler les déséquilibres pouvant exister entre les différents secteurs et l'espace convoité pour l'urbanisation et les extensions touristiques doit être préservé du risque de banalisation.

2.2- Axes stratégiques

Ils sont au nombre de trois : préserver les identités et les patrimoines, donner un nouvel élan au développement local, agir ensemble. Chacun de ces axes stratégiques fait l'objet d'une déclinaison en un certain nombre d'articles qui correspondent à des propositions d'action dans un domaine particulier. Dans leur quasi-totalité, ces articles se contentent de formuler des recommandations à caractère général et n'ont aucun caractère prescriptif ou contraignant.

L'on peut fournir, à titre d'exemple, une analyse de l'axe stratégique 1 « *préserver les identités et les patrimoines* » pour montrer en quoi les orientations proposées constituent de simples conseils ou recommandations à destinations des communes, des associations de protection de la nature... L'application de ces recommandations suppose le plus souvent une délimitation préalable des territoires devant faire l'objet de protection, délimitation qui peut avoir pour cadre l'élaboration d'un schéma de secteurs voire d'un simple plan local d'urbanisme. A plusieurs reprises, il est indiqué que ces actions seront menées en lien étroit avec les communes. Encore une fois, l'on voit affleurer une démarche qui privilégie la conviction à l'imposition.

L'axe 2 « *donner un nouvel élan au développement local* » regroupe des propositions d'action comme maintenir une agriculture vivante, favoriser une gestion patrimoniale de la forêt ou fonder le développement des activités touristiques d'hiver et d'été sur l'adoption d'un label « Parc naturel régional ». Quant à l'axe 3, il reprend la philosophie du développement local défendue depuis des années par le Parc du Vercors : afin de renforcer le partenariat avec les acteurs du territoire, le Parc se propose d'aider, dans le cadre de conventions, à l'émergence des projets de territoire porté par les structures intercommunales. Susciter les dynamiques, fédérer les initiatives locales, recourir aux conventions et aux démarches contractuelles constituent une série de mots d'ordre à partir desquels le Parc souhaite construire dans le futur ses modalités d'action.

**Les déclinaisons de l'axe stratégique
« préserver les identités et les patrimoines »**

Orientations de protection	Articles
Une politique de gestion des milieux naturels	Gestion du patrimoine naturel : établissement de conventions avec les gestionnaires des zones d'intérêt écologique et biologique, poursuite des collaborations avec les associations de protection de la nature pour l'observation de la faune, proposition du classement de certains sites en lien avec les communes... Mettre en place une politique de gestion de la réserve des hauts plateaux Contribuer à une gestion patrimoniale des milieux forestiers en partenariat avec les acteurs économiques de la forêt... Promouvoir une gestion de l'eau par bassins versants
Une politique de gestion des paysages	Accompagner les communes et leurs groupements dans une démarche de qualité des aménagements : incitation des communes à classer en zone naturelle les espaces d'intérêt patrimonial ou paysager...
Maîtriser les impacts des aménagements	Améliorer le suivi des travaux de traitement des réseaux, améliorer l'aspect paysager des routes, maîtriser le développement des carrières, contribuer à une politique active de gestion des sites de traitement des déchets...

source : rapport d'orientations de la Charte 1996 du Parc du Vercors

La charte constitue, d'après la loi paysage et son décret d'application, un document qui récapitule une série de propositions d'action. Il n'y a rien d'étonnant donc à ce que son contenu reste relativement général. C'est en effet au plan du parc qu'il revient d'identifier les différentes zones où s'appliquent les orientations et de préciser les engagements contenus dans la charte.

3- Le plan du parc

Figure 11 : Plan Parc
source : *Charte 1996. Le plan de Parc*



3.1- Des préconisations sans caractère contraignant

Selon la loi paysage et son décret d'application, le plan du parc poursuit deux objectifs :

- délimiter les structures paysagères, appelées dans le cas du Vercors les « *grands types d'ambiances paysagères* », qui doivent être l'objet de mesures de protection et de valorisation ;
- préciser le contenu des orientations définies dans la charte.

Une carte au 1/80000^{ème} permet d'identifier non seulement huit grands types de paysages mais aussi leur division en cinquante-quatre unités de gestion. A chacun des grands types de paysage est associée une orientation particulière.

Types d'ambiances paysagères	Orientations de mise en valeur
Vallées humides	Conserver les visions longues le long de l'axe principal qui doit être respecté
Grands plateaux dégagés	Maintenir des pâturages très hétérogènes et très ouverts
Massifs forestiers avec clairières	Maintenir des lisières affirmées et lisibles par la maîtrise de l'avancée des friches
Cuvettes dominées par des falaises calcaires	Ménager les espaces ouverts pour mettre en valeur le monumental naturel, dégager les villages et les hameaux de toute avancée de friches
Gorges	Maintenir une séquence de parcours qui fasse apparaître un enchaînement d'ambiances différentes
Pays viticole	Eviter la banalisation par une trop grande dispersion du bâti, en maintenant des ensembles de culture cohérents isolés les uns des autres par des collines
Paysage de polyculture	Eviter la banalisation par une trop grande dispersion du bâti, en conservant un maillage bocagé par des lisières nettes et en assurant le dégagement des agglomérations
Paysage sec cultivé	Maintenir les lisières et les clairières

source : plan du Parc

Ces orientations sont les traductions d'un des objectifs généraux fixés par la charte, qui est d'éviter une banalisation des paysages et leur contenu est quelque peu précisé au niveau de chacune des unités de gestion (qui correspondent grosso modo aux unités d'ambiances paysagères définies par l'étude du CEMAGREF).

Les Quatre-Montagne sont définies par exemple comme une vallée humide dans laquelle il convient de conserver les visions longues le long de l'axe principal. Au niveau des unités de gestion, les prescriptions sont à peine plus précises :

- maintenir l'agriculture garante de « *l'image espace rural authentique* » (Autrans-Méaudre) ;
- poursuivre l'amélioration de la qualité paysagère et maintenir les espaces agricoles ouverts (Corrençon Bois Barbu) ;
- restaurer la qualité paysagère (Les Jarrands) ;
- maintenir l'activité agropastorale et maîtriser la fréquentation touristique (Molière-Chenevarie-Moucherotte) ;
- maintenir l'équilibre entre espaces ouverts et espaces fermés (Montaud) ;
- supprimer les « *verrues* » et maîtriser le foncier (Saint-Nizier-du-Moucherotte) ;
- maintenir les espaces ouverts et maîtriser le foncier (Val de Lans) ;

- maintenir les espaces ouverts, mettre en valeur le patrimoine naturel et dynamiser le bourg-centre dans l'esprit station-village (Villard-de-Lans)¹.

Les préconisations en restent au niveau des principes et des intentions en ce qui concerne les paysages. Le patrimoine, dans chaque bourg, village ou hameau, fait l'objet d'une appréciation selon que le paysage bâti est jugé caractérisé (donc à protéger), banalisé (donc à modifier) ou altéré (donc à transformer). Là encore, les critères sur lesquels est fondée cette typologie ne sont pas explicités.

Les rédacteurs de la charte et du plan du Parc semblent conscients de la nécessité d'approfondir la délimitation des unités d'ambiances paysagères comme le contenu des préconisations les concernant. Ces préconisations ne sont pas assez précises pour qu'elles puissent s'imposer immédiatement aux plans locaux d'urbanisme. Aussi la charte préconise que les communes ou leurs groupements se dotent d'« *outils de référence* » (plan de gestion paysagère, schémas de secteur) qui permettent de décliner ses orientations pour chaque unité de gestion². Le Parc naturel régional du Vercors n'a donc pas jugé nécessaire de définir un certain nombre d'orientations et de prescriptions qui s'imposeraient aux communes. Il renvoie à chaque structure intercommunale la tâche d'élaborer des documents de références qui permettent d'encadrer les décisions de communes en matière de plans d'urbanisme. Cette attitude est conforme à son choix initial de privilégier le partenariat et le dialogue avec les acteurs locaux.

3.2- L'établissement de cahiers des charges

Le plan du Parc ne se contente pas de fixer des orientations de mise en valeur concernant les grands types de paysages, participant à l'image du Vercors. Il identifie un certain nombre de secteurs géographiques particuliers qui sont soit soumis à ces conflits d'usage importants soit dont l'aménagement doit faire l'objet d'améliorations. Ces secteurs sont regroupés en trois catégories (communes soumises à une pression urbaine, zones d'extension touristique hivernale, espaces récréatifs estivaux). Pour chacune de ces catégories est défini un cahier des charges.

¹ Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte. Le plan du Parc. Orientations et mesure*, 1996, pp 75-93.

² Syndicat Mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte. rapport d'orientations*, 1996, p 41.

Secteurs géographiques	Contenu du cahier des charges
Communes soumises à pression urbaine	Les communes doivent identifier les menaces concernant leur territoire et élaborer une réponse à même de garantir la préservation des paysages et de la bio-diversité, la préservation du patrimoine bâti et la maîtrise de la consommation de l'espace. En ce qui concerne le canton des Quatre-Montagnes, il est prévu la mise en place d'une charte d'identité territoriale, charte qui pourrait être étendue à d'autres territoires du Parc.
Zones d'extension touristique hivernale	Le cahier des charges étend les contraintes liées à la création d'une unité touristique nouvelle aux projets de rénovation ou de renforcement des équipements touristiques situés dans des zones d'intérêt patrimonial majeur. Le lancement des projets doit être précédés d'études concernant la capacité d'accueil touristique et ses transformations possibles, la clientèle, l'impact sur l'environnement et les paysages, les retombées sur les finances communales.
Espaces récréatifs estivaux	Pour chacun de ces espaces, il est prévu de dresser un constat de la fréquentation, du potentiel du patrimoine et des milieux naturels, des retombées économiques pour les collectivités locales. En ce qui concerne les espaces remarquables, les communes s'engagent à prendre les mesures de protection adéquates et à ne réaliser aucun équipement incompatible avec l'ambiance paysagère particulière du secteur.

source : Plan du Parc. Orientations et mesures.

La charte et le plan du Parc, adoptés en 1996, débouchent pour l'essentiel sur l'adoption de recommandations. Malgré les obligations nouvelles édictées par la loi paysage, qui assigne notamment comme mission aux parcs naturels régionaux la protection du patrimoine naturel et culturel, le Parc du Vercors cherche à faire prévaloir les modes d'actions qu'il a jusque-là défendus. L'animation, la recherche de l'assentiment des acteurs locaux que sont les communes et leurs groupements sont préférées aux démarches jugées administratives et réglementaires. Alors que le décret d'application de la loi¹ parle d'orientations et de mesures, la charte du Vercors emploie les termes de recommandations et de cahier des charges et met l'accent sur le caractère contractuel des relations qui doivent se nouer entre les autorités locales et le syndicat mixte qui gère le Parc pour la mise en œuvre d'une politique de protection et de valorisation du patrimoine et des paysages.

Les responsables du syndicat mixte, qu'il s'agisse des élus ou des techniciens, sont d'ailleurs conscients des difficultés d'application de la charte et du plan parc. Ce sont en effet des documents au contenu relativement général, tant en ce qui concerne les

¹ Décret N°94_765 Du 1^{er} septembre 1994 (Ministère de l'environnement).

types d'unités d'ambiance paysagère cartographiés à l'échelle du 1/80000^{ème} que des recommandations édictées. Par ailleurs, le Parc ne possède pas le personnel administratif qui serait à même de veiller à une application des mesures contenues dans la charte. Il ne peut que compter sur les administrations déconcentrées de l'Etat pour vérifier que les schémas directeurs, schémas de secteurs, plans locaux d'urbanisme et cartes communales sont compatibles avec les mesures prises dans le cadre de la charte. Fort de cette prise de conscience, le Parc du Vercors en vient à recommander l'élaboration, à l'échelle des petites régions qui composent son territoire, de chartes paysagères. Ces chartes sont définies comme des documents de référence pour les plans locaux d'urbanisme, les règlements de boisement et les contrats territoriaux d'exploitation. Prenant des dénominations diverses, trois de ces chartes sont en cours d'élaboration ou sont approuvés dans les Quatre-Montagnes, le Vercors central et le Trièves.

B- Un exemple d'application de la charte du Parc : l'étude des paysages du Trièves

Le Trièves est une région du sud du département de l'Isère située à la périphérie du massif du Vercors. Depuis le début des années 1970, les élus et les acteurs économiques locaux ont pris l'initiative d'une série d'initiatives en matière de développement local (plan d'aménagement rural, contrat de pays, contrat de développement économique, règlements de boisement...). Le Trièves comprend trois cantons (Clelles, Mens et Monestier de Clermont) qui sont organisés en communautés de communes. Un syndicat d'aménagement fédère ces groupements locaux. A la fin des années 1990, les élus décident d'élaborer un schéma directeur, tandis que le canton de Mens (situé à l'extérieur du territoire du Parc du Vercors), en collaboration avec la région et le département, met à l'étude un contrat « *site et paysage* »¹. L'étude paysagère, qui porte sur les deux cantons de Clelles et Monestier-de-Clermont, dont la majorité des communes sont adhérentes au Parc², s'inscrit dans une démarche analogue au contrat « *site et paysage* », elle doit permettre de formaliser un « *projet territorial* », ainsi qu'un « *programme d'actions* », qui permettent une application plus aisée de la charte du Parc du Vercors³.

1- Un diagnostic qui reste général

L'étude, confiée à un cabinet de paysagistes, propose un diagnostic paysager qui est une synthèse d'observations portant sur des champs variés : patrimoine naturel et bâti, évolution de l'urbanisation et occupation des sols, projets communaux en cours, articulation avec le schéma directeur en cours d'élaboration et avec la charte du Parc. La méthode d'analyse des paysages est fondée pour l'essentiel sur la perception visuelle et

¹ CAUE de l'Isère, Chambre d'Agriculture de l'Isère, Conseil Général de l'Isère, Communauté de communes de Mens, Région Rhône-Alpes *Contrat site et paysage*, 1998, 81 p.

² Treize communes sur dix-neuf.

³ RETIF B. *Charte du paysage du Trièves. Cantons de Clelles et de Monestier de Clermont. Plan guide de référence et d'actions*, Parc naturel régional du Vercors, Syndicat d'aménagement du Trièves, Région Rhône-Alpes, Ministère de l'écologie et du développement durable, 2002, 71 p.

les conclusions des investigations ont été confrontées avec le point de vue des élus afin de déboucher sur une sorte de diagnostic partagé du territoire.

1.1- Description du paysage et caractérisation des unités de gestion

Le paysage est décrit à partir d'une appréhension du relief et des réseaux hydrographiques. L'étude met l'accent sur le contraste entre les falaises de calcaire urgonien et le plateau cultivé « *le Trièves expose en permanence un contraste entre l'apparence tranquille de la campagne associée à l'image du terroir et l'immensité des panoramas de montagne qui marquent son contour* »¹. L'accent est mis sur les limites franches qui bordent le Trièves (falaises du Vercors à l'Est, montagnes du Dévoluy au sud), sur le caractère humanisé du terroir agricole et sur les accidents (canyons, glissements de terrains) provoqués par le passage des rivières ou torrents. La route nationale N°75 qui relie Grenoble à Sisteron en passant par Lus la Croix-Haute constitue à la fois l'axe principal de pénétration dans le Trièves et une succession de points de vue sur les monuments naturels (Mont Aiguille par exemple) ou sur la cuvette agricole.

Cette description globale du Trièves est complétée par une analyse sous forme de fiches commentées de cinq « *unités de paysage* ». Ces unités de paysages soit correspondent à une « *unité d'ambiance paysagère* » définies dans le cadre de la charte du Parc, soit sont des regroupements de ces dernières.

Les cinq unités paysagères du Trièves

Les cinq unités paysagères	Caractéristiques principales
Réserve naturelle des hauts plateaux	plateau d'altitude composé d'immenses espaces naturels, paysage karstique soumis à l'estive des troupeaux de brebis
Contreforts orientaux du Vercors	paysage marqué par la monumentalité des montagnes (falaises), vallées isolées, habitat groupé, alternance de forêts et d'espaces cultivés avec tendance à la fermeture du paysage
Terrasses du bassin de l'Ebron (cantons de Mens et Clelles)	belle entité géographique connue sous le nom de Trièves, paysage de bocage, avec hameaux implantés sur les lignes de crêtes, tendance à l'abandon des terres agricoles les moins fertiles
La vallée de la Gresse et du Fanjaret (partie centrale du canton de Monestier de Clermont)	situation de balcon, paysage de bocage, villages occupant des terrasses étroites surplombant le vide, mitage de l'espace par la construction et progression des friches
La basse vallée du Drac (communes d'Avignonet, Sinard et Tréfort)	paysage de bocage, hameaux groupés, nombreux secteurs soumis à des risques de glissement de terrains, nombreuses vues sur le lac de barrage de Monteynard

sources : *Charte du paysage du Trièves*.

¹ *Charte du paysage du Trièves. Cantons de Clelles et de Monestier de Clermont. Plan guide de référence et d'actions*, op. cité, p 11.

Ce découpage en unités de paysage n'a guère de conséquences en ce qui concerne la définition de préconisation en matière de protection. Les enjeux en matière de paysage sont communs à l'ensemble du territoire plutôt que spécifiques à chacune des unités paysagères.

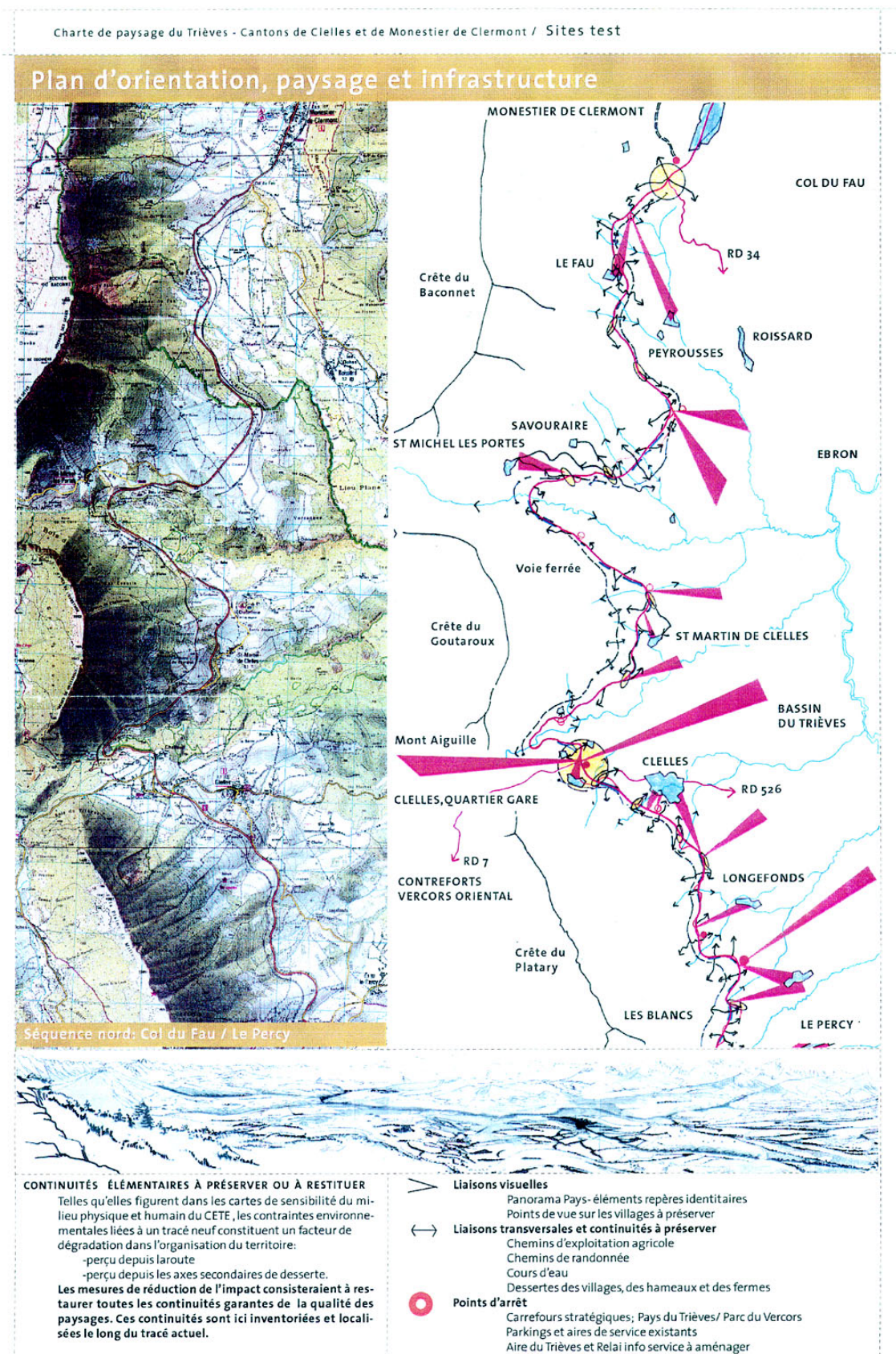
1.2- Les enjeux liés à la transformation des paysages

Si le Trièves est un territoire qui a conservé jusqu'à présent une identité liée à la présence d'une agriculture tournée vers les céréales et l'élevage, il est aujourd'hui soumis à une pression à l'urbanisation. La cuvette grenobloise est relativement saturée et la hausse des prix immobiliers pousse les candidats à l'accession à la propriété en maison individuelle à s'installer toujours plus loin de Grenoble. L'ouverture du premier tronçon de l'autoroute Grenoble-Sisteron a favorisé l'urbanisation du canton de Monestier-de-Clermont et son prolongement jusqu'au Col du Fau pourrait avoir des effets identiques sur ce qui est communément appelé la cuvette historique du Trièves (canton de Clelles et Mens). Cette perspective est présentée dans la charte à la fois comme une chance pour le développement et un risque pour les paysages. La protection et la mise en valeur des paysages passent par un contrôle des conséquences de la déprise agricole (friches, enrésinement, fermeture des espaces ouverts) d'une part, par une maîtrise des effets de l'urbanisation de l'autre. La charte paysagère débouche donc sur la formulation d'une série d'objectifs :

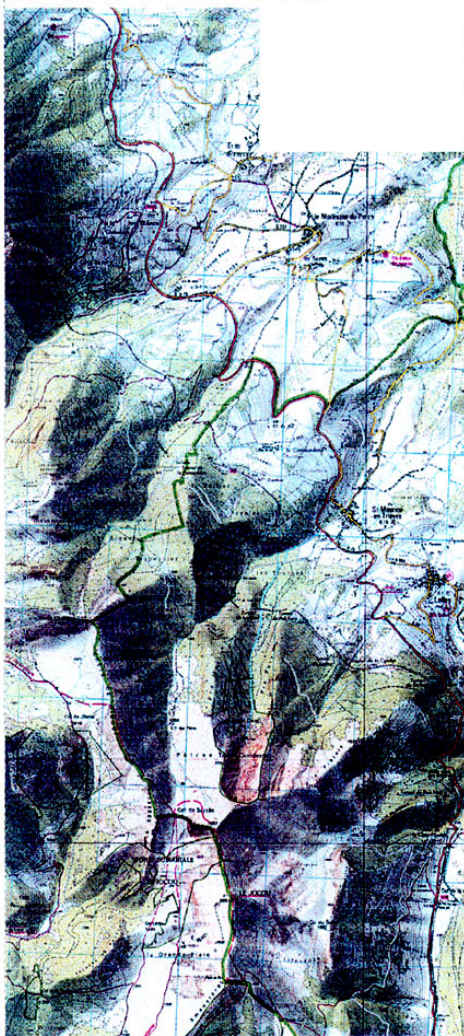
- conservation des espaces ouverts et des points de vue (notamment depuis la RN 75) ;
- maintien des haies ;
- conservation d'un paysage assurant une lecture de l'étagement montagnard ;
- préservation du patrimoine architectural et de la qualité du bâti (éviter la banalisation) ;
- maîtrise de l'extension des villages (en favorisant la continuité avec le bâti existant ou la création de hameaux nouveaux groupés) ;
- mise en valeur des espaces d'accueil (pour les personnes empruntant la RN 75 comme les touristes de passage)¹.

¹ Charte du paysage du Trièves. op. cité, p 24.

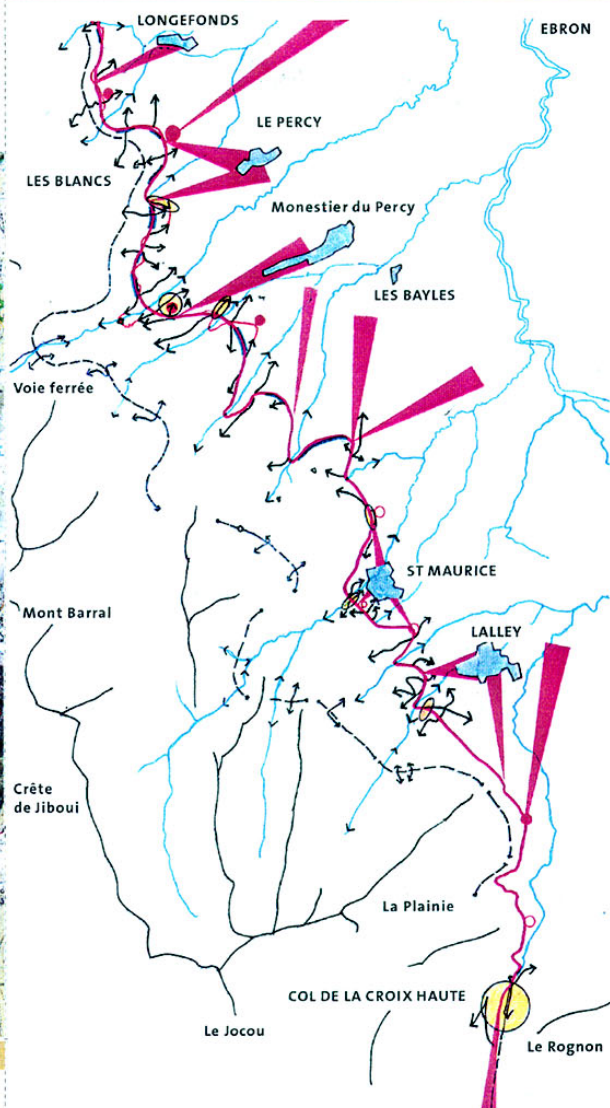
Figures 12: Plan d'orientation, paysage et infrastructure
source : *Charte paysagère du Trièves*



Plan d'orientation, paysage et infrastructure



Séquence sud: Le Percy / Col de la Croix haute



CONTINUITÉS ÉLÉMENTAIRES À PRÉSERVER OU À RESTITUER

Les vues sur les villages, les panoramas sur le centre du territoire et sur le versant oriental du Vercors conditionnent la pénétration dans le territoire.
Les relations visuelles du paysage sont déterminantes pour la reconnaissance des territoires.
L'unité de paysage des terrasses du bassin de l'Ebron entre le col du Fau et le col de la Croix haute est sujet à une grande sensibilité. La nationale conditionne l'accès aux sites du Trièves à l'est et du Vercors à l'ouest. Deux labels qui appuient leur développement mutuel sur le caractère d'exception des sites.

Le traitement paysager

Le modelage des talus techniques en rétablissements de continuités avec les formes locales de relief, de l'eau, de la végétation, des réseaux et du bâti assure une meilleure relation au pays. Ces rétablissements acquis, la mise en scène des continuités monumentales du pays environnant contribue à donner au projet toute sa dimension paysagère.

Liaisons visuelles

Panorama Pays- éléments repères identitaires
Points de vue sur les villages à préserver

Liaisons transversales et continuités à préserver

Chemins d'exploitation agricole
Chemins de randonnée
Cours d'eau
Dessertes des villages, des hameaux et des fermes

Points d'arrêt

Carrefours stratégiques; Pays du Trièves/ Parc du Vercors
Parkings et aires de service existants
Aire du Trièves et Relai info service à aménager.

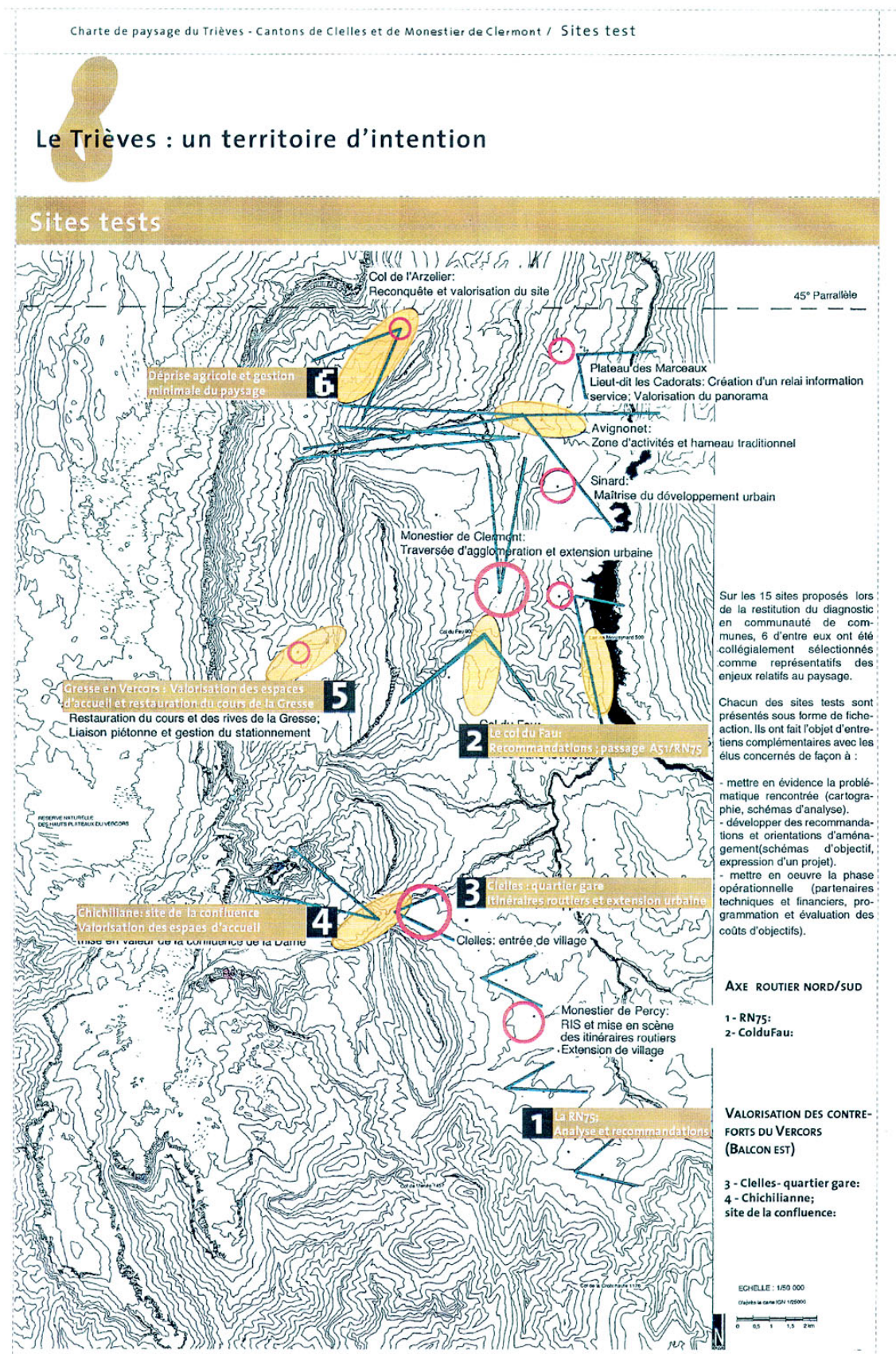
Les objectifs définis dans la charte paysagère du Trièves restent donc relativement généraux, ils sont très proches de ceux de la charte du Parc du Vercors. Le patrimoine architectural rural ne fait pas par exemple l'objet d'un inventaire et les paysages, dont la description reste encore sommaire (tout au plus sait-on qu'il s'agit d'un territoire cultivé, d'un paysage de bocage relativement ouvert), ne sont pas cartographiés à une échelle fine. Ces objectifs n'ont pas un contenu assez précis pour qu'ils puissent déboucher sur des préconisations qui pourraient être reprises dans les plans locaux d'urbanisme. Plutôt que d'aboutir à des propositions de réglementation de la protection des paysages, la charte paysagère s'est engagée sur une autre voie qui est de délimiter des « *sites tests* » sur lesquels elle procède à des simulations d'aménagement.

2- Les sites tests

L'idée de simuler des propositions d'aménagement au niveau de quelques sites tests se rapproche de la volonté affirmée par certains urbanistes italiens (Gianfranco De Carlo, Bernardo Secchi...) de proposer à l'intérieur des plans régulateurs généraux (l'équivalent des plans locaux d'urbanisme français) l'élaboration de plans guides. Portant sur des secteurs territoriaux à enjeux, ces plans guides n'ont pas de contenu réglementaire contraignant, ils constituent des occasions de simuler des propositions d'aménagement, qui pourront par la suite faire l'objet d'affinements, voire éventuellement être remise en cause, lors de discussions avec les acteurs publics et privés intéressés à la mise en œuvre du plan régulateur. Les plans guides constituent un simple point de départ d'un processus de concertation et de négociation¹.

¹ Cf. DI BIAGI P., GABELLINI P. *Urbanisti italiani*, Bari, Laterza, 1992, 593 p. et *Laboratorio Prato PRG*, Alinea Editrice, 1996, 2 Tomes, 353 et 357 p.

Figure 13 : les sites tests
source : *Charte paysagère du Trièves*

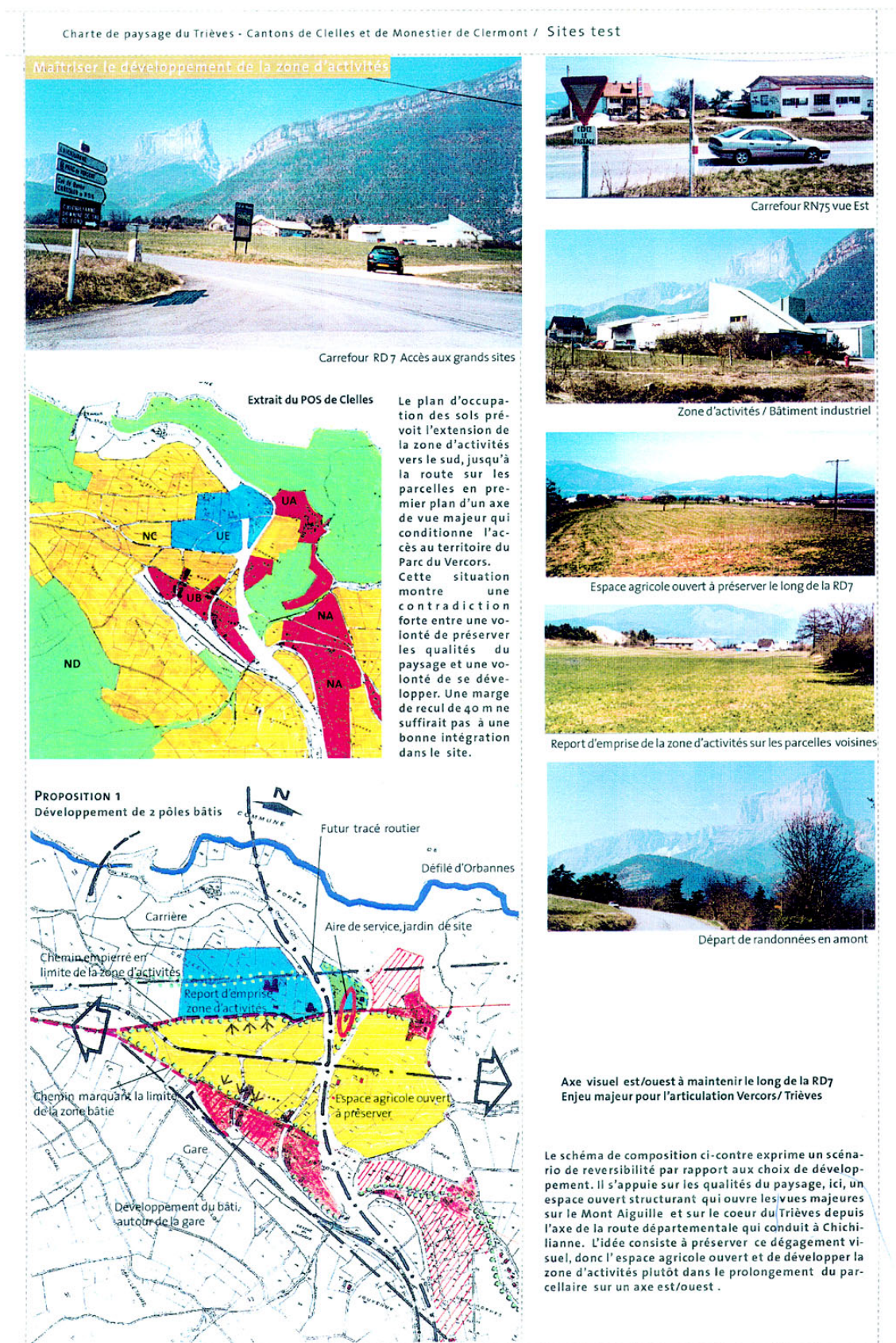


Les simulations engagées sur les sites tests de la charte paysagère du Trièves vont plus loin que les plans guides des plans d'urbanisme italiens. Ils ont fait l'objet de négociations poussées avec les élus locaux. Au nombre de quinze au départ, leur nombre a été ensuite réduit à six. Chacun d'entre eux fait l'objet d'une « *fiche action* » qui permet de mettre en évidence les problèmes rencontrés (cartographie, schémas d'analyse), de formuler des recommandations et des orientations d'aménagement et de passer rapidement à la phase opérationnelle (recherche de partenaires techniques et financiers, évaluation des coûts). La charte paysagère contient donc une sorte de catalogue de projets, assez précis pour qu'il puisse être procédé sur leur base à des demandes auprès des financeurs habituels du développement local en milieu rural que sont l'Union Européenne, la région ou le département. Parmi les sites tests, l'un concerne la RN 75 et les autres la restructuration des entrées de villages ou la requalification d'espaces naturels et leur ouverture à des fins de loisirs.

Le choix de travailler sur la RN 75 est lié au projet de liaison rapide entre Grenoble et Sisteron. Les dernières hypothèses retenues par le ministère de l'équipement privilégient le passage par le Col de Lus la Croix-Haute avec un projet d'élargissement de la route nationale existante (passage à 2x2 voies). Ce projet ne manquera pas d'avoir un impact sur le paysage du Trièves. La charte paysagère explique que la route actuelle a un tracé sinueux qui épouse le relief : l'alternance d'avancées en belvédères et de reculs facilite la perception de nombreux points de vue sur la cuvette comme sur les montagnes et la route ne produit pas d'effets importants de coupure à l'intérieur des territoires traversés. La charte paysagère attire l'attention sur la nécessité de bien traiter les élargissements envisagés : limitation de l'importance des talus, aménagement paysager des surlargeurs et des délaissés, requalification des aires d'arrêt, respect des cônes de vision et de la continuité des chemins ruraux qui traversent cette voie de grande circulation. Une série de graphiques et de cartes permettent un repérage précis des points de vue, des liaisons transversales et des carrefours à préserver et ce tout au long du tracé actuel de la nationale. Un projet plus détaillé concerne le Col du Fau, lieu où l'autoroute en provenance de Grenoble (dont l'ouverture est prochaine) se connectera avec la route nationale.

Les autres sites tests concernent des points localisés, où sont répertoriées des situations de dégradation du paysage : entrée de village marquée par la présence d'infrastructures routières et de zones d'activités, porte d'accès au Parc dépourvu des équipements nécessaires (signalétique, stationnement, aire de repos), torrent de montagne à réhabiliter, territoire marqué par une forte déprise agricole. Dans la plupart des cas traités, les simulations entrent dans le détail et vont jusqu'à proposer pour le quartier de la Gare à Clelles une redéfinition des limites de la zone d'activités projetée par la communauté de communes et une refonte assez radicale du plan de zonage du plan local d'urbanisme. La simulation proposée ici s'apparente à une étude préalable au lancement d'un projet opérationnel de type zone d'aménagement concerté.

Figure 14 : un exemple de fiche action
source : *Charte paysagère du Trièves*



3- Un catalogue de propositions

La charte paysagère du Trièves est définie comme un « *plan guide de références et d'action* ». Mais plutôt que d'un véritable programme d'actions, ne vaudrait-il pas parler à son propos d'un simple catalogue de recommandations ? La dernière partie de la charte, intitulée « *programme d'action* », après avoir une nouvelle fois rappelé les enjeux de protection du paysage propres à la région étudiée (importance des grands espaces ouverts, ancrage des villages dans le site, qualité architecturale du bâti traditionnel, lisibilité des structures du paysage), décline une série de propositions qui ont trait à cinq champs d'intervention des collectivités publiques : l'habitat, les infrastructures de déplacement, l'agriculture, le développement des activités économique, l'accueil touristique.

En ce qui concerne par exemple l'urbanisme et l'habitat, il est rappelé l'importance d'une maîtrise du développement de l'urbanisation. Les mesures préconisées restent de l'ordre du simple conseil :

- veiller à la cohérence des projets de construction avec les orientations globales d'aménagement par application des outils de planification ;
- prendre en compte les caractères dominants du paysage et du patrimoine bâti lors de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale comme des plans locaux d'urbanisme ;
- protéger les espaces naturels et les terres agricoles ;
- promouvoir les opérations de greffe sur les villages existants et éviter la réalisation de lotissements standards ;
- inciter au recours à des professionnels qualifiés (architectes, urbanistes et paysagistes).

Par ailleurs le document fait référence à quelques réalisations ou projets qui sont jugés exemplaires. L'on se rapproche ici des cahiers de recommandations architecturales dont les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement sont les principaux promoteurs. Préférer le conseil et l'animation à l'imposition de règles, telle semble être la philosophie d'action que sous-tend la charte paysagère du Trièves.

La loi sur *la protection et la mise en valeur des paysages* donne aux chartes des Parcs naturels régionaux un statut proche de celui des schémas directeurs, remplacés aujourd'hui par les schémas de cohérence territoriale. Le nouvel article L.244-1 du Code Rural prévoit en effet que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte. L'objectif est donc d'établir un cadre de cohérence, auquel les communes doivent se référer lorsqu'elles prennent les décisions en matière de planification de leur propre territoire. Si l'on souhaite assigner aux chartes des Parcs naturels régionaux un rôle de cadre de cohérence ou ce qui revient au même de plan guide, encore faut-il que l'on arrive à définir à l'échelon supracommunal des orientations qui, si elles gardent un caractère indicatif, ont un contenu assez précis pour encadrer les choix des communes. Cela suppose par exemple

une définition et une cartographie fine des unités de paysages, un inventaire approfondi du patrimoine bâti afin que puissent être identifiées les caractéristiques qui en font la spécificité.

La charte du Parc du Vercors n'arrive jamais à ce niveau de détail. Les recommandations qu'elle préconise ont un caractère général et les cahiers de charge qu'elle se propose de signer avec les communes ne font que reprendre en le précisant le contenu de lois nationales : loi *solidarité et renouvellement urbain* en ce qui concerne les communes soumises à une pression urbaine, loi montagne et son décret d'application sur les unités touristiques nouvelles en ce qui concerne les zones d'extension touristique hivernale. La charte renvoie à des études paysagères portant sur des territoires plus restreints la tâche de définir des orientations plus précises qui pourraient être reprises dans les plans locaux d'urbanisme.

Or l'analyse de la charte paysagère du Trièves montre que ce n'est pas dans cette voie que se sont engagés les professionnels et les élus qui ont la responsabilité de son élaboration. Plutôt que de procéder à un approfondissement de l'analyse (délimitation plus précise des unités paysagères, identification de leurs caractères spécifiques, inventaire du patrimoine architectural...), la charte du Trièves est l'occasion de simuler l'aménagement de quelques sites-tests, pour lesquels les collectivités locales s'engagent à rechercher des financements. La volonté est de privilégier la mise au point de projets qui pourront contribuer à résorber quelques points noirs et ainsi à améliorer la qualité du paysage. Les élus ont sans nul doute réussi à faire prévaloir leur préférence pour des actions concrètes, fussent-elles ponctuelles, plutôt que pour une approche globale qu'ils jugent trop théorique.

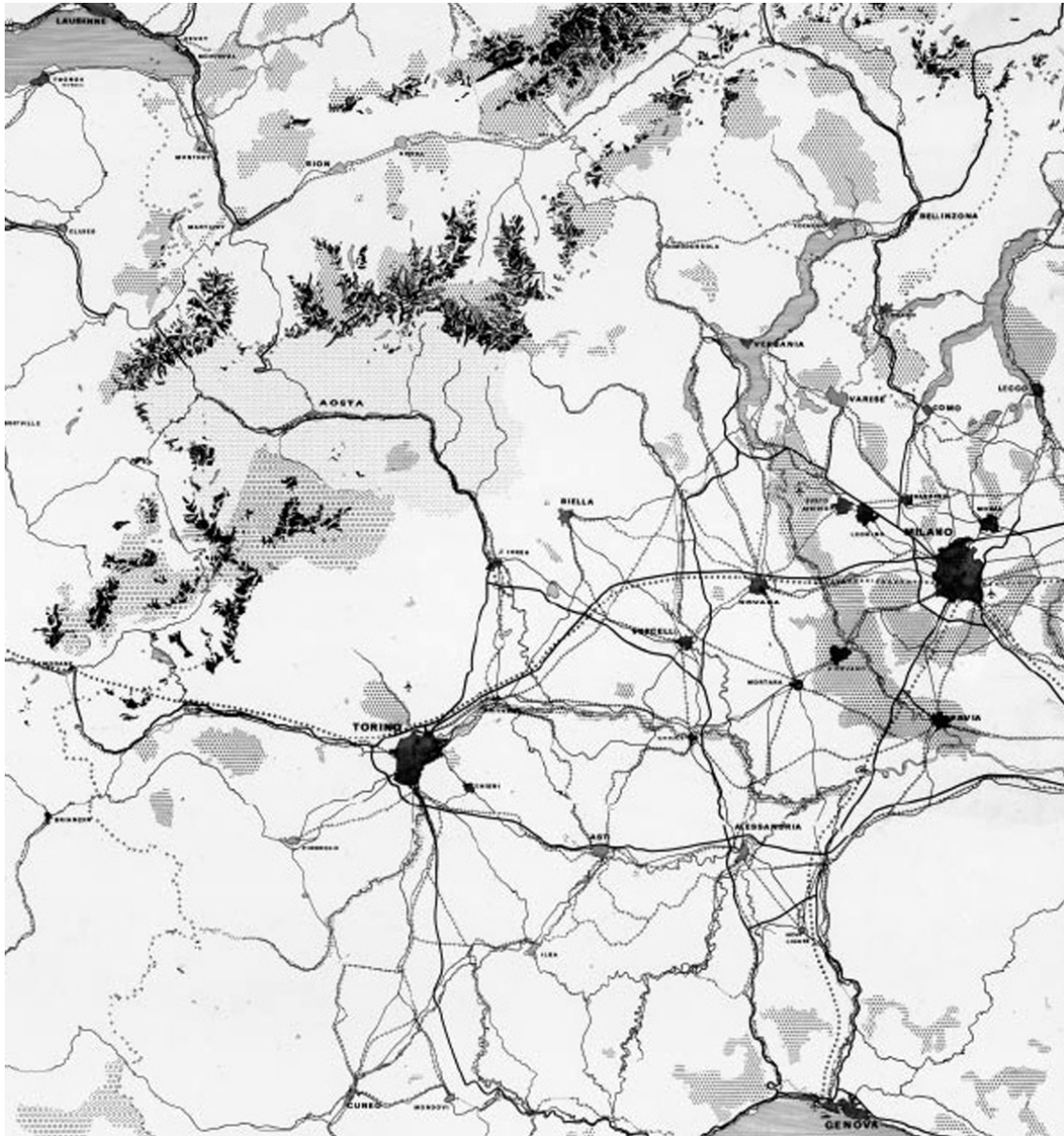
Il existe donc bien une certaine réticence du Parc naturel régional du Vercors à donner un caractère réglementaire autant à la charte du Parc qu'aux chartes paysagères qui étaient censées en préciser les modalités d'application. Avant l'adoption de la loi paysage en 1993, le Parc du Vercors se voulait avant tout une structure d'animation au service des acteurs locaux qui souhaitent lancer des actions ou des projets de développement. Son action était fondée sur le conseil, les démarches de conviction, l'apport d'expertise. Ses services sont structurés en fonction des missions prioritaires que se sont fixées les élus du syndicat mixte. Le personnel est en effet composé pour l'essentiel de chargés de mission qui ont en charge un domaine (agriculture, environnement et réserves naturelles...) ou un territoire particuliers. Le Parc ne dispose donc pas d'une administration qui serait en mesure de contrôler l'application d'une charte qui aurait un contenu réglementaire plus poussé. Fidèle à sa tradition d'intervention, le Parc a souhaité privilégié une démarche fondée sur le conseil et l'établissement de contrats ou de conventions autour d'objectifs concrets de développement ou d'aménagement.

CHAPITRE 5

LE PLAN TERRITORIAL PAYSAGER DE LA VALLEE D'AOSTE

La Vallée d'Aoste est la plus petite des régions italiennes (3 262 km²). Elle comptait en 2002 un peu moins de 121 000 habitants dont 34 000 résidaient dans la capitale régionale. La région, autrefois agricole et industrielle, se tourne de plus en plus vers le tourisme, qu'il s'agisse du tourisme d'hiver (stations de Cervinia, Courmayeur et Pila) ou du tourisme d'été (clientèle de passage ou pratiquants de la montagne). Le patrimoine est riche et diversifié : il va du Mont-Blanc, aux glaciers, en passant par de nombreux vestiges archéologiques romains, les châteaux et un habitat rural encore bien conservé.

Figure 15 : la Vallée d'Aoste, une région au cœur des Alpes
source : PTP Rapport illustratif



Conscient que ce patrimoine constitue un atout pour le développement touristique, le conseil régional prend dès le début des années 1960 des initiatives pionnières en matière de protection des paysages. Lorsqu'est adoptée en 1985 la loi Galasso, la Vallée d'Aoste compte parmi les premières régions italiennes à mettre à l'étude un plan territorial paysager. Après près de dix années d'études, la région approuve en 1998 ce plan et en profite pour refondre sa législation en matière d'urbanisme et de gouvernement du territoire.

A- Une tradition régionale de planification paysagère

La décision, prise à la fin des années 1980, de mettre à l'étude un *piano territoriale paesistico* (plan territorial paysager), constitue à la fois une initiative régionale et une réponse à des exigences fixées par la législation nationale.

Dès le début des années 1960, la Vallée d'Aoste approuve une loi¹ qui prévoit l'adoption d'un plan d'urbanisme qui doit couvrir l'ensemble du territoire régional. L'article 1 de cette loi déclare que tout le territoire valdôtain constitue une « *bellezza naturale di interesse pubblico* » et qu'à ce titre, il doit faire l'objet de mesures de préservation. En 1970, c'est-à-dire avant l'adoption par le gouvernement italien des lois qui dotent l'ensemble des régions d'un statut, la junta régionale de la Vallée d'Aoste décide du lancement d'un *piano regolatore regionale urbanistico e per la tutela del paesaggio*. Une esquisse de ce plan, publiée en 1973, établit le principe de la nécessité de la protection du patrimoine naturel et culturel². Ce plan, bien qu'il ne soit pas approuvé par les instances régionales, est perçu comme une référence par l'ensemble des professionnels locaux ou extérieurs qui interviennent dans la vallée. Quant aux élus régionaux, ils ne manquent pas de souligner le rôle pionnier qu'il a joué au début des années 1970 en matière de sauvegarde du paysage. Pour eux, le plan territorial paysager est d'abord une actualisation de ce premier plan régional.

La loi Galasso (L 431/1985) oblige toutes les régions à adopter soit un plan paysager, soit un plan territorial prenant en compte la sauvegarde des richesses environnementale et paysagère. L'approbation de ce plan est la condition pour définir de manière précise le contenu de toutes une série de servitudes qui couvrent notamment la haute montagne, les glaciers, les forêts, les zones humides, la bande littorale des lacs. Or près de 85% du territoire de la Vallée d'Aoste est concerné par ces servitudes, tant et si bien que l'adoption d'un plan apparaît comme une nécessité pour le développement économique et social.

Le plan territorial paysager est donc tout d'abord un projet d'action collective, qui est la suite logique du plan de 1973. C'est aussi un moyen de redéfinir le contour des espaces soumis à des mesures de sauvegarde, que celles-ci résultent de l'application de la loi 1497/1939 ou de la loi Galasso, et de donner un contenu juridique précis à ces mesures de sauvegarde (établissement de prescriptions). A ce double titre, le plan territorial paysager constitue un cadre qui fixe des orientations pour la planification locale. Ce plan joue en plus le rôle du plan territorial de coordination introduit par la loi 142/1990³ : cette loi prévoit en effet que toutes les provinces italiennes doivent se doter d'un plan qui fixe les orientations concernant la destination des sols, la localisation des infrastructures de déplacement, l'aménagement hydraulique et la délimitation des parcs et réserves. Or la Vallée d'Aoste, dont le territoire est réduit et la population peu nombreuse, n'est pas subdivisée en provinces. C'est donc la région qui assume les pouvoirs dévolus par les lois nationales à la province.

¹ *Legge regionale urbanistica e per la tutela del paesaggio* (LR3 du 28 avril 1960)

² Région Autonome de la Vallée d'Aoste (Département du Tourisme, Antiquité et Beaux Arts) *Schema di piano urbanistico regionale e per la tutela del paesaggio*, 1973, 89 p.

³ La loi N°142 du 8 juin 1990 sur l'*ordinamento delle autonomie locali*.

1- Les premières initiatives de planification régionale

Si l'on ne remonte pas au *piano regolatore* de 1943¹, qui est le produit d'une initiative privée, c'est donc en 1973 que la Vallée d'Aoste se dote pour la première fois d'une esquisse de plan régional. L'étude de ce plan est conduite par l'*Ufficio di urbanistica e di tutela del paesaggio*, dépendant de l'administration régionale, avec l'assistance de deux consultants extérieurs². Pour les aspects concernant le développement touristique, cette équipe bénéficie du concours de l'Institut de Géographie Alpine³.

Le schéma de plan régional d'urbanisme se veut à la fois un document de programmation et un outil à caractère réglementaire. Il propose un modèle de développement fondé sur deux orientations fondamentales :

- le refus de privilégier un secteur productif et la volonté de rechercher des complémentarités entre les différentes activités (agriculture, industrie, tourisme) présentes dans la région ;
- le refus d'un développement urbain par pôles et la volonté d'assurer une diffusion de l'urbanisation et des services qui l'accompagnent sur tout le territoire, y compris les vallées latérales.

Ces orientations sont ensuite déclinées sous forme de propositions plus précises :

- une réorganisation du réseau des infrastructures de transports qui prévoit des liaisons directes entre les vallées latérales, afin de rééquilibrer la structure en « *arbre* » du réseau actuel ;
- une priorité donnée à la réutilisation du patrimoine existant, qu'il s'agisse du bâti ancien ou des routes ;
- un développement agricole qui s'appuie sur les doubles activités ;
- une organisation des domaines skiables qui favorise des liaisons entre différents points de départ égrainés le long des vallées.

Le plan régional formule des propositions encore plus précises en ce qui concerne l'implantation des remontées mécaniques, la localisation des zones d'activités et des zones urbanisables et propose que la politique régionale soit mise en œuvre au niveau de *comprensori* ou regroupement de communes au niveau d'un tronçon de la vallée centrale ou au niveau des vallées latérales. L'on retrouve là une proposition qui

¹ C'est en effet l'industriel Adriano Olivetti, connu pour son engagement en faveur de l'urbanisme et du développement local – il est l'animateur entre 1945 et 1960 de la revue *Comunità* et du mouvement qui porte le même nom – qui passe commande à un groupe de jeunes architectes, se réclamant des CIAM, l'étude d'un plan régulateur pour la Vallée d'Aoste, qui comprend à cette époque les provinces d'Aoste et d'Ivrea. Ce plan est publié en 1943. En 2001, le conseil régional de la Vallée d'Aoste prend l'initiative d'une nouvelle édition, afin de marquer symboliquement son engagement en faveur de la planification régionale (OLIVETTI A., BANFI G.L., DI BELGIOJOSO L.B., BOTTONI P., FIGINI L., LAURO I., PERESSUTTI E., POLLINI G., ROGERS E.N., ZVETEREMICH R. *Studi e proposte preliminari per il piano regolatore della Valle d'Aosta*, Edizioni di Comunità, 2001, 239 p.).

² Il s'agit de P. Ceccarelli et B. Secchi, deux urbanistes, par ailleurs professeurs à l'Istituto di Architettura dell'Università di Venezia.

³ La collaboration entre la Région Vallée d'Aoste et l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble trouve son origine dans la publication par Bernard Janin de sa thèse de doctorat d'Etat sur la Vallée d'Aoste.

s'inspire de l'expérience, conduite elle aussi au début des années 1970, par la région voisine du Piémont, à l'instigation de l'assesseur Giovanni Astengo, par ailleurs professeur à l'université et principal théoricien de l'urbanisme dit rationaliste en Italie¹. Dans le cadre d'un système hiérarchique de planification, le *comprensorio* est un échelon intermédiaire de gouvernement du territoire dont la fonction est de traduire les orientations économiques et sociales du plan régional en prescriptions à caractère urbanistique directement utilisables dans la planification communale.

Cette expérience de planification à un échelon intermédiaire s'avère rapidement, dans la Vallée d'Aoste comme dans les autres régions italiennes, sans lendemain : si des régions comme le Piémont prennent la décision de supprimer les *comprensori*, la Vallée d'Aoste met en place par la LR N°91 du 2 novembre 1987 des *comunità montane* sur l'ensemble du territoire régional. Mais ces communautés de montagne, dont les organes dirigeants sont composés de représentants des communes, s'orientent vers une activité de mise en œuvre de programmes d'investissement financés par le conseil régional et développent des activités de gestion de services. La planification territoriale s'organise, quant à elle, aux deux niveaux que sont la région et les communes.

Le *piano urbanistica regionale e per la tutela del paesaggio* ne dépasse pas le stade des esquisses et ne fait pas l'objet d'une approbation définitive par les autorités régionales. Nombreux sont les observateurs qui soulignent néanmoins son importance dans l'histoire de la législation italienne en matière de planification territoriale. C'est en effet le premier plan paysager qui couvre l'intégralité d'un territoire régional. Il anticipe de vingt-cinq ans le contenu de l'article 1 bis de loi 431/1985 dite loi Galasso.

2- L'esquisse d'une politique régionale de protection du patrimoine

La mise à l'étude d'un plan régional portant à la fois sur l'urbanisme et les paysages correspond à une volonté d'élargir le principe de protection qui existait jusque-là pour les seuls monuments historiques à l'ensemble du territoire régional. Cette volonté entre dans les faits grâce à la publication de lois régionales.

- La première² prend acte de l'existence du patrimoine que constitue « *l'architettura minore* », patrimoine qui joue un rôle particulier de structuration des paysages et de témoignage matériel de l'histoire régionale. Cette architecture mineure est constituée de constructions isolées ou de groupes de constructions, de routes, de ponts, d'ouvrages hydrauliques, et de terrasses cultivées. Le principe est adopté d'un inventaire de cet ensemble de biens, dont la réalisation est confiée à des enquêteurs, formés à cet effet et placés sous la responsabilité d'un cadre de l'administration régionale. Cet inventaire est aujourd'hui, en très large partie, réalisé et les dernières communes concernées doivent faire l'objet, au cours de l'année 2004, d'études

¹ L'urbanisme rationaliste connaît un développement important au cours des années 1960 en Italie. Liés au mouvement moderne et aux CIAM, les rationalistes cherchent à développer une approche scientifique de l'urbanisme. Le recours aux méthodes statistiques, une attention particulière à la phase préalable d'analyse, constituent autant de moyens de réduire le risque de subjectivité au moment de l'élaboration des projets. Giovanni Astengo entretient à ce propos des relations avec Robert Auzelle et développe une collaboration avec l'économiste Jacques Lesourne et l'équipe de la SEMA.

² LR N°21 du 1^{er} juillet 1991 *tutela e censimento del patrimonio storico di architettura minore in Valle d'Aosta*.

financées grâce à des fonds européens. Comme pour les monuments historiques, tous les travaux qui portent sur les biens relevant de cette architecture mineure doivent faire l'objet d'une autorisation préalable.

- La seconde¹ rend obligatoire la réalisation de toitures en lauzes pour toutes les constructions, à l'exception de celles qui relèvent de typologies différentes de celles de l'architecture traditionnelle, des ouvrages de nature technique (immeubles liés à des remontées mécaniques par exemple), de certains bâtiments publics et des étables. C'est aux communes qu'il revient dans le cadre de leur plan régulateur d'identifier les constructions qui ne relèvent pas de l'architecture traditionnelle. Le surcoût lié à l'emploi de lauzes est pris en charge par une subvention régionale.

Par cette série d'initiatives, la région fait part de sa volonté de protéger les éléments de ce qui constitue ce qui commence à être appelé le patrimoine régional, qu'il convient de préserver au même titre que les langues (le franco-provençal ou le français) parce qu'ils constituent les témoignages de l'identité régionale. La mise à l'étude du plan territorial paysager apparaît donc comme la suite logique d'actions qui, si elles portent principalement sur le patrimoine bâti, commencent aussi à s'intéresser à l'environnement naturel.

B- Le plan territorial paysager

1- Le processus d'élaboration (1986-1996)

La mise à l'étude du plan territorial paysager fait suite à l'approbation par le Parlement italien de la loi Galasso. La Vallée d'Aoste, région de moyenne et de haute montagnes est en effet largement concernée par les servitudes qu'imposent la loi sur les glaciers, les montagnes, les forêts ou les berges des rivières et torrents. Si elle veut poursuivre son développement, la région doit être en mesure de fixer le contenu de ces servitudes et vérifier dans quelle mesure elles sont compatibles avec une poursuite de l'urbanisation ou l'implantation de nouvelles activités économiques.

Pour l'application de la loi Galasso, la région se trouve face à un choix :

- soit elle élabore un plan paysager qui ne concerne que les seuls espaces soumis à des mesures de protection (autrement dit elle se contente de délimiter les zones de protection),
- soit elle met à l'étude un plan, qui concerne tout le territoire régional et aborde à la fois le développement économique, l'urbanisme, la protection de l'environnement et des paysages.

La région Vallée d'Aoste s'oriente vers la deuxième solution. Ce choix, qui correspond à celui qui est défendu par la grande majorité des urbanistes au niveau national, est motivé par deux raisons².

¹ La LR N°10 du 28 février 1990 synthétise tous les textes adoptés précédemment en la matière.

² Pour une analyse du cadre juridique, au sein duquel est élaboré le plan territorial paysager, cf. Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, 1998, Editoriali Musumeci, pp.179-181.

- La première est liée à des contraintes de type réglementaire. La Vallée d'Aoste doit non seulement, en tant que région, répondre aux exigences de la loi 431 /1985 qui l'invite à se doter d'un plan paysager mais aussi, en tant que province, se doter, conformément à la loi 142/1990, d'un plan de coordination qui, comme l'indique son nom, doit assurer une certaine cohérence entre les documents d'urbanisme communaux. Le choix d'élaborer un plan territorial plutôt qu'un plan paysager permet de répondre avec un seul instrument à cette double invitation.
- La seconde découle d'une volonté de préférer à une approche sectorielle une approche intégrée de la planification territoriale, abordant de front développement, urbanisme, déplacements, risques naturels et paysages. Cette volonté correspond à la fois à une ligne stratégique qui s'est concrétisée tout d'abord par la mise à l'étude en 1970 d'un premier plan régional puis par l'adoption de lois traitant du patrimoine au niveau de l'ensemble de la région et non de zones particulières. Cette volonté est par ailleurs conforme à l'esprit même de la loi Galasso qui, contrairement à la loi 1497/1939, ne traite pas des seules beautés naturelles ou culturelles mais de l'ensemble du patrimoine présent sur un territoire donné.

1.1- Le dispositif institutionnel

Les premières décisions prises par les autorités régionales visent à se doter d'une organisation administrative et technique qui garantisse un avancement satisfaisant de la procédure d'élaboration du plan territorial paysager. En 1987, deux structures sont créées :

- l'*ufficio regionale del PTP* (bureau régional du PTP), composé d'employés régionaux (architectes et urbanistes) recrutés à cet effet et qui est chargé du suivi administratif du plan ;
- la *commissione scientifica per il territorio* (commission scientifique pour le territoire), dont les membres sont des universitaires, souvent du Politecnico de Turin, et qui est responsable de la conduite et du suivi du programme d'études.

Les études proprement dites sont confiées à des consultants extérieurs à l'administration régionale : architectes-urbanistes, architectes spécialisés en matière de paysage, juristes, géographes chargés de la programmation socio-économique, écologues.

Le dispositif institutionnel mis en place apparaît particulièrement lourd. Il voit en effet intervenir des professionnels de statuts différents (membres de l'administration régionale, universitaires, professions libérales). Il associe par ailleurs des techniciens dont les spécialités et les cultures diffèrent souvent radicalement. Un travail important de coordination s'avère à maintes reprises indispensable, qui est assuré par deux personnes, le président de la commission scientifique et une urbaniste de

l'administration régionale¹. Le dispositif retenu (existence de plusieurs échelons de décision, association de personnes de statuts différents, pluridisciplinarité des équipes chargées des études, importance accordée aux fonctions de coordination) s'apparente aux cellules qui se sont développées, à la fin des années 1980, pour le pilotage de projets, qu'il s'agisse des *uffici PRG* des villes italiennes, ou des équipes de maîtrise d'ouvrage urbaine des collectivités locales françaises.

Cette relative stabilité des équipes techniques en charge du plan territorial paysager apparaît d'autant plus nécessaire que la Vallée d'Aoste connaît entre 1986 et 1996 des majorités régionales différentes. S'il existe un parti autonomiste (l'Union Valdôtaine) prépondérant, obtenant entre 40 et 50% des voix à chaque élection, celui-ci n'est pas à la direction des affaires entre 1992 et 1993, et gouverne le reste du temps avec des alliés différents. D'après de nombreuses voix autorisées, sans l'implication de deux personnalités, le président de la junta régionale (1986-1990)² et l'assesseur à l'*ambiente*³, à l'urbanisme et aux transports (1993-1996)⁴, il n'aurait pas été permis de mener à son terme le plan territorial paysager.

1.2- Les étapes du processus

Peu après la constitution du bureau du PTP et de la commission scientifique pour le territoire, la junta se dote de quatre objectifs : mettre à jour la législation régionale en matière d'urbanisme et d'environnement, mener à bien le plan territorial régional, créer un système d'information régionale fondé sur l'informatisation des données, aider à la formulation de projets locaux pouvant concerner soit une aire soit un secteur particulier.

Les années 1987-1990 sont consacrées à la réalisation des études scientifiques et techniques. En mars 1988, sont présentées des propositions de programmes en matière de développement, de sauvegarde et de valorisation des paysages. En mai 1989, sort le schéma du plan territorial paysager et en avril 1990 une esquisse de programme stratégique pour le développement touristique. Deux années sont encore nécessaires pour aboutir à une première proposition de projet du plan territorial paysager. Tout au long de ces années, le conseil régional est amené à plusieurs reprises à donner un avis favorable à la poursuite des études.

A la fin des années 1990, le plan territorial paysager est pratiquement terminé : les études préalables sont menées à bien, les orientations stratégiques sont dans l'ensemble fixées et la partie réglementaire est bien avancée. La plupart des « techniciens » pensent alors qu'il est urgent de soumettre aux autorités politiques compétentes. Une première série de consultations des autorités locales (quatre-vingts rencontres sont organisées au cours du mois de décembre 1992 avec les représentants des communes et des communautés de montagne) met en lumière les fortes réticences de ces dernières à l'égard de certains éléments du contenu du plan territorial paysager. Le conseil régional, au sein duquel l'Union Valdôtaine et ses alliés détiennent de nouveau une majorité,

¹ Il s'agit respectivement de Roberto Gambino, architecte et urbaniste, professeur au Politecnico di Torino et auteur de nombreux ouvrages sur le paysage ou les parcs naturels, et de Josette Mathiou, urbaniste.

² Auguste Rollandin de l'Union Valdôtaine.

³ Le terme *ambiente* peut littéralement être traduit par environnement. En réalité, l'*ambiente* est plus large que l'environnement, puisqu'il comprend le paysage, le patrimoine construit et plus largement la morphologie du territoire que celui-ci soit rural ou urbain.

⁴ Elio Riccardand des Verts.

hésite devant un conflit avec les élus locaux qui, de longue date, constituent la base du parti autonomiste. Le plan territorial paysager risque, comme le plan régional d'urbanisme de 1973, d'en rester à l'état d'esquisse ne pouvant être appliquée faute d'une approbation par la junte et le conseil régional.

1.3- Une concertation nécessaire avec les autorités locales

Les réticences des élus locaux à l'égard du plan territorial paysager ont trait aux contraintes qu'il risque de faire peser sur les décisions communales. A la fin des années 1960, dans un contexte de forte pression en faveur de l'urbanisation, les communes, pour la plupart d'entre elles, mettent à l'étude leur plan régulateur général. Même si tous les plans ne sont pas menés à leur terme, les élus font à cette occasion une première expérience de planification, et ce en l'absence de tout document d'encadrement à l'échelle intercommunale. En effet, si depuis la loi 1150/1942¹, la possibilité existe en Italie d'élaborer des plans régulateurs à l'échelle supracommunale, les expériences de planification d'aire vaste, que ce soit au niveau des groupements de communes (*comprendorio*), d'une province ou d'une région, restent jusqu'au début des années 1990 extrêmement rares. Plus encore qu'en France, la planification communale précède la planification supracommunale et ce malgré l'adoption de lois qui au début des années 1970 tentent de mettre sur pied un système hiérarchique de planification dit *a cascata*. Dans un tel contexte, il n'y a rien d'étonnant à ce que la première version du plan territorial paysager qui prévoit des prescriptions tant au niveau de l'ensemble du territoire régional, qu'à celui d'ensembles intercommunaux, soit perçues par les élus locaux comme une entrave à leur liberté d'action.

Les élections régionales de 1993 se traduisent par une poussée des « Verts » qui obtiennent 7% des suffrages exprimés. Ce parti a inscrit dans son programme la nécessité d'approuver le plan territorial paysager et plus largement une volonté de relancer la planification que ce soit à l'échelle régionale ou locale. L'assesseur à l'environnement, dès qu'il accède aux responsabilités, se sent personnellement investi de la mission de faire aboutir le plan territorial paysager et, pour ce faire, il doit lever les réticences des maires et des conseillers communaux. Il prend alors deux engagements : le premier est de relancer la concertation avec les autorités locales, le second de faire adopter en même temps que le plan territorial paysager une nouvelle loi qui définissent de manière plus claire les responsabilités respectives de l'échelon régional et de l'échelon communal.

¹ La loi N°1150 du 17 août 1942 est la première loi d'urbanisme en Italie. Le ministère des travaux publics se voit confier la tutelle de l'activité urbanistique. La loi introduit le *piano territoriale di coordinamento*, qui concerne certaines portions du territoire national à l'intérieur desquelles les communes doivent harmoniser leurs plans d'urbanisme. Elle définit le contenu du plan régulateur général (*piano regolatore generale*) qui doit désormais couvrir la totalité du territoire communal voire concerner plusieurs communes (*piano regolatore generale intercomunale*). La mise en œuvre des indications générales contenues dans les *piani regolatori generali* est conduite dans le cadre du plan particulier d'exécution (*piano particolareggiato di esecuzione*) qui permet de préciser le contenu détaillé de l'intervention urbanistique opérationnelle. La loi établit une liste des communes qui doivent mettre à l'étude un *piano regolatore generale*. Les communes de taille plus restreinte doivent prescrire un programme de construction (*programma di fabbricazione*).

1.3.1- La création du *comité technique des collectivités locales*

La décision est prise de mettre en place un comité technique de cinq personnes (architectes, ingénieurs, géomètres), travaillant habituellement pour le compte des communes et communautés de montagne. Ce comité, en association avec la commission scientifique et le bureau du PTP, est chargé de formuler des nouvelles propositions de rédaction de la partie réglementaire du plan territorial paysager. Ces réunions entre « techniciens » dépendant les uns de l'administration régionale, les autres des autorités locales, permettent d'aplanir les divergences, tant et si bien qu'une nouvelle version du plan territorial paysager peut être soumise aux autorités locales. Une nouvelle phase de concertation s'engage alors avec les consultations officielles (association des maires, association des présidents de communautés de montagne, comité régional pour la planification territoriale, comité scientifique pour l'environnement). La junte régionale se prononce le 29 novembre 1996 et il faut attendre le 10 avril 1998 pour que le conseil régional approuve la loi N°13 portant *approbation du plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste*.

Le plan territorial paysager est d'autant moins bien passé auprès des autorités locales que les premières propositions sont élaborées par des « techniciens » qui agissent sans orientations fixées par le pouvoir politique régional. Le comité technique des collectivités locales examine, avec la commission scientifique et le bureau de PTP, ligne par ligne les différents documents officiels composant le plan territorial paysager. Il joue un rôle de médiateur, poussant l'administration régionale et ses consultants à mieux tenir compte des attentes des élus et incitant ces derniers à modérer leurs demandes. Bien que le travail soit effectué par des techniciens, certains observateurs n'hésitent pas à parler d'une véritable réécriture politique du plan territorial paysager, ce qui explique les regrets voire une certaine amertume de la part de personnes qui étaient à l'origine des premières études.

1.3.2- La loi régionale 11/1998

La refonte de la législation régionale de l'urbanisme, qui ne comprend pas moins d'une vingtaine de textes, apparaît comme une nécessité aux yeux des élus locaux qui se plaignent des pesanteurs administratives auxquelles ils se heurtent quand ils veulent faire aboutir leurs projets. Conformément aux engagements pris, l'assesseur régional à l'environnement fait adopter à quatre jours d'intervalle la nouvelle loi régionale et le plan territorial paysager.

La loi régionale¹ redéfinit l'ensemble des instruments disponibles en matière d'urbanisme, du plan régional aux autorisations de construire, en passant par les plans communaux. Elle précise par ailleurs les pouvoirs respectifs des communes et de la région.

Selon l'article 1, la région entend, à travers l'adoption de cette loi, mettre en œuvre un objectif de *sviluppo sostenibile*². Reprenant à son compte la définition du rapport Bruntland, selon laquelle le développement durable est « *uno sviluppo che*

¹ LR N°11 du 6 avril 1998 *normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta*.

² Les italiens ont préféré la traduction littérale de *sustainable development* au terme français de développement durable.

soddisfa i bisogni delle generazioni presenti, salvaguardando il diritto di tutti a fruire, con pari possibilità, delle risorse del territorio, senza pregiudicare la soddisfazione dei bisogni delle generazioni future », elle précise que la planification territoriale doit :

- favoriser un usage des ressources compatible avec la préservation de l'environnement,
- sauvegarder (le terme italien employé est soumettre à tutelle) les paysages et les monuments historiques,
- réserver à l'agriculture les bonnes terres cultivables,
- inciter à la récupération du patrimoine construit,
- mettre les terrains nécessaires à disposition des activités économiques et des services publics,
- éviter une construction diffuse,
- favoriser une disposition équilibrée des populations sur le territoire.

L'on retrouve ici une rédaction proche de celle qui est adoptée par le nouvel article L.121-1 du code français de l'urbanisme, tel qu'il est rédigé après le vote le 13 décembre 2000 de la loi *solidarité et renouvellement urbain*.

Le titre 2 définit le contenu légal du plan territorial paysager. Il est à noter que ce travail est réalisé une fois que ce plan est lui-même terminé. Le droit vient donc formaliser a posteriori ce qui jusque-là n'était que pratique et expérimentation. Il est rappelé les différentes fonctions de ce plan qui est à la fois un document de programmation socio-économique, un *piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali* au sens de la loi 435/1985 et un plan de coordination au sens de la loi 142/1990 et qu'il porte sur l'intégralité du territoire régional. Il est précisé (article 3 du titre 2) que le PTP peut instaurer trois types de normes :

- les *prescrizioni direttamente cogenti e prevalenti* qui ont comme destinataires les sujets publics et privés et qui s'appliquent sans qu'il soit nécessaire de passer par l'adoption d'un document communal d'urbanisme (elles prévalent d'ailleurs sur ces instruments d'urbanisme) ;
- les *prescrizioni mediate* qui ont comme destinataires les auteurs des documents d'urbanisme et des règlements qui les accompagnent et que ces derniers doivent incorporer (*recepire* en italien) ;
- les *indirizzi* qui ont eux aussi comme destinataires les auteurs de documents d'urbanisme mais qui peuvent faire l'objet d'interprétations, de compléments et d'approfondissements.

La loi précise que le plan doit être soumis lors de son élaboration à un avis des communes et, après son approbation par la junte, à une consultation du public. Elle établit les modalités de révision du plan (*varianti*) et établit que tous les dix ans la région doit procéder à sa reconsidération. Enfin elle fixe à cinq ans après l'approbation du plan territorial paysager le délai au terme duquel les communes doivent ajuster (*adeguare*)¹ leur plan régulateur général aux normes du plan territorial paysager.

¹ Le terme italien employé est celui d'*adeguamento* qui peut être traduit par ajustement, adaptation ou mise en conformité. Mais cette mise en conformité n'a sans doute pas le sens que le terme a dans le droit

En ce qui concerne la planification locale, la LR 11/1998 reprend largement le contenu des lois nationales, notamment de la L 1150/1942 qui a instauré le plan régulateur. Le titre 3 de la loi régionale élargit l'objet de ces plans : le *piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico* porte non seulement sur la définition de l'occupation des sols, mais traite aussi de la protection de biens culturels, naturels et environnementaux, comme de la conservation et de la requalification du patrimoine bâti. Le PRG définit les équilibres fonctionnels et fixe les interventions de transformation des tissus urbains et de construction nouvelle qui sont nécessaires pour atteindre de tels objectifs. Par ailleurs, les communes doivent procéder à la délimitation des *ambiti inedificabili* (aires boisées, zones humides et lacs, zones soumises à des risques de glissements de terrain, d'avalanches ou d'inondation) et en tiennent compte lors de l'élaboration de leur plan régulateur. La LR 1/1998 maintient la tutelle de la région sur les décisions locales : les plans régulateurs et leurs *varianti sostanziali*¹ restent soumises à l'approbation de la junta régionale, alors que les *varianti non sostanziali*² et les *piani urbanistici di dettaglio* (plan d'urbanisme de détail)³ sont approuvés directement par le conseil communal.

Prenant acte que l'urbanisme est un domaine qui implique une pluralité d'acteurs de statut public ou privé, la LR 1/1998 (articles 26 et 27) adapte à la réalité valdôtaine le contenu de la procédure d'accord de programme, instaurée par la loi 142/1990 au niveau national. L'accord de programme peut être utilisé quand est nécessaire l'action coordonnée de plusieurs sujets publics à propos de programmes d'interventions ayant un caractère d'utilité publique ou entrant dans les compétences des communes ou de la région. Si n'importe quel sujet public ou privé peut prendre l'initiative de solliciter le lancement d'un accord de programme, seul le maire ou le président de la junta régionale peut décider de sa mise à l'étude. Une « *conférence de programme* » est réunie qui rassemble l'ensemble des acteurs concernés et qui élabore le contenu des actions envisagées et définit les modifications à apporter aux instruments d'urbanisme en vigueur lorsque cela est nécessaire. Lorsqu'il prévoit une modification du PRG, l'accord de programme est soumis à une approbation du conseil communal puis du président de la junta régionale. L'accord de programme peut valoir permis de construire (*concessione edilizia*). La négociation des projets d'urbanisme ou d'aménagement est donc souhaitée par la loi, elle peut même porter sur le contenu des outils réglementaire que sont les plans mais doit se dérouler dans un cadre fixé à l'avance par la loi. L'idée d'une coproduction de la planification territoriale et paysagère par la région d'une part, les autorités locales de l'autre, est donc encouragée.

Avec la LR 11/1998, la Vallée d'Aoste entre dans le club des régions italiennes qui se dotent d'une législation particulière en matière de planification territoriale et d'urbanisme. A la différence de la Toscane ou de la Ligurie, qui cherchent à desserrer le poids des contraintes administratives que la région faisait jusque-là peser sur les décisions communales et qui tente de faire de la planification un moment privilégié de dialogue entre les différents échelons de gouvernement du territoire, la Vallée d'Aoste, à l'image d'autres régions comme le Piémont, choisit de maintenir un fort encadrement

français. L'*adeguamento* des plans régulateurs généraux peut se faire sur la base d'interprétations ou d'approfondissements d'une partie des normes contenues dans le plan territorial paysager.

¹ Elles correspondent aux révisions du plan local d'urbanisme.

² Elles correspondent aux modifications du plan local d'urbanisme.

³ Ils s'apparentent aux anciens plans d'aménagement de zone des zones d'aménagement concerté.

des autorités locales par l'administration régionale. L'adoption du plan régulateur général, de ses *varianti sostanziali*, des cartes des milieux non constructibles pour des raisons de préservation de l'environnement ou de lutte contre les risques reste soumise à une approbation préalable de la région. La stratégie de la Vallée d'Aoste peut de ce point de vue être décrite comme une stratégie de résistance aux innovations introduites par les lois adoptées au niveau national¹.

2- Les analyses préalables

2.1- Analyses environnementales et paysagères

Les universitaires et les professionnels impliqués dans le cadre du plan territorial paysager sont extrêmement nombreux. Tant les membres du comité scientifique, que les représentants des bureaux d'études ou les personnalités du *comité technique pour les collectivités locales* participent à la mise au point des méthodes d'analyse, ou à la détermination des critères à retenir pour l'évaluation de l'impact environnementaux des projets d'urbanisme. Toutes les personnes interrogées s'accordent pour souligner le rôle joué en la matière par le président du comité scientifique. Roberto Gambino, professeur au Politecnico di Torino est en effet connu pour ses nombreux travaux qui portent soit sur les parcs naturels soit sur la protection du paysage. Auteur de l'ouvrage *Progetti per l'ambiente*, il s'implique tout particulièrement dans les débats sur l'application de la loi Galasso, débats qui ont pour cadre les congrès ou séminaires de l'Istituto Nazionale di Urbanistica.

La méthode d'analyse des paysages retenues n'est fondée ni sur la seule perception ni sur une approche strictement environnementaliste. Roberto Gambino parle à propos de la loi Galasso d'un tournant environnementaliste dans l'histoire de l'urbanisme : l'expérience de la planification paysagère constitue en effet une tentative de dépasser l'approche subjective issue du romantisme et de l'impressionnisme, approche purement visuelle au profit d'une approche objective fondée sur les sciences de la nature². Mais ce n'est pas pour autant qu'il convient d'assimiler paysage et environnement. A la différence de ce dernier, le paysage est aussi le produit d'une histoire humaine et son analyse suppose de combiner différents critères d'évaluation, différents angles de lecture et ce d'autant plus que l'objectif est d'élaborer non pas un simple document de protection des paysages mais un plan qui traite à la fois de l'urbanisme, de la protection du patrimoine, du développement, de l'environnement et des paysages.

Il est a posteriori bien difficile de faire une synthèse des très (trop d'après certaines personnes interrogées) nombreuses études préalables. En ce qui concerne le seul paysage, trois « *profils de lecture* » sont mis en œuvre³ :

¹ Sur les stratégies régionales à l'égard de la L142/1990 ou des lois Bassanini, cf. NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Editions Anthropos Economica, 2003, 233 p.

² GAMBINO R. *Progetti per l'ambiente*, Milan, Franco Angeli, 1996, 142 p.

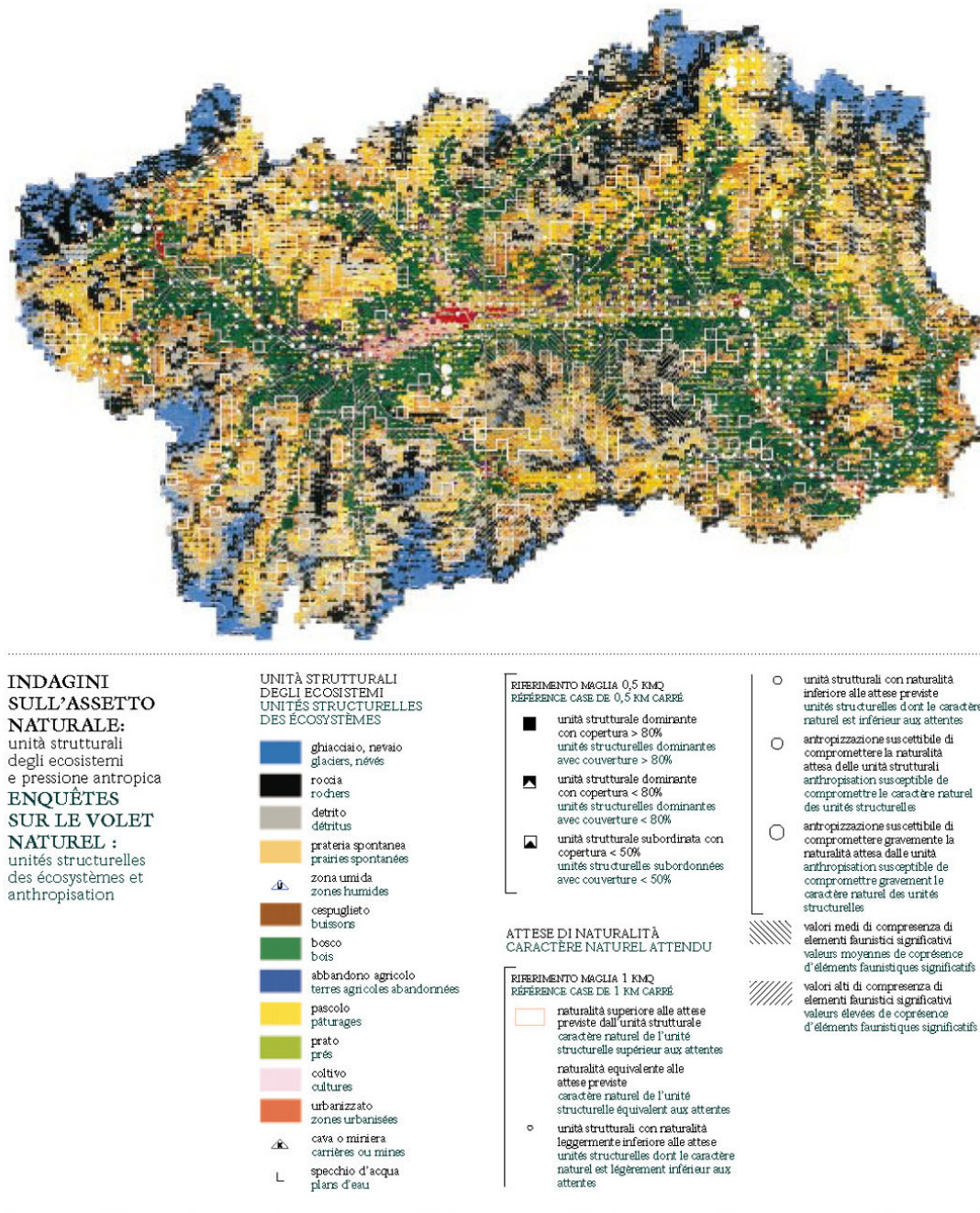
³ Entretien avec Josette Mathiou ancienne responsable de l'*Ufficio PTP* au sein de l'administration régionale.

- une approche naturaliste qui cherche à évaluer le degré de naturalité des différents espaces concernant le territoire valdôtain ;
- une approche culturelle qui vise à comprendre comment s'est sédimenté l'histoire sur le territoire et qui s'appuie sur des cartes de l'usage des sols et sur des inventaires patrimoniaux ;
- une approche formelle qui tente d'identifier le *paesaggio visivo* c'est-à-dire le paysage perçu.

2.1.1- Enquêtes sur l'environnement naturel

Pour mesurer la qualité des unités structurales qui constituent les différents écosystèmes, la méthode consiste à superposer une carte simplifiée des usages du sol (au 1/20000^{ème}) et une carte raster qui subdivise le territoire régional en carrés de cinq cents mètres de côté (vingt-cinq hectares). Pour chacune de ces unités élémentaires, est définie une couverture dominante (du type glacier, rochers, prairies, bois...). Ensuite celles-ci sont à leur tour subdivisées en carrés d'un hectare à l'échelle desquels est évaluée la pression anthropique à partir soit de la présence d'habitations ou d'hébergements touristiques, soit du passage de remontées mécaniques ou d'infrastructures routières. Sur la base de ce même maillage du territoire, est mesurée la sensibilité de l'environnement naturel : pollution des eaux, dégradation des zones de nidification, fragmentation des écosystèmes...

Figure 16 : Enquêtes sur le volet naturel
PTP rapport illustratif



Cette double évaluation confirme que les situations les plus critiques (pression anthropique élevé et forte sensibilité) se rencontrent pour l'essentiel dans les fonds de vallée. Au niveau de la Vallée d'Aoste, dominent les écosystèmes de haute altitude (rochers, glaciers, buissons, pâturages). Le territoire habité occupe en effet une surface inférieure à la forêt. Les conclusions de ces enquêtes permettent de corroborer des constats largement partagés : 55% du territoire est en condition de naturalité (peu de fragmentation si ce n'est par des sentiers et quelques routes) ; sur 33% du territoire, la naturalité est plus forte que ce qui est attendu (importance des conséquences de la déprise agricole) et sur 5% elle est moins forte (présence de routes, de remontées mécaniques ou d'installations hydroélectriques) ; 90% du territoire est peu soumis à des

transformations et les situations critiques du point de vue des atteintes à l'environnement ne concernent que 10% du territoire situé en fond de vallée. La pression anthropique se fait donc sentir sur un petit nombre d'espaces bien circonscrits.

Figure 17 : situations particulières de dégradation
PTP rapport illustratif





Les analyses portant sur l'environnement naturel confirment donc des phénomènes qui n'étaient jusque-là que pressentis de manière intuitive. Elles permettent par ailleurs d'identifier les problèmes qui se posent à une échelle locale : nécessité de préserver à l'échelle d'une commune ou d'un groupe de communes les corridors écologiques ou de régénérer des secteurs soumis à des pollutions particulières.

Figures 18 : pression anthropique sur l'environnement naturel
PTP rapport illustratif

CARATTERI E
CONDIZIONI DI
PRESSIONE
ANTROPICA
CARACTÈRES ET
CONDITIONS
D'ANTHROPISATION

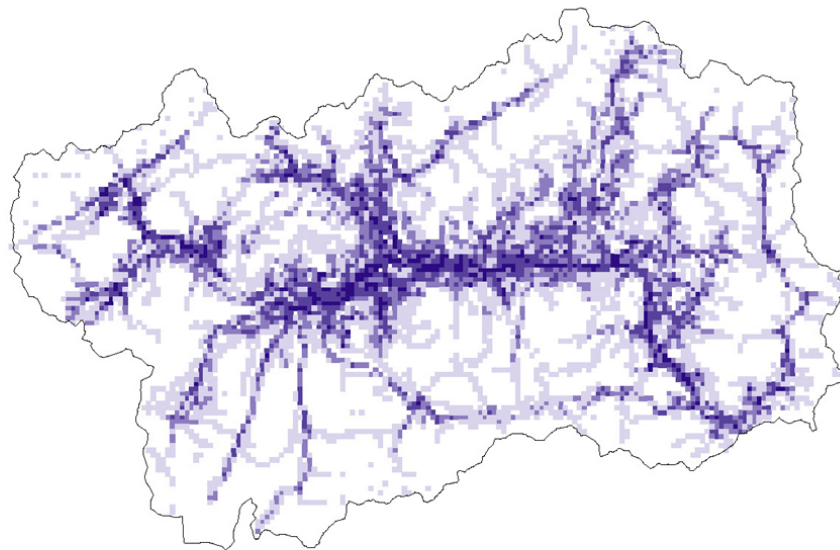
pressione antropica
eccezionalmente alta
anthropisation exceptionnelle

alta pressione antropica
anthropisation élevée

media pressione antropica
anthropisation moyenne

bassa pressione antropica
anthropisation faible

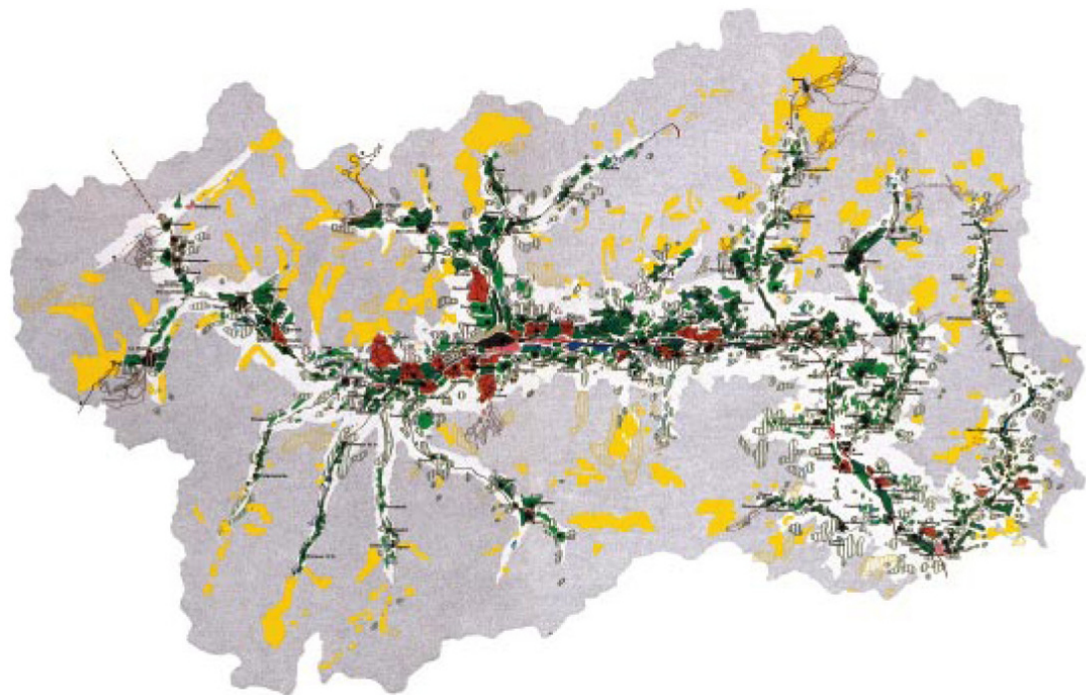
pressione antropica trascurabile
anthropisation négligeable



2.1.2- Enquêtes sur le volet culturel

Ces analyses sont basées sur une autre interprétation de la carte de l'usage des sols. Dans ce cas, la méthode est plus classique : il s'agit d'analyser les évolutions respectives des différents types d'usages du sol qu'ils soient liés à l'agriculture ou à l'urbanisation. Sont ainsi reportés sur une carte les terres cultivables, les pâturages et les espaces soumis à des processus d'abandon (friches, terres agricoles reconquises par la forêt...). Sont par ailleurs localisés différents types de centres habités (les centres simples, les centres à développement linéaire, les centres à développement réticulaire), l'habitat dispersé et les banlieues sans centre.

Figure 19 : enquêtes sur le volet culturel
PTP rapport illustratif



INDAGINI
SULL'ASSETTO
CULTURALE:
componenti
e sistemi insediativi
ENQUÊTES
SUR LE VOLET
CULTUREL :
éléments et systèmes
d'urbanisation

- | | |
|--|--|
| insediamenti semplici
centres simples | villaggi abbandonati
villages abandonnés |
| insediamenti a sistema lineare
centres à développement linéaire | villaggi ristrutturati per oltre 50%
villages réstructurés à raison de plus de 50% |
| insediamenti a sistema a rete
centres à développement réticulaire | dimensione dei villaggi al 1900
< 25, 25-50, 50-100, > 100 edifici
dimension des villages en l'an 1900: < 25, 25/50, 50/100, > 100 bâtiments |
| "pause" di terreni agricoli
"intervalles" de terres agricoles | incremento edilizio dei villaggi
< 25, 25-50, 50-100, > 100 edifici
croissance des villages: < 25, 25/50, 50/100, > 100 bâtiments |
| case sparse
habitat dispersé | villaggi con leggero incremento
villages ayant fait l'objet d'une légère croissance |
| pascoli
pâturages | territori boscati ex antropizzati
territoires boisés intéressés, autrefois, par des processus d'anthropisation |
| insediamenti microurbani
centres microurbains | coltivati o prati non più coltivati
cultures ou prés en friches |
| insediamenti urbani elementari
centres urbains élémentaires | territori a pascolo in abbandono
pâturages abandonnés |
| insediamenti urbani complessi
centres urbains complexes | zone ad altezza superiore a m. 1.800
zones à une altitude supérieure à 1.800 m |
| aree specialistiche
aires à destination spéciale | autostrada e infrastrutture di grande importanza
autoroute et infrastructures de grande importance |
| "periferie senza centro"
"banlieues sans centre" | |
| insediamenti particolari
centres particuliers | |
| aree collinari
collines | |
| aree di pertinenza della Dora
aires étroitement liées à la Doire Baltée | |
| impianti di risalita
e piste di sci
remontées mécaniques
et pistes de ski | |

Cette analyse de l'utilisation de l'espace est complétée par des inventaires patrimoniaux. A côté des monuments historiques qui ont fait l'objet, depuis de longues années, d'un catalogage à l'initiative de la *sovrintendenza*, le PTP procède à un premier repérage (délimitation de leur périmètre) de l'ensemble des agglomérations présentant un intérêt historique, artistique, documentaire ou environnemental. Une définition en est donnée : sont considérés comme agglomérations, tous les groupements d'habitations qui possèdent une valeur patrimoniale¹. Une typologie de ces groupements est dressée :

¹ Article 26 des *Norme di attuazione (Dispositions d'application)* du PTP.

- le centre historique d'Aoste qui comprend la ville romaine et les parties de territoires qui sont en relations étroites avec elles ;
- les bourgs qui sont des centres dotés d'une structure architecturale et urbanistique dense et planifiée, qui sont organisés le long d'un axe routier et qui étaient au Moyen Age protégé par une enceinte ;
- les *ville* qui sont des groupements existant depuis le Moyen Age et qui présentent un parcellaire ordonné autour souvent d'une résidence seigneuriale ;
- les villages, groupements plus récents dont le parcellaire est moins bien ordonné ;
- les hameaux qui regroupent quelques habitations ;
- les quartiers ouvriers et les villages miniers.

Pour bon nombre des ces agglomérations, ainsi que pour certains biens culturels isolés, il existe depuis 1987 des inventaires¹ qui sont fondés :

- d'une part sur une comparaison entre le cadastre du 19^{ème} siècle et la situation actuelle, ce qui permet d'évaluer les évolutions de l'usage du sol et les modifications des bâtiments ;
- d'autre part des relevés (sous forme de fiches) qui permettent de connaître la date de construction, les règles d'implantation du bâtiment, les règles architecturales qui déterminent son organisation interne, les détails stylistiques (ouvertures, cheminées, toitures) et la qualité des matériaux utilisés.

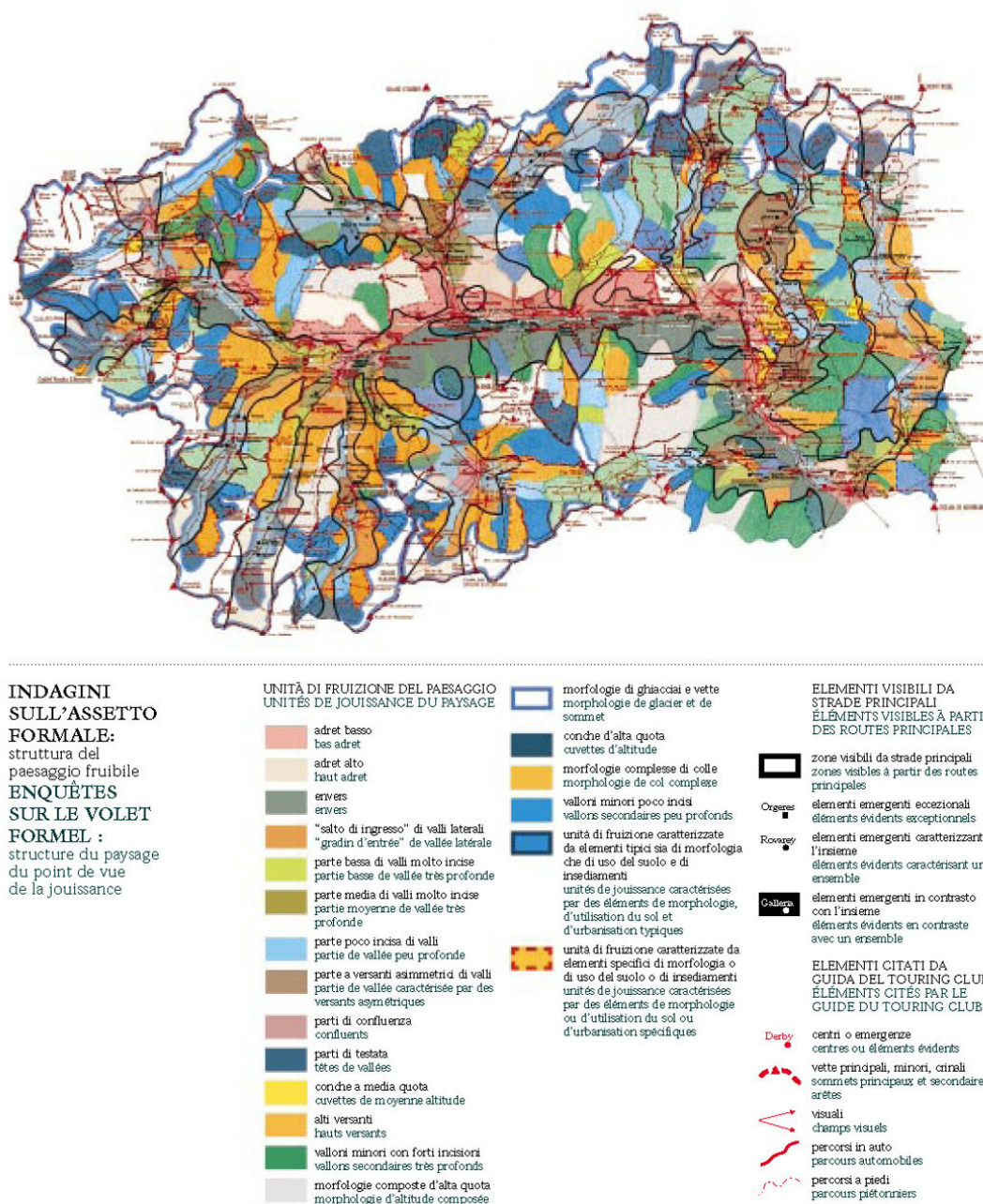
2.1.3- Enquêtes sur le volet formel

Ce dernier volet de l'analyse paysagère s'intéresse à la forme (à la morphologie) des unités élémentaires qui constituent le paysage valdôtain. La structure du paysage n'est plus analysée ici sur la base de critère environnemental ou patrimonial mais en fonction de la perception : une carte identifie le bas et le haut adrets, l'envers, les gradins d'entrée de vallée latérale, les différentes parties de ces vallées, les confluent, les cuvettes, les vallons secondaires, les glaciers ou les paysages de rochers, les éléments perceptibles depuis les routes principales, les champs visuels et les parcours piétonniers. Cette carte est complétée par une description plus détaillée de ces différents paysages à l'échelle de fiches par unités locales².

¹ Cf notamment l'appendice p.217 et suivantes de REMACLE C. *l'habitat rural valdôtain*, Turin, Umberto Allemandi & C., 1994, 277 p.

² Région Autonome de la Vallée d'Aoste *Plan Territorial Paysager. Fiches des unités locales*, Aoste, Editoriali Musumeci, 1998, 279p.

Figure 20 : enquête sur le volet formel
PTP rapport illustratif



2.2- Les autres analyses

Ces analyses environnementales et paysagères très fouillées sont accompagnées par des études plus classiques portant sur les réseaux d'infrastructures (réseaux routier et autoroutier, voies ferrées, remontées mécaniques, chemins ruraux), sur la hiérarchie existant entre les différents centres urbains (en fonction de présence de services à la population, de services aux entreprises et de services touristiques), sur la démographie et les activités économiques et sur l'occupation des logements.

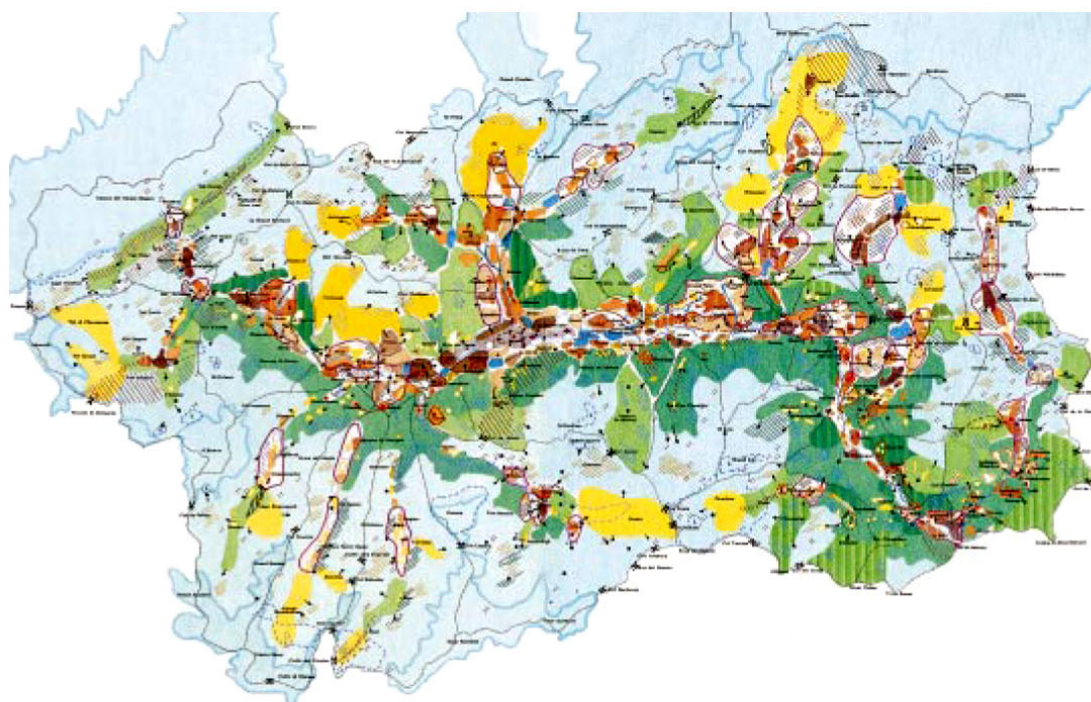
Un premier diagnostic territorial est établi. Entre 1981 et 1991, la croissance démographique s'est poursuivie (3,9%) avec cependant des disparités à l'intérieur de la région : les communes dont la population a cru le plus fortement sont situées dans la haute vallée (à proximité de la station de Courmayeur), à l'ouest et au nord d'Aoste, entre Aoste et Saint Vincent. Si la population de la vallée centrale croît, le chef-lieu régional apparaît moins attractif que par le passé, alors que se poursuit le dépeuplement de la haute montagne.

Ces évolutions démographiques sont à relier à l'évolution économique. Alors que la crise de l'industrie se poursuit (diminution de 13,4% du nombre d'employés), notamment dans le val de Cogne, dans les alentours d'Aoste et la basse vallée (communes de Verrès, Donnas et Pont-Saint-Martin), les activités tertiaires et plus particulièrement le commerce (+20%) poursuivent leur développement que ce soit à Aoste ou dans les pôles touristiques.

L'influence du développement touristique se traduit notamment par une augmentation de 12,3% du nombre d'habitations non occupées (catégorie qui en Italie comprend les résidences secondaires) et contribue à une élévation du niveau de revenu dont témoigne la croissance de 15,9% des habitations occupées.

Le développement régional ne va pas sans un accroissement des disparités : alors qu'habitations, services et zones d'activités tendent à s'implanter de manière privilégiée le long de la vallée de la Doire Baltée où sont localisés l'autoroute, la route nationale, la voie ferrée et les principaux centres urbains, le tourisme reste fortement polarisé (stations de Courmayeur, La Thuile, Pila, Cervinia et Champoluc) et la montagne traditionnelle poursuit son déclin. Ces évolutions économiques s'accompagnent de transformations, pouvant se traduire par de véritables altérations des paysages. Le plan territorial paysager tente de proposer une stratégie d'ensemble, qui touche à la fois au développement, à la réorganisation des infrastructures, à la restructuration de l'urbanisation, à la requalification de l'environnement et des paysages.

Figure 21 : Synthèse des enquêtes paysagères
source : PTP rapport illustratif



**SINTESI
DELLE INDAGINI
PAESISTICHE
SYNTHÈSE
DES ENQUÊTES
PAYSAGÈRES**

	aree ad elevata naturalità aires ayant un caractère naturel élevé		componenti dei paesaggi insediati sottoposti a sviluppo trasformativo éléments des paysages urbanisés faisant l'objet de transformations		confronto visivo confrontations visuelle
	paesaggio dominato da pascolo e da prateria paysages dominés par des pâturages et des prairies		componenti dei paesaggi insediati sottoposti a forte incremento edificatorio éléments des paysages urbanisés faisant l'objet d'une forte croissance		punto di ingresso point d'accès
	aree naturali o pastorali fortemente infrastrutturate per uso turistico aires naturelles ou pâturages lourdement équipés à des fins touristiques		paesaggi di forte integrazione tra componenti insediate e componenti naturali paysages caractérisés par une grande intégration d'éléments urbanisés et naturels		morfologia di chiusura morphologie de ravin
	aree boscate zones boisées		concentrazione di opere infrastrutturali in zone di bassa presenza antropica concentration d'ouvrages infrastructuraux dans des zones caractérisées par une faible présence de l'homme		morfologia di terrazzo con salto di quota morphologie en terrasses avec dénivellement
	zone boscate con roccia zones boisées avec rochers		naturalità in zone di presenza antropica éléments naturels dans des zones d'anthropisation		confine comunale limites communales
	paesaggi alpini poco insediati con sequenze di prato, bosco, pascolo paysages alpins, peu urbanisés, avec des séquences de prés, bois et pâturages		aree di pregio naturalistico o ambientale aires d'intérêt naturel ou environnemental		confine di zone ad alta naturalità alterabile limites des zones ayant un caractère naturel élevé susceptible d'être altéré
	zone "pausa" non coltivate in paesaggi ad alta antropizzazione zones "intervalle" non cultivées dans des paysages caractérisés par une forte anthropisation		relazioni visive funzionali o morfologica relation visuelle fonctionnelle ou morphologique		confine d'ambito coincidente con confine comunale limites de zone coïncidant avec des limites communales
	zone "pausa" coltivate non insediate in paesaggi ad alta antropizzazione zones "intervalle" cultivées et non urbanisées dans des paysages caractérisés par une forte anthropisation				confine d'ambito non coincidente con confine comunale limites de zone ne coïncidant pas avec des limites communales
					punti di vista eccezionali points panoramiques exceptionnels
					paesaggi compromessi di dettaglio paysages de détail compromis
					paesaggi di dettaglio paysages de détail
					strade emergenti routes évidentes

3- Stratégies de développement et de sauvegarde

3.1- Valoriser l'identité régionale à l'échelle européenne

« La vieille image de région-carrefour, qui évoque l'importance de la région par rapport aux systèmes internationaux de circulation, devra laisser la place à une image plus caractéristique, complexe et fascinante, ancrée dans l'histoire et dans la nature même de la vallée »¹. Cette valorisation de l'identité locale passe par :

- la sauvegarde et la valorisation de l'environnement ;
- la diversification de l'offre touristique ;
- le renforcement des fonctions culturelles ;
- la réduction des coûts sociaux et environnementaux induits par les grandes infrastructures routières et autoroutières ;
- la modernisation du réseau ferré.

La stratégie adoptée passe donc par une valorisation des éléments de patrimoine (présence des montagnes, persistance d'un système agropastoral, patrimoine historique et archéologique, traditions culturelles locales) qui constituent les fondements de l'identité régionale et permettront à la Vallée d'Aoste de défendre sa place en Europe.

3.2- Valoriser le patrimoine naturel et culturel

La sauvegarde et la valorisation du patrimoine répondent à un objectif de développement économique et social. Elles représentent le moyen de favoriser une reconversion de l'offre touristique et une diffusion des activités qui lui sont liées sur tout le territoire. L'objectif est de dépasser les simples mesures de protection pour arriver à des actions de requalification qui concernent :

- la mise en valeur des berges de la Doire Baltée (protection de l'écosystème fluvial, restauration des secteurs dégradés par des activités de type industriel, l'implantation d'équipements de loisirs) ;
- la sauvegarde des milieux naturels et du système forestier ;
- la revalorisation du système agropastoral ;
- la requalification du fond de vallée et des systèmes urbains qui y sont implantés.

3.3- Un développement touristique durable

La volonté est de réorienter le développement des activités économiques, qu'il s'agisse de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat ou du tourisme de manière à favoriser une meilleure valorisation des ressources locales. La région doit utiliser les instruments d'action dont elle dispose, notamment les moyens financiers qu'elle met à disposition des entrepreneurs locaux, pour favoriser cette réorientation.

¹ Plan territorial paysager. Rapport illustratif, op. cité, p203.

Cette volonté de réorienter le développement concerne non seulement l'agriculture et l'artisanat qui doivent rechercher des productions de qualité mais aussi les activités touristiques. Le tourisme peut en effet contribuer à la stabilisation démographique à condition de rompre avec le modèle de développement adopté jusque-là. L'offre se concentre autour de quelques stations de sports d'hiver et répond à un seul type de demande qui est celle des loisirs de neige. Afin d'arriver à un allongement de la saison et une diffusion territoriale, il convient de mettre en place une offre complémentaire (tourisme doux lié aux activités de nature, tourisme culturel). Une requalification des stations existantes est par ailleurs envisagée à condition qu'il n'y ait pas d'augmentation de la capacité d'hébergement notamment des résidences secondaires

3.4- Un territoire à habiter

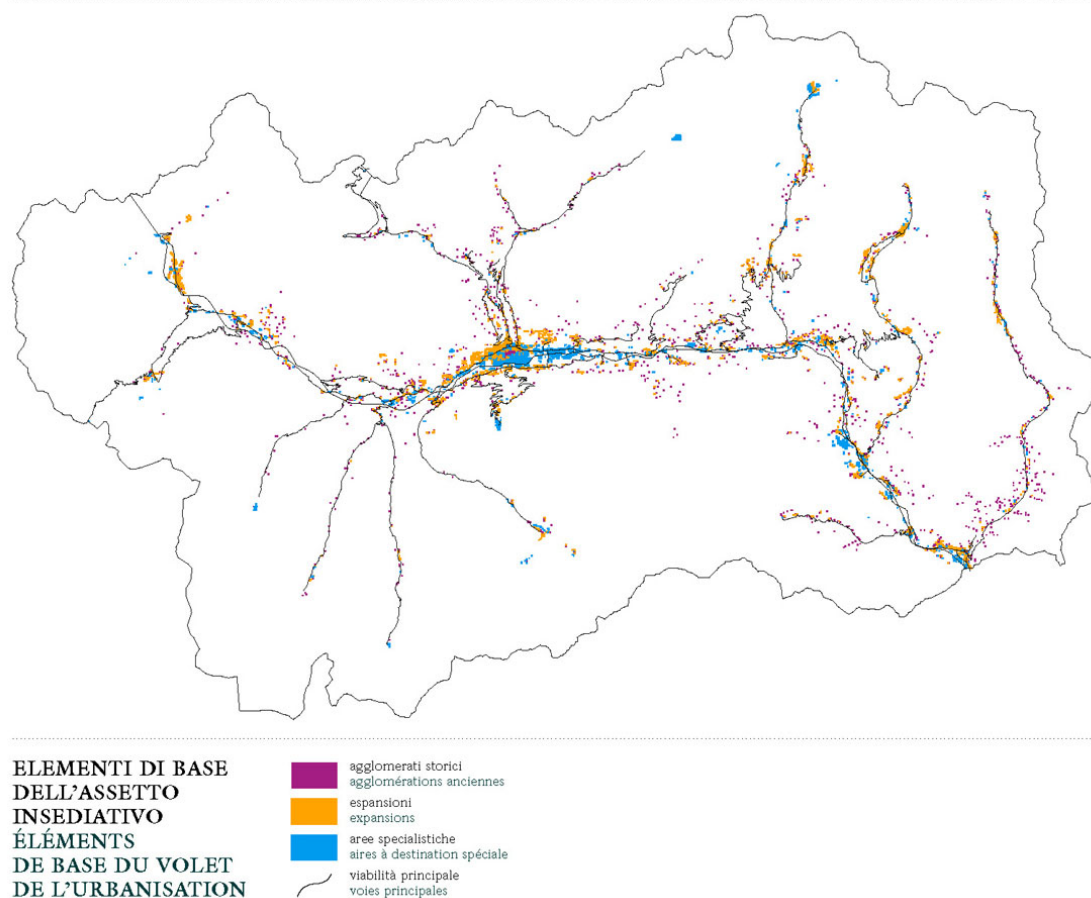
L'entretien de l'environnement ne sera possible que si l'on réussit à mettre en œuvre des actions à même d'enrayer la tendance à l'abandon des villages de montagne. Il convient donc d'offrir à tous les habitants de la région, quel que soit leur lieu de résidence, des conditions de vie et de mobilité équivalentes. L'objectif est d'envisager « *une espèce de ville diffuse* »¹, « *una città dei villagi* »², à l'échelle de l'ensemble du territoire régional, en jouant sur une requalification du patrimoine bâti des bourgs et villages.

Une certaine diffusion de l'urbanisation est donc acceptée à condition qu'elle soit organisée. Entre 1980 et 2000, l'urbanisation s'est diffusée principalement dans la vallée centrale sur la base d'un report des constructions des villes et bourgs centres vers les communes périphériques. Ce processus pourrait à terme transformer le fond de vallée en un « *couloir urbain* » continu. Pour aller à l'encontre d'une telle évolution, il convient de valoriser le rôle des bourgs (ensembles Pont Saint Martin/Verres, Chatillon/Saint Vincent, Nus/Chambave, La Salle/Morgex, Courmayeur) qui pourraient accueillir les fonctions urbaines à l'étroit dans le chef-lieu régional. L'objectif est de favoriser un modèle de type polycentrique fondé sur une complémentarité entre des nœuds urbains spécialisés.

¹ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p207.

² GAMBINO R. *Un progetto per l'ambiente*, op. cité.

Figure 22 : la diffusion de l'urbanisation
PTP rapport illustratif



Le plan territorial de la Vallée d'Aoste, à la différence des schémas d'aménagement et de développement adoptés au cours des années 1980 par un certain nombre de régions ou de départements français, ne s'en tient pas à l'élaboration d'une stratégie de développement dont la mise en œuvre renvoie à une action de programmation. En plus d'être un *programma economico di sviluppo*, le PTP est aussi un plan d'urbanisme qui doit donc fixer des orientations et des règles qui ont trait à l'usage des sols. Dans un contexte de remise en cause des pratiques de zoning liées aux doctrines fonctionnalistes qui sont des formes diverses ont régné jusqu'à la fin des années 1970, le PTP en vient à s'appuyer sur les concepts de systèmes environnementaux et d'unités de paysage qui commencent à cette époque à être partagés par une large partie du milieu professionnel de l'urbanisme en Italie.

4- Sistemi ambientali et unités de paysages, deux éléments clefs de l'organisation du territoire régional

La volonté des professionnels, qui ont en charge les études préalables du plan territorial paysager, est de mettre sur pied un véritable plan territorial en évitant de lui donner un contenu trop contraignant, car ce serait courir le risque qu'il ne soit pas appliqué. Roberto Gambino, président de la commission scientifique, est celui qui, à cette époque, possède une expérience en matière d'environnement et de paysage. Il récuse l'idée de l'établissement de zones qui serait chacune dotée d'un règlement ayant un caractère contraignant, tant en ce qui concerne les plans d'urbanisme communaux et les autorisations de construire. Il propose donc de préférer aux *norme cogente* (normes contraignantes) les *indirizzi* (orientations) dont il rappelle qu'il s'agit de normes qui sont parfaitement définies du point juridique et qui ont le statut de *norma consiglio* (norme conseil)¹. Cette volonté de transformer le contenu juridique du plan correspond à une volonté de responsabiliser les interlocuteurs de la région que sont les autorités locales. L'idée est donc ainsi que l'indique Patrizia Gabellini de ne pas contraindre les communes à respecter une norme mais de les obliger à engager un dialogue sur les objectifs du plan régional : le *piano di indirizzo*, par opposition à un document à caractère réglementaire, « *ha la prerogativa di imporre al destinatario l'obbligo di tenerla presente, non di osservarla, potendo discostarsene qualora esistano motivate giustificazioni* »². Le processus de planification territoriale doit perdre son caractère hiérarchique et favoriser un échange d'arguments entre les différents échelons de gouvernement local. C'est pour répondre à de tels objectifs, que Roberto Gambino propose, pour le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste, de substituer aux cartes de zonage des cartes fondées sur l'identification des systèmes territoriaux d'une part, des unités de paysage de l'autre.

4.1- Les systèmes environnementaux

4.1.1- Critères de définition

« *La définition des différents systèmes environnementaux représente à la fois le résultat d'analyses et d'évaluations pluridisciplinaires de l'environnement régional et la base principale pour l'application du PTP. Elle part de l'analyse de composantes environnementales – en tant qu'éléments ou ensemble d'éléments constituant le milieu et pouvant faire l'objet d'analyses d'évaluation distinctes et significatives aux fins de l'appréciation des conditions environnementales – et vise la détermination de situations caractérisées chacune par une certaine homogénéité de présences et de parcours évolutifs, susceptibles de faire l'objet d'orientations en matière de sauvegarde et d'intervention suffisamment homogènes pour chacune d'entre elles et significativement différenciées l'une de l'autre* »³. La définition de la notion de système, qui est adoptée dans le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste, fait référence à des réalités naturelles directement observables, comme la présence sur un territoire donné de bois ou de pâturages. Cette définition, basée sur une étude de l'usage des sols, a été enrichie

¹ Entretien avec Roberto Gambino, professeur au Politecnico di Torino, président de la commission scientifique du PTP.

² GABELLINI P. *Techniche urbanistiche*, Rome, Carocci Editore, 2001, p 429.

³ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p210.

par des croisements avec des investigations géologiques et des analyses morphologiques des paysages. L'identification des systèmes relève donc de lectures relativement scientifiques et objectives du territoire et se distinguent des approches plus subjectives du paysage perçu (ce que les urbanistes italiens appellent les approches formelles).

Les systèmes environnementaux occupent avec une certaine continuité de vastes espaces à l'échelle de l'ensemble du territoire régional et peuvent inclure des modes d'occupation des sols différentes de celui qui sert de critère de définition du système. Ainsi, à titre d'exemple, des clairières ont été intégrées dans le système forestier et les cabanes de bergers, qui peuvent donner naissance en certains lieux à de véritables hameaux d'altitude, l'ont été dans le système des pâturages.

La définition qui est donnée ici des systèmes environnementaux apparaît relativement simple si on la compare à celles qui sont données dans d'autres expériences de planification territoriale en Italie. Elle ne suppose ni l'identification des différents éléments qui composent le système, ni surtout des relations qui les unissent. Le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste se contente de tracer le périmètre des différents systèmes, alors que les plans régulateurs généraux de communes comme Bergame ou Prato s'attachent à déterminer des règles de structure pour chacun de ces systèmes. Le PTP de la Vallée d'Aoste est en effet antérieur de quelques années aux plans de la dernière génération et il n'a pu intégrer toutes les avancées qu'a connues, au cours des dernières années, la réflexion des universitaires et des urbanistes sur la pratique du planning.

4.1.2- Les différents systèmes

Le plan territorial de la Vallée d'Aoste identifie six grands systèmes environnementaux qui pour certains d'entre eux sont subdivisés en sous-systèmes. Le *système des aires naturelles* comprend par exemple la haute montagne et les autres aires naturelles. Celui des *urbanisations traditionnelles* se subdivise en :

- un sous-système à vocation intégrée dans lequel il n'y a pas de concurrence entre les activités traditionnelles et les nouvelles fonctions de l'espace rural ;
- un sous-système à vocation résidentielle marquée par un processus d'urbanisation relativement indépendant du contexte d'origine ;
- un sous-système à vocation touristique.

La délimitation des systèmes ne se limite pas à la transcription d'un état de fait, mais tient compte de leurs évolutions possibles. Ainsi ont été classés, dans le sous-système à vocation résidentielle ou le sous-système à vocation touristique, des espaces encore à dominante agricole mais qui, à cause de leur proximité de pôles de développement, vont à terme changer de destinations.

Systèmes	Caractéristiques
des aires naturelles	absence d'activités humaines interférant avec les processus naturels
des pâturages	alpages et infrastructures liées à leur exploitation
forestier	présence de bois ou de forêts comprend aussi les clairières, les éboulis, les rochers et les chalets (mayens) d'altitude enclavés
des cours d'eau	espaces concernés par les dynamiques d'évolution des cours d'eau du point de vue hydraulique, hydrogéologique, géomorphologique, écologique et paysager
des urbanisations traditionnelles	présence d'activités traditionnelles (agriculture principalement) et de l'habitat qui leur est lié
urbains	présence de l'urbanisation, des équipements et des infrastructures qui lui sont liés

Le repérage des systèmes débouche sur la construction d'une carte au 1/50000^{ème} qui ressemble à s'y méprendre aux cartes des destinations des sols des schémas directeurs élaborés dans la seconde moitié des années 1980 en France.

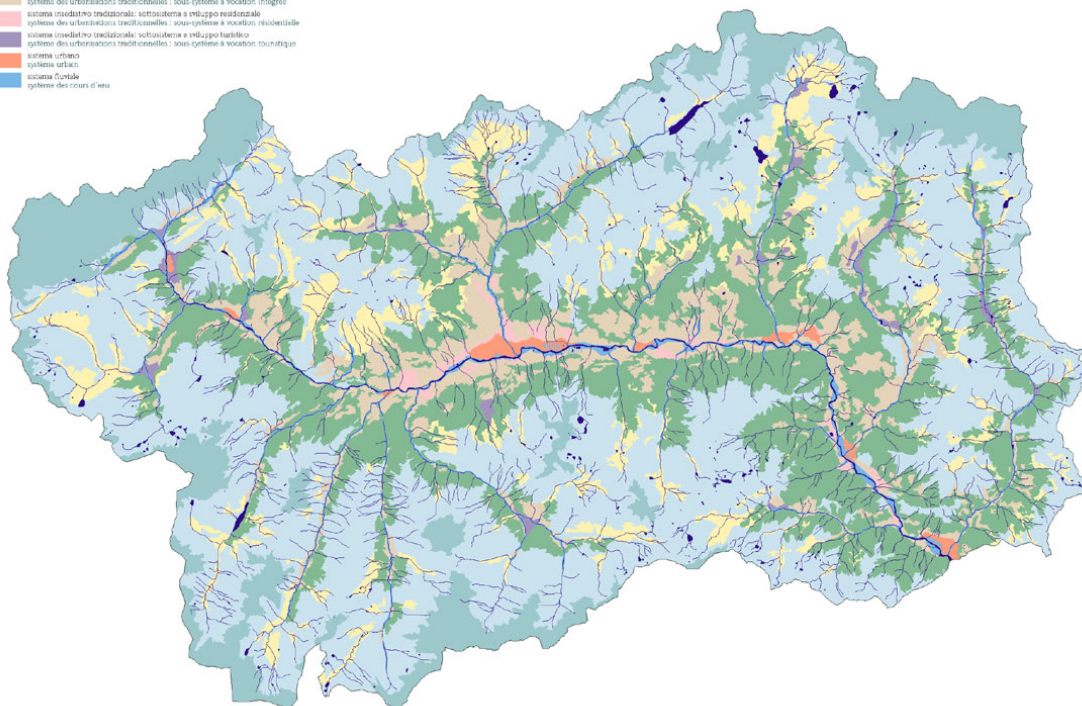
Le rapport illustratif du plan territorial paysager précise que la délimitation proposée pour chaque système a un caractère d'indication et non de prescription. Et, sans doute parce que les documents graphiques qu'ils produisent ne sont pas assez parlants, les auteurs du plan territorial paysager ressentent le besoin de préciser que la répartition des systèmes sur le territoire régional ne doit en aucune manière être assimilée à une sorte de zonage substitutif de celui des plans locaux¹. La délimitation des systèmes devra en effet être précisée et éventuellement modifiée par les documents d'urbanisme communaux. Il n'existe pas d'obligation de conformité ni même de compatibilité entre les systèmes du plan régional et le zonage des plans communaux.

¹ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p211.

Figure 23 : les systèmes environnementaux
PTP rapport illustratif

SISTEMI AMBIENTALI
SYSTÈMES ENVIRONNEMENTAUX

- sistema delle aree naturali: sottosistema dell'alta montagna
- système des aires naturelles: sous-système de la haute montagne
- sistema delle aree naturali: sottosistema delle aree naturali
- système des zones naturelles: sous-système des zones naturelles
- sistema dei piccoli
- système des pittoresques
- sistema boschivo
- système forestier
- sistema insediativo tradizionale: sottosistema a sviluppo integrato
- système des urbanisations traditionnelles: sous-système à vocation intégrée
- sistema insediativo tradizionale: sottosistema a sviluppo residenziale
- système des urbanisations traditionnelles: sous-système à vocation résidentielle
- sistema insediativo tradizionale: sottosistema a sviluppo turistico
- système des urbanisations traditionnelles: sous-système à vocation touristique
- sistema urbano
- système urbain
- sistema fluviale
- système des cours d'eau



4.2- Unités de paysage et unités locales

Les unités de paysage sont définies par contraste avec les systèmes : « *Les systèmes concernent des zones monothématiques ou de toute façon caractérisées par l'homogénéité des éléments environnementaux qui s'étendent, souvent avec continuité, sur le territoire (comme le système forestier ou le système des cours d'eau) en reliant des localités diverses... Les unités visent à capter d'une manière holiste et globale, l'interaction des différents éléments qui caractérisent certaines zones et leur donnent une image et une identité particulière qui les distinguent les unes des autres* »¹. L'on retrouve ici la distinction introduite dans la législation toscane, dont Gustavo Giovannoni fournit une précieuse analyse : alors que la notion de système renvoie à l'idée d'interrelations et de complémentarités, celle d'unité (dans ce dernier cas d'*unità territoriali organiche elementari*) renvoie à l'idée d'autosuffisance et de séparation entre les parties².

Cette volonté de découper le territoire en une série d'unités apparaît comme une application des théories de l'écologie du paysage qui font l'hypothèse que l'espace

¹ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p213.

² GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana*, op. cité, p 35.

naturel est organisé sur la base d'unités élémentaires qui, selon les auteurs, prennent le nom d'écotope, de cellule ou de carte (au sens ici de carte génétique). Ces unités sont composées d'éléments abiotiques reliés entre eux par des lois naturelles et sont donc dotées d'une certaine stabilité¹. C'est ce constat qui autorise les urbanistes italiens à parler d'*invarianti strutturali* à propos des lieux qu'ils caractérisent comme étant des unités de paysage ou des unités territoriales. Il existerait donc des structures naturelles ayant une certaine permanence et donc relativement insensibles aux mouvements de l'histoire de la société. Le repérage de ces invariants fournit une légitimité de type scientifique à l'élaboration de règles de sauvegarde ou de valorisation des paysages.

Roberto Gambino et les écologues, qui collaborent avec lui à l'occasion du plan territorial paysager, cherchent à adapter ces définitions aux spécificités de leur terrain d'étude. Ils ont connaissance des travaux des géologues et des pédologues qui parlent de milieux homogènes du point de vue de la composition des sols et donc de la couverture végétale. Mais ils ont aussi conscience des difficultés qu'il y a à faire coïncider les limites des unités définies à partir de critères relevant de disciplines scientifiques différentes (biologie, géologie, géographie...). La définition qu'ils donnent des unités de paysage, puis des unités locales, tient compte de l'hétérogénéité des éléments présents sur un territoire donné et prend appui sur des critères qui ont trait à la perception du paysage.

Les unités de paysage correspondent à des lieux qui sont nommés et reconnus par les populations locales et peuvent avoir, soit des frontières constituées par de véritables barrières géomorphologiques (une ligne de crête, une arrête de montagne...), soit des limites floues et incertaines. Il existe donc un certain degré de subjectivité dans la délimitation de ces unités de paysage qui, comme les systèmes, ont fait l'objet de cartographies.

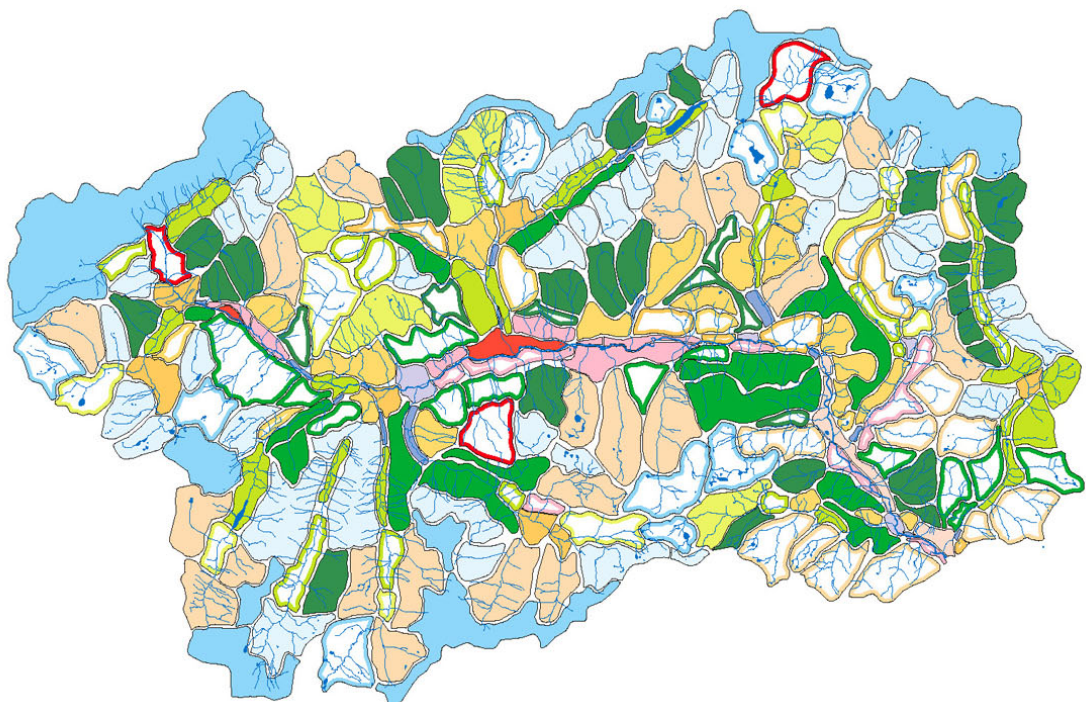
¹ FINKE L. *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, op. cité, pp 100-101.

Types d'unités de paysage	
unités de paysage ayant un caractère naturel	- glaciers - paysages lacustres d'altitude - cuvettes d'altitude - cuvettes pâturées - convergences de plusieurs pâturages - vallons en gradin - vallon à forte pente - vallées secondaires à morphologie complexe
unités dominées par la forêt	- versants boisés - habitat dispersé dans les bois - corniches boisées
unités urbanisées	- vallées à développement discontinu - vallées à fond plat - gorges et défilés - terrasses le long du versant - terrasses avec cuvettes urbanisées - versants en bande - urbanisation sur confluent - pentes urbanisées de l'envers - paysages dominés par un ou plusieurs éléments perceptibles de manière évidente - plaines de la vallée centrale - paysages urbains - paysages urbains dominés par des monuments naturels

Il est rapidement apparu que ces unités de paysage étaient de dimensions trop petites pour que puissent être définies à leur niveau des mesures de gestion du territoire. Ce constat conduit les responsables du plan territorial paysager à proposer leur regroupement en unités locales qui correspondent soit à une vallée, soit à une portion de la vallée centrale. Ainsi le Val Ferret, vallée perpendiculaire à la Doire Baltée, située au débouché du tunnel du Mont-Blanc, constitue une unité locale qui regroupe trois grands types d'unités de paysage que sont les glaciers, la vallée et les paysages de cuvettes.

Pour chacune de ces unités locales, il est défini un ensemble de mesures visant à la protection, à la transformation ou à la restauration des paysages. Un conflit se développe, avant l'approbation du plan territorial paysager, entre les professionnels en charge des études et l'administration régionale d'une part, les élus locaux de l'autre, à propos de la portée juridique des mesures contenues dans les fiches des unités locales.

Figure 24 : les unités de paysage
PTP rapport illustratif



**UNITÀ
DI PAESAGGIO
UNITÉS
DE PAYSAGE**

■ AC — paesaggio dei ghiacciai paysage de glaciers	■ BI — paesaggio dell'insediamento diffuso nel bosco paysage d'habitat dispersé dans les bois	■ IP — paesaggio di pendio insediato dell'envers paysage de pente urbanisée de l'envers
■ AL — paesaggio lacustre d'alta quota paysage lacustre d'altitude	■ BC — paesaggio di cornice boscata paysage de corniche boisée	■ IF — paesaggio del conoide insediato paysage d'urbanisation sur cône
■ AC — paesaggio di conche d'alta quota paysage de cuvette d'altitude	■ GS — paesaggio di gole e strettoie paysage de gorges et défilés	■ FD — paesaggio dominato da uno o più fulcri paysage dominé par un ou plusieurs éléments évidents
■ PC — paesaggio di conche a pascolo paysage de cuvette pâturable	■ VD — paesaggio di vallata a sviluppo discontinuo paysage de vallée à développement discontinu	■ DP — paesaggio di piana della valle centrale paysage de plaine de la vallée centrale
■ PS — paesaggio di convergenza di sottosistemi del pascolo paysage de convergence de sous-systèmes des pâturages	■ VP — paesaggio di valle con piana paysage de vallée à fond plat	■ UU — paesaggio urbano paysage urbain
■ VC — paesaggio di vallone a gradoni paysage de vallon en gradins	■ TV — paesaggio di terrazzo lungo versante paysage en terrasses le long du versant	■ UN — paesaggio urbano dominato da monumenti naturali paysage urbain dominé par des monuments naturels
■ VF — paesaggio di vallone in forte pendenza paysage de vallon en forte pente	■ IT — paesaggio di terrazzo con conca insediata paysage en terrasses avec cuvette urbanisée	
■ VC — paesaggio di valle minore a morfologia complessa paysage de vallée secondaire à morphologie complexe	■ IV — paesaggio di versante a fasce paysage de versant en bandes	
■ BV — paesaggio di versanti boscati paysage de versants boisés	■ IK — paesaggio di insediamento su confluenza paysage d'urbanisation sur confluent	

C- La portata giuridica del piano territoriale paesaggiero

Figure 25 : l'organizzazione generale del territorio (carta di sintesi)

PTP rapporto illustrativo

TAVOLA DI PIANO N. 1

ASSETTO GENERALE

in scala 1:50.000 (riproduzione ridotta)

PLANCHE N° 1

ORGANISATION GÉNÉRALE

au 1/50 000 (reproduction réduite)

SISTEMI AMBIENTALI SYSTÈMES ENVIRONNEMENTAUX

-  sistema delle aree naturali:
sottosistema dell'alta montagna
système des aires naturelles :
sous-système de la haute montagne
-  sistema delle aree naturali:
sottosistema delle altre aree naturali
système des aires naturelles : sous-
système des autres aires naturelles
-  sistema dei pascoli
système des pâturages
-  sistema boschivo
système forestier
-  sistema insediativo tradizionale:
sottosistema a sviluppo integrato
système des urbanisations traditionnelles :
sous-système à vocation intégrée
-  sistema insediativo tradizionale:
sottosistema a sviluppo residenziale
système des urbanisations traditionnelles :
sous-système à vocation intégrée
-  sistema insediativo tradizionale:
sottosistema a sviluppo turistico
système des urbanisations traditionnelles :
sous-système à vocation touristique
-  sistema urbano
système urbain
-  sistema fluviale
système des cours d'eau

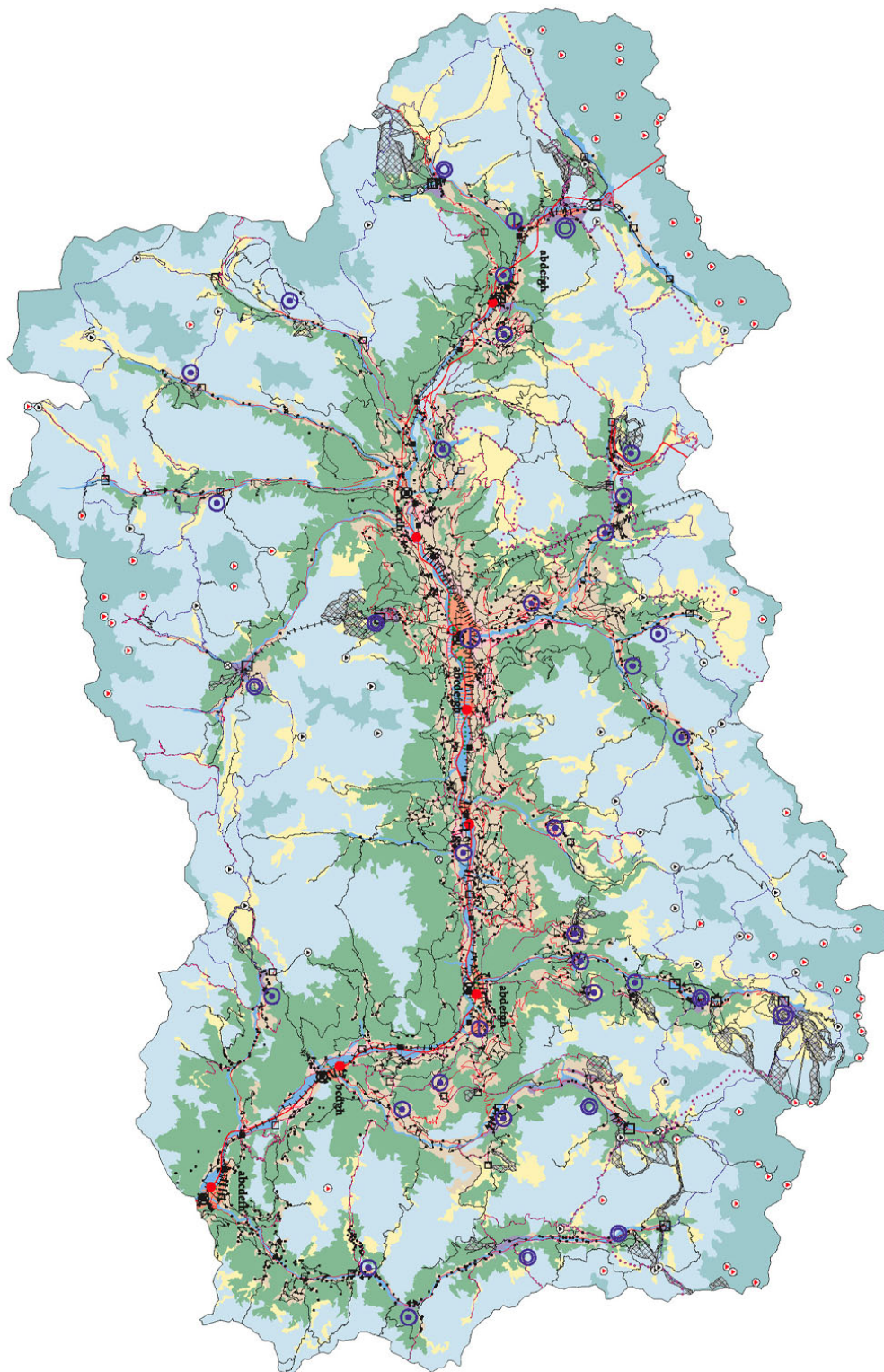
STAZIONI TURISTICHE STATIONS TOURISTIQUES

-  grandi stazioni
grandes stations
-  stazioni minori
stations secondaires
-  stazioni atipiche
stations atypiques

SERVIZI DI RILEVANZA REGIONALE SERVICES D'INTÉRÊT RÉGIONAL

- a sanità
santé
- b istruzione superiore
écoles secondaires
- c università e ricerca
université et recherche
- d trasporti, stazioni,
interscambi
transports, gares
et échanges
- e amministrazione
administration
- f commercio
commerce
- g sport e tempo libero
sports et loisirs
- h servizi per la produzione
services desservant les
structures de production

- agglomerati di interesse
storico, artistico,
documentario o ambientale
centres d'intérêt, du point
de vue de l'histoire, de l'art,
de la documentation ou de
l'environnement
-  percorsi storici,
percorsi storici da riqualificare
itinéraires anciens ;
itinéraires anciens à revaloriser
-  autostrade e svincoli esistenti
e in progetto
autoroutes et échangeurs
en service et en projet
-  viabilità principale
voies principales
-  varianti alla viabilità ordinaria
variantes apportées aux voies
autres que l'autoroute
-  ferrovia, tramvia, stazioni
e fermate
voies ferrées, tramways,
gares et arrêts
-  fasce urbane da riqualificare
zones urbaines à revaloriser
-  percorsi in aree di verde
attrezzato urbano
itinéraires dans des espaces
verts équipés urbains
-  nodi di interscambio
nœuds d'échange
-  punti di regolazione di flussi
veicolari
points de régulation des flux
de la circulation
-  attestamenti di grande
afflusso turistico
aires de stationnement équipées
très fréquentées
-  attrezzature leggere di
supporto alle reti
escursionistiche
équipement léger desservant
les réseaux de randonnée
-  impianti di risalita
remontées mécaniques
-  aree sciabili e piste di sci alpino
domaines skiables et pistes
de ski alpin
-  posti tappa lungo le
principali vie escursionistiche
gîtes d'étape le long des
principaux itinéraires de
randonnée
-  altri rifugi e bivacchi
autres refuges et bivouacs
-  tour
tours
-  alte vie
hautes voies



1- Prescriptions et orientations

Le principal conflit, qui a opposé les autorités locales à l'administration régionale à propos du plan territorial paysager, porte sur la portée juridique à lui donner. Le projet de plan, approuvé par le gouvernement régional en février 2002 et soumis à consultation et concertation, fait l'objet d'une « *révision radicale* »¹ qui porte sur les systèmes comme sur les unités locales. Dans les deux cas, le document définitif cherche à desserrer les contraintes que le plan territorial paysager faisait peser sur les documents d'urbanisme communaux.

Les dispositions d'application du PTP² reprennent la distinction établie par la LR 13/1998 entre *prescrizioni cogenti*, *prescrizioni mediate* et *indirizzi*. Elles codifient les types d'usage du territoire, les modalités d'action et d'intervention sur le territoire et les conditions de leur mise en œuvre.

Nature juridique des prescriptions	Usages du territoire	Modalités d'action et d'intervention	Conditions de mise en œuvre opérationnelle
<i>prescrizioni cogenti</i>	à caractère écologique (N)	conservation (CO) des ressources naturelles et des paysages	interventions toujours admises (C1)
<i>prescrizioni mediate</i>	agricoles (A)		interventions soumises soit à l'approbation d'un plan d'urbanisme de détail soit aux prescriptions du règlement des zones A des plans régulateurs généraux (C2)
<i>indirizzi</i>	habitation (U) avec une distinction entre résidences principales, résidences temporaires liées à des activités de loisirs et les résidences temporaires liées aux activités agricoles et forestières	entretien (MA), qui peuvent impliquer des travaux à condition qu'ils visent à la conservation du patrimoine et du paysage	interventions admises lorsqu'elles sont prévues dans le cadre des programmes ou projets intégrés du plan territorial paysager (C3)
	activités (de production et touristiques) et services (S)	remise en état (RE) qui vise aux rétablissement des conditions environnementales ou patrimoniales avant dégradation	
		revalorisation ou riqualificazione (RQ) qui peuvent comprendre des transformations architecturales ou urbanistiques lorsqu'elles visent à une valorisation des ressources naturelles et du patrimoine	
		transformation (TR) qui peuvent viser soit à l'achèvement de centres ou de complexes d'infrastructures existants (TR1) soit à la création de nouvelles urbanisations (TR2)	

¹ Plan territorial paysager. Rapport illustratif, op. cité, p186.

² Région Autonome de la Vallée d'Aoste Plan Territorial Paysager. Dispositions d'application, Editoriali Musumeci, 1998, 127 p.

1.1- concernant des territoires particuliers

Les systèmes environnementaux constituent les zones fondamentales de références pour l'application sur le territoire des orientations du plan territorial paysager en matière de gestion et de protection. Les orientations élaborées dans le cadre du PTP sont d'autant plus contraignantes que le degré de naturalité du système est élevé. Les orientations (ou *indirizzi*) constituent des dispositions juridiques dont les destinataires sont les personnes publiques qui sont compétentes pour l'élaboration soit de plans d'urbanisme (communes), soit de projets de développement (région et communautés de montagne). Les documents d'urbanisme traduisent ces orientations en prescriptions, après les avoir adaptées, approfondies et interprétées pour tenir compte des réalités locales¹.

1.1.1- Le systèmes des aires naturelles

Il comprend deux sous-systèmes : la haute montagne et les autres aires naturelles. L'orientation principale du plan territorial paysager à leur égard est la conservation des usages et activités à caractère écologique. Sont par ailleurs admis les travaux de remise en état et de revalorisation des équipements et des constructions qui sont liés à l'exploitation des alpages et de la forêt d'une part, de la pratique de l'alpinisme, de la randonnée et du ski alpin de l'autre. Des travaux de transformation sont aussi autorisés en ce qui concerne ces mêmes activités, si est approuvé au préalable un plan d'urbanisme de détail.

1.1.2- Le système des pâturages

L'orientation principale est l'entretien des ressources et du paysage en vue de usages et activités liés à l'exploitation des alpages. Des interventions de remise en état et de revalorisation sont autorisées à condition qu'elles soient liées à l'agriculture, à la pratique du ski ou de la randonnée. Des actions de transformations liées à ces mêmes activités sont admises, à condition que soit au préalable approuvé un plan d'urbanisme de détail.

1.1.3- Le système forestier

Les orientations fixées se rapprochent de celles qui sont définies pour le système des pâturages. Les actions de transformations du bâti existant, sans qu'il soit nécessaire de passer par un plan d'urbanisme de détail, sont autorisées si elles concernent l'exploitation des alpages.

1.1.4- Le système des cours d'eau

L'orientation principale est la mise en valeur des ressources hydriques et la revalorisation des écosystèmes ainsi que des noyaux villageois. Des interventions de transformation (TR1) sont admises, après approbation d'un plan d'urbanisme de détail. Les actions de type TR2 sont autorisées dans le cadre des programmes ou des projets intégrés concernant les activités sportives et les loisirs.

¹ *Plan Territorial Paysager. Dispositions d'application*, op. cité, p 72.

1.1.5- Le système des urbanisations traditionnelles

a) sous-système à vocation intégrée

L'orientation principale est la revalorisation du patrimoine bâti et des milieux ruraux en vue du développement des activités agricoles ou de la réalisation de nouvelles unités de logements. La transformation du patrimoine existant est autorisée alors que l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation (à des fins d'accueil touristique ou de services) est admise après approbation d'un plan d'urbanisme de détail.

b) sous-système à vocation touristique

L'orientation principale est la revalorisation du patrimoine bâti et des milieux ruraux en vue du développement des activités touristiques et des fonctions résidentielles. La remise en état des constructions existantes en vue d'un usage agricole est autorisée et tous les projets de développement liés à des activités touristiques, commerciales ou à l'implantation de services publics dont l'aire d'influence dépasse le cadre local sont soit soumis à l'approbation de plan d'urbanisme de détail, soit sont déjà compris dans les programmes et projets intégrés du plan territorial paysager.

1.1.6- Le système urbain

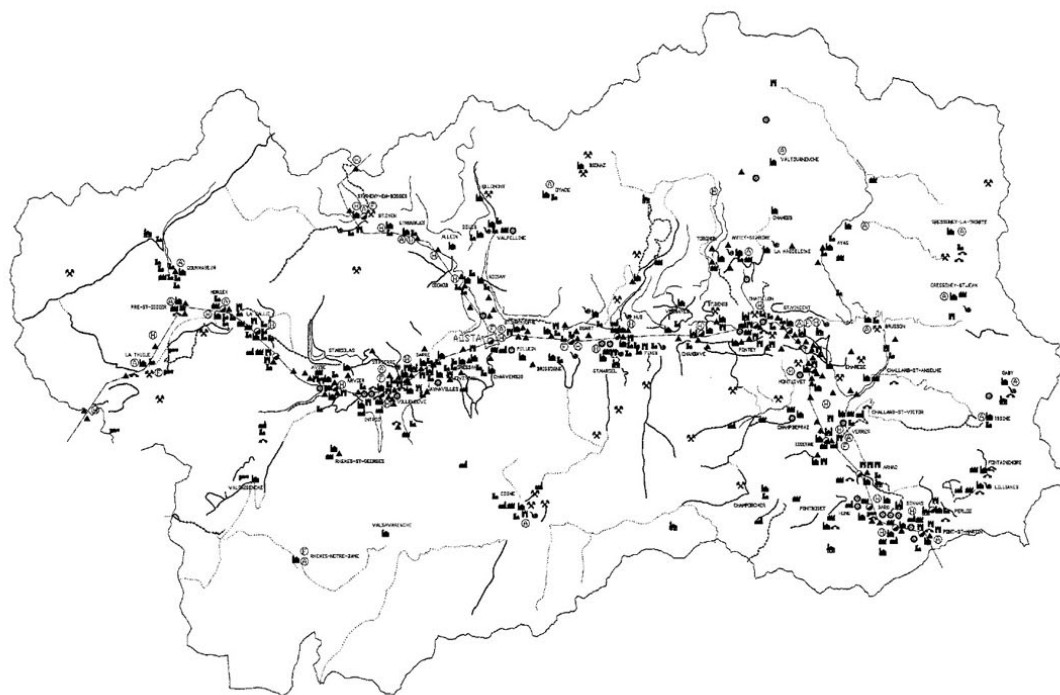
L'orientation principale est la revalorisation du patrimoine bâti et des infrastructures existantes en vue de la réalisation de logements et de locaux d'activités ou des services publics. La remise en état des bâtiments agricoles est admise. Une priorité est donnée à la requalification et à la transformation du bâti existant : l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation est soumise là encore à l'approbation d'un plan d'urbanisme de détail.

Pour chacun de systèmes présentés ci-dessus, il est précisé les règles que doivent mettre en œuvre les plans régulateurs généraux. Lorsque dans un système à prédominance naturelle, sont admises des transformations, les plans communaux précisent que les aménagements envisagés ne doivent pas entraîner une modification sensible de la couverture végétale, compromettre la stabilité du sol et qu'ils doivent encourager une modification des pratiques culturelles de manière à enrayer la dégradation de l'environnement et des paysages.

1.2- concernant des secteurs

Les secteurs correspondent à des domaines de compétences propres à la région ou aux autorités locales. C'est à leur propos que le plan territorial paysager édicte des prescriptions qui ont un caractère contraignant et immédiatement applicable (*prescrizioni vincolanti*). Les secteurs abordés sont successivement : les transports, les services, l'habitat, les activités de production, le tourisme, les bois et les forêts, les pâturages, la protection des sols, la sauvegarde des ressources hydriques, les agglomérations (à entendre ici dans le sens de groupements d'habitat) présentant un intérêt historique ou artistique, les biens culturels isolés et les parcs et réserves naturelles.

Figure 26 : les biens d'intérêt historique et culturel
PTP rapport illustratif



**BENI DI INTERESSE
STORICO-CULTURALE
BIENS D'INTÉRÊT
HISTORIQUE ET
CULTUREL**

- | | | | |
|--|--|--|--|
| | borghi medievali
bourgs médiévaux | | principali ru
principaux rus |
| | castelli
châteaux | | siti archeologici
sites archéologiques |
| | torri e caseforti
tours et maisons fortes | | strada romana
route romaine |
| | fortificazioni
fortifications | | sentieri importanti o
collegamenti intervallivi
sentiers importants ou liaisons
entre vallées |
| | ponti di pregio
ponts de grande valeur | | strade militari o di caccia
routes militaires ou de chasse |
| | chiese parrocchiali
églises paroissiales | | percorsi storico - culturali
itinéraires historiques et culturels |
| | santuari
sanctuaires | | |
| | conventi
couvents | | |
| | ospizi
hospices | | |
| | sedì di fiere e mercati
foires et marchés | | |
| | alberghi al 1900
auberges en l'an 1900 | | |
| | siti minerari
sites miniers | | |
| | fabbriche
usines | | |
| | altoforni
hauts fourneaux | | |
| | centrali idroelettriche
centrales hydro-électriques | | |
| | ruote ad acqua di pregio
roues de moulins à eau de
grande valeur | | |

Figure 27 : les agglomérations anciennes
PTP rapport illustratif

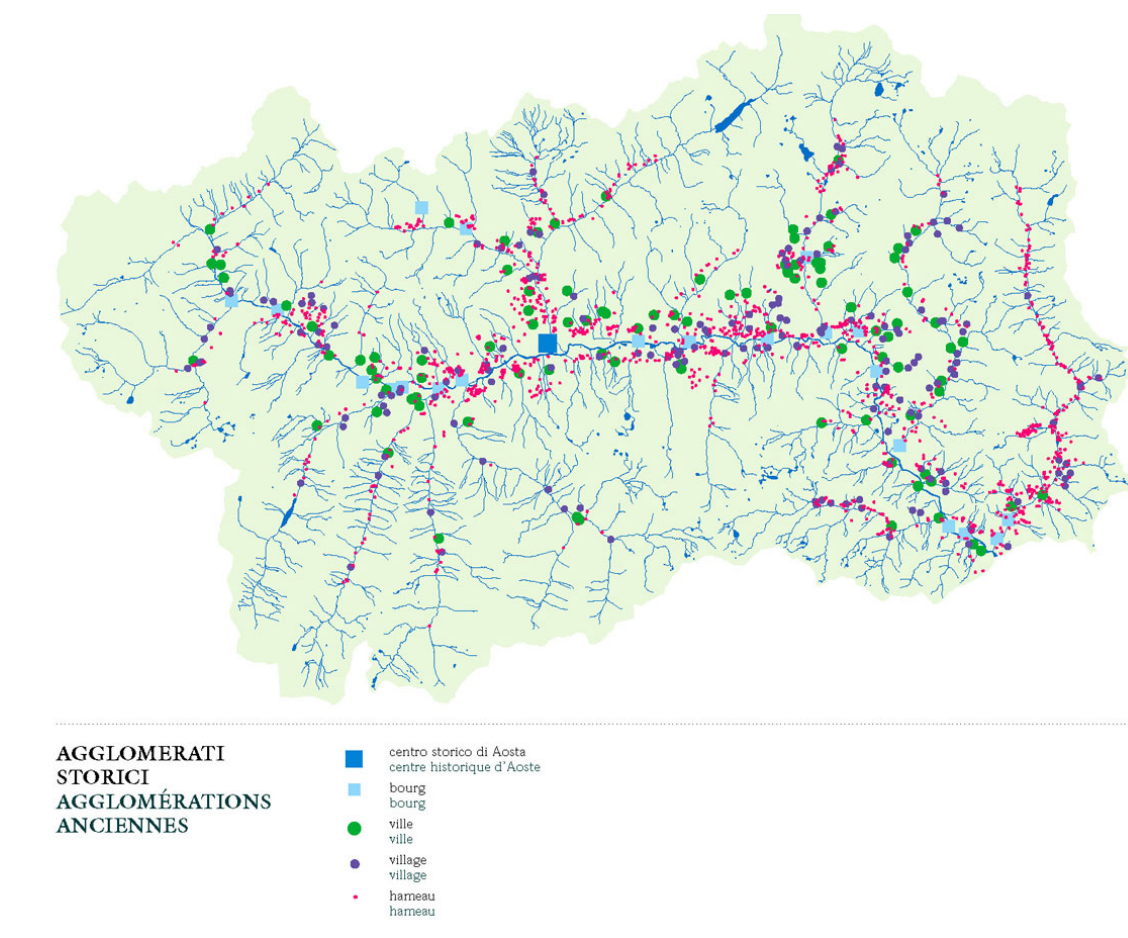
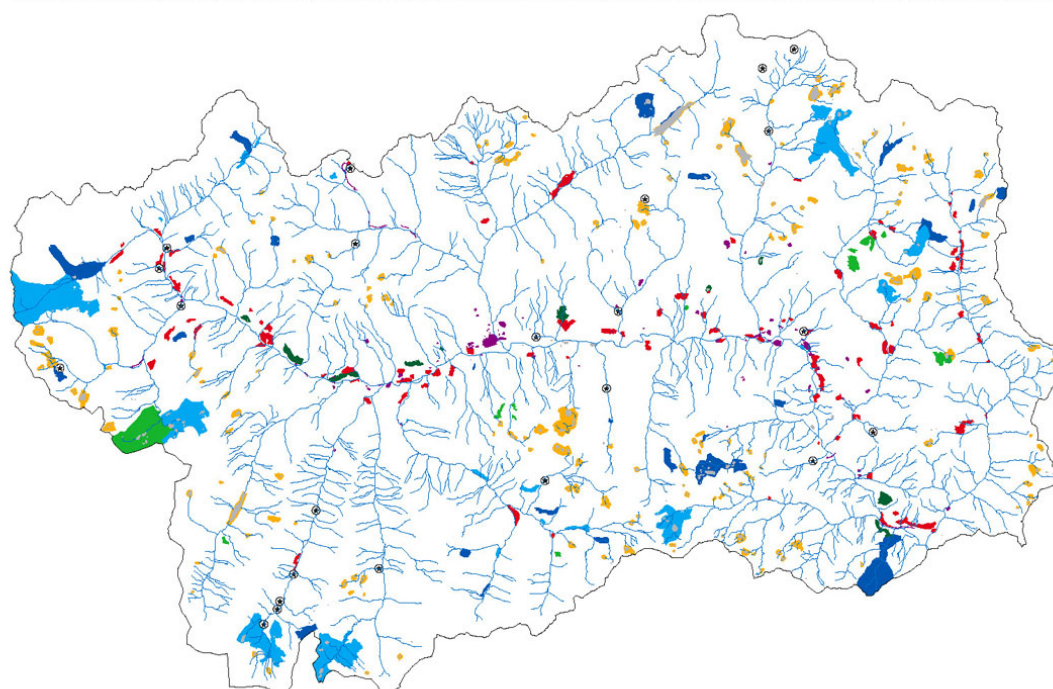


Figure 28 : Les sites et biens présentant un intérêt particulier du point de vue naturaliste
PTP rapport illustratif



**SITI, BENI E AREE
DI SPECIFICO
INTERESSE
SITES ET BIENS
PRÉSENTANT
UN INTÉRÊT
PARTICULIER**

**SITI E BENI DI SPECIFICO
INTERESSE NATURALISTICO
SITES ET BIENS PRÉSENTANT
UN INTÉRÊT PARTICULIER
DU POINT DE VUE NATUREL**

- siti di interesse geologico
sites présentant un intérêt
particulier du point de vue
de la géologie
- siti di interesse floristico
e vegetazionale
sites présentant un intérêt
particulier du point de vue
de la flore et de la végétation
- siti di interesse vegetazionale
e forestale
sites présentant un intérêt
particulier du point de vue
de la végétation et de la forêt
- siti di interesse faunistico posti a
quota inferiore a m 1.200;
habitat idonei a specie rare o in
forte contrazione
sites présentant un intérêt
particulier du point de vue de la
faune, à une altitude inférieure à
1 200 m ; habitat d'espèces rares
ou dont la population fait l'objet
d'une diminution sensible
- beni puntuali
biens ponctuels

**AREE DI SPECIFICO INTERESSE
PAESAGGISTICO, STORICO,
CULTURALE O DOCUMENTARIO
E ARCHEOLOGICO
AIRES PRÉSENTANT UN INTÉRÊT
PARTICULIER DU POINT DE VUE
DU PAYSAGE, DE L'HISTOIRE,
DE LA CULTURE OU DE LA
DOCUMENTATION ET DE
L'ARCHÉOLOGIE**

- aree di pertinenza di laghi
aires étroitement liées aux lacs
- altre aree di specifico interesse
autres aires présentant un intérêt
spécifique
- aree di interesse archeologico
aires présentant un intérêt
archéologique

Figure 29 : servitudes relatives aux paysages
PTP rapport illustratif

VINCOLI PAESAGGISTICI

ex-lege n. 1497²⁴ del 1939 e ex-lege n. 431 del 1985, nonché fasce
fluviali del PSFF dell'Autorità di bacino in scala 1:50.000
(riproduzione ridotta²⁵)

SERVITUDES RELATIVES AU PAYSAGE

au sens des lois n° 1497 de 1939 et n° 431 de 1985, et bandes
fluviales du plan des bandes fluviales de l'autorité du bassin du Pô
au 1/50 000 (reproduction réduite)

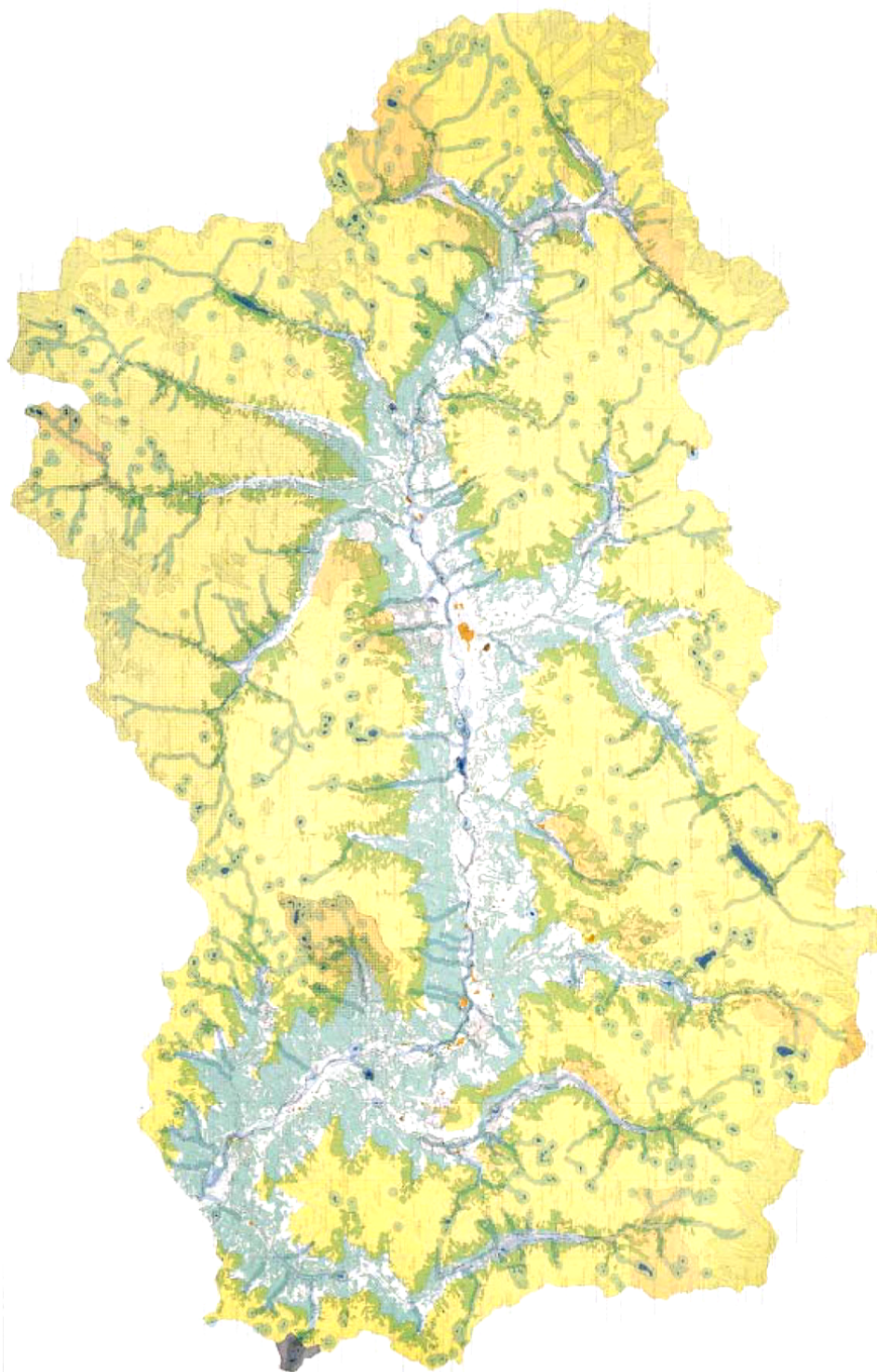
	fascia di rispetto di 300 m intorno ai laghi e di 150 m lungo i fiumi bande de protection de 300 m autour des lacs et de 150 mètres le long des cours d'eau
	territorio al di sopra di 1.600 m s.l.m. territoires au-dessus des 1 600 m d'altitude
	ghiacciai glaciers
	parchi parcs
	riserve naturali réserves naturelles
	boschi bois
	zone di interesse archeologico zones d'intérêt archéologique
	vincolo paesaggistico ex lege 1497/1939 servitude relative au paysage au sens de la loi n° 1497/1939
	fasce fluviali del PSFF dell'Autorità di bacino del fiume Po* bandes fluviales du plan des bandes fluviales de l'autorité du bassin du Pô

NOTE

24. In effetti il testo approvato dal Consiglio regionale recita erroneamente
"ex-lege n. 1498 del 1939 ..."

25. In effetti il testo approvato dal Consiglio regionale recita erroneamente
"... di bacino in scala 1:50.000"

26. In effetti il testo approvato dal Consiglio regionale recita erroneamente
"... dell'Autorità di bacino del Po"



Les dispositions d'application comportent aussi, en ce qui concerne les secteurs, des *prescrizioni mediate* et ce à propos des domaines skiables. Deux principes sont affirmés à ce propos : la priorité donnée à la rationalisation des domaines existants plutôt qu'à leur extension ; la volonté de limiter les impacts de ces installations prévues sur l'environnement et les activités agricoles.

Figure 30 : Eléments de patrimoine
PTP rapport illustratif





Secteurs	Prescrizioni cogenti
Transports	- Interdiction de la circulation des véhicules à moteur non électrique sur le territoire de la commune de Chamois - Largeur de la chaussée inférieure ou égale à 5,75 m. pour les routes non urbaines et à 3 m. pour les chemins ruraux ou forestiers
Services	Les documents d'urbanisme communaux réservent les surfaces nécessaires à la réalisation des équipements publics que sont les écoles, les équipements sociaux, les équipements de sports et de loisirs et les parcs de stationnement. Ces équipements doivent être dimensionnés en fonction de la population résidente actuelle et prévue, majorée si nécessaire de la clientèle touristique. Ces équipements doivent être implantés dans les centres identifiés par le PTP.
Habitat	
Activités de production	- L'adoption de tout nouveau plan d'urbanisme de détail qui autoriserait la création, sur une surface supérieure ou égale à 3 ha, d'au moins 150 emplois est soumise à la réalisation de voie d'accès et de parkings. - Les travaux agricoles concernant une superficie > 5 ha sont soumis à l'approbation d'un plan d'amélioration foncière par l'assessorat régional à l'agriculture. - Les activités d'extraction sont admises si elles sont prévues par les plans et programmes de la Région. Les carrières doivent faire l'objet d'aménagements paysagers.
Activités touristiques	En cas de cessation de l'activité d'une structure d'accueil qui a bénéficié de financements régionaux, ladite structure ne peut pendant vingt ans être affectée à un autre usage.
Pâturages	
Bois et forêts	Les pistes forestières doivent avoir une chaussée dont la largeur est inférieure ou égale à 3 m. et si besoin faire l'objet d'un rapport ou d'une étude d'impact.
Protection du sol	Sur tout le territoire régional, il est interdit d'interrompre la continuité du sol par des fentes profondes ; de construire des murs de soutènement sans drainage ; de démolir sans les remplacer les structures et les édifices exerçant des fonctions de soutènement ; de modifier le régime des eaux des rus de montagne ou d'altérer l'écoulement des eaux ; d'amener à la surface les eaux d'une nappe phréatique sans en prévoir les modalités d'écoulement ; d'introduire dans le sol des eaux de toute origine ; d'imperméabiliser des surfaces sans prévoir des dispositifs de collecte et d'écoulement des eaux pluviales.
Bandes fluviales et ressources hydriques	- Dans les bandes fluviales (lit mineur, lit majeur, aires inondables en cas de crues majeures), il est fait application des servitudes prises en application par le plan des bandes fluviales adopté par l'Autorité de bassin du Pô ou des prescriptions supplémentaires contenues dans les PRG. - Pour tous les puits, prises et sources d'eau potable, il est délimité trois périmètres de protection (immédiat, éloigné et rapproché).
Secteurs présentant un intérêt paysager ou patrimonial	Ces aires identifiées dans le cadre du PTP font l'objet d'une délimitation plus précise lors de l'ajustement des PRG au PTP. Toute intervention dans ces aires est soumise à l'autorisation préalable de la <i>soprintendenza</i> . Les constructions nouvelles et les travaux de transformation sont interdits.
Biens culturels isolés	Toute intervention sur un bien culturel, autres que les travaux d'entretien ordinaire doit être réalisée au vu de recherches historiques, documentaires et architecturales et sur la base de relevé (au 1/50 ^{ème}) des éléments préexistants et de leurs abords.
Parcs, réserves naturelles et sites revêtant un intérêt écologique	Font l'objet de mesures de conservation les sites d'intérêt écologiques répertoriés par le PTP, ainsi que les éléments naturels aisément reconnaissables sur le terrain. Dans ces sites, tous les travaux de construction ou de transformation du territoire sont interdits.

2- Les fiches des unités locales

Les unités locales sont des regroupements d'unités paysagères. Au départ, l'idée était de définir des unités intermédiaires de « *gestion* » du territoire et, pour ce faire, d'introduire des prescriptions (ayant le plus souvent une valeur d'orientations) permettant d'encadrer l'activité de planification communale¹. Au nombre de trente, elles s'étendent sur plusieurs communes. Il est à noter que de nombreuses communes de la Vallée d'Aoste sont concernées par plusieurs unités locales. Celles-ci diffèrent donc des communautés de montagne (équivalent des établissements de coopération

¹ Entretiens avec Chantal Trèves (chargée des études environnementales du plan territorial paysager, actuellement consultante pour l'Associazione Regionale per la Protezione dell'Ambiente) et avec Roberto Gambino (professeur au Politecnico di Torino, président de la commission scientifique pour le territoire).

intercommunale français) et sont une simple invitation aux communes à travailler ensemble sur un territoire donné. L'on pourrait donc les définir comme des unités de problèmes communs à traiter.

Les communes ont vécu la mise en place des unités locales comme une remise en cause de leurs prérogatives en matière d'aménagement et de gestion du territoire. Entre 1992 et 1996, les élus municipaux se sont donc attachés à vider de tout contenu réglementaire les unités locales. Dans le document définitif du plan territorial paysager, « *les fiches d'unités locales n'ont aucune valeur de prescription ou d'orientation et fournissent uniquement des renseignements utiles aux fins de la planification locale et de l'établissement de projets et de programme* »¹.

Chaque fiche décrit les relations écologiques, paysagères et fonctionnelles propres à l'unité locale et dresse la liste des unités de paysage que celle-ci comprend. Elle établit par ailleurs un inventaire des problèmes qui se posent : principales caractéristiques du paysage à conserver ou à revaloriser, liaisons écologiques et paysagères à remettre en état, corridors écologiques à protéger, coupures d'urbanisation à maintenir, dégradations et altérations du paysage perçu, sentiers à remettre en état, transports collectifs à développer.

¹ *Plan Territorial Paysager. Dispositions d'application*, op. cité, p 73.

N°	Nom de l'unités locales	Communes concernées
1	Mont-Blanc et Courmayeur	Courmayeur et Pré-Saint-Didier
2	Bassin de la Doire de Verney et Massif du Rutor	Arvier, Avise, Morgex, Pré-Saint-Didier, La Thuile, La Salle, Valgrisenche
3	Morgex et La Salle	Courmayeur, La Salle, Morgex, Avise
4	Fond de vallée de la Doire Baltée de Avise à Villeneuve	Arvier, Avise, Introd, Rhême-Saint-Georges, Saint-Nicolas, Valsavarenche, Villeneuve
5	Valgrisenche	Arvier, Rhême-Notre-Dame, Rhême-Saint-Georges, Valgisenche
6	Val de Rhême	Rhême-Notre-Dame, Rhême-Saint-Georges, Valgisenche
7	Valsavarenche	Introd, Valsavarenche, Rhême-Saint-Georges, Introd
8	Adret de Vedun à Remondet jusqu'au Mont-Fallère	Aoste, Avise, Etroubles, Gignod, Saint-Nicolas, Saint-Pierre, Saint-Rhémy-en-Bosses, Sarre, Villeneuve
9	Fond de vallée de la Doire Baltée de Villeneuve à Sarre	Aymaville, Charvensod, Gressan, Jovençon, Saint-Pierre, Sarre, Villeneuve
10	Cogne	Aymavilles, Cogné, Valsavarenche
11	Aoste	Aoste, Aymavilles, Brissogne, Charvensod, Gressan, Jovençon, Pollein, Quart, Roissan, Saint-Christophe, Saint-Pierre, Sarre, Villeneuve
12	Vallée du Buthier	Aoste, Gignod, Roissan, Valpelline
13	Doues, Valpelline et Ollomont	Doues, Etroubles, Ollomont et Valpelline
14	Vallée du Grand-Saint-Bernard	Etroubles, Saint-Oyen, Saint-Rhémy-en-Bosses
15	Valpelline	Bionaz, Oyace
16	Fond de vallée de la Doire Baltée de Saint-Marcel à Pontey	Brissogne, Chambave, Charvensod, Châtillon, Fénis, Gressan, Nus, Pollein, Pontey, Quart, Saint-Denis, Saint-Marcel, Verrayes
17	Versants de l'envers entre Aoste et Saint-Vincent	Brissogne, Fénis, Pollein, Saint-Marcel
18	Saint-Barthélémy	Nus, Quart
19	Adret de Saint-Barthélémy au Marmore	Nus, Saint-Denis, Torgnon, Verrayes
20	Nœud de Châtillon Saint-Vincent	Châtillon, Emarèse, Saint-Vincent
21	Basse Valtournenche	Anthey-Saint-André, Chamois, Châtillon, La Magdeleine, Saint-Denis, Torgnon, Valtournenche
22	De Valtournenche au Cervin	Valtournenche
23	Fond de vallée de la Doire Baltée de Montjovet à Hône	Arnad, Bard, Champdepraz, Donnas, Hône, Issogne, Montjovet, Verrès
24	Vallées et dorsales de l'envers autour du Mont-Avic	Chambave, Chamdepraz, Châtillon, Fénis, Issogne, Montjovet, Pontey
25	Challand	Challand-Saint-Victor, Challand-Saint-Anselme, Brusson
26	Val d'Ayas de Brusson au Mont-Rose	Ayas, Brusson, Valtournenche
27	Vallée de Champorcher	Champorcher, Hône, Pontboset
28	Fond de vallée de la Doire Baltée de Bard à Pont-Saint-Martin	Bard, Donnas, Hône, Pont-Saint-Martin
29	Basse vallée du Lys	Fontainemore, Gaby, Issime, Lillianes, Perloz, Pont-Saint-Martin
30	De Gressoney-Saint-Jean au Mont-Rose	Ayas, Gressoney-Saint-Jean, Gressoney-La-Trinité

Sources : Plan Territorial Paysager. *Fiches des unités locales*, Editoriali Musumeci, 1998, 279 p.

3- Projets et programmes d'action

La gestion du territoire proposée par le PTP se veut une « *entreprise collective* »¹ et non une simple activité de contrôle des décisions locales et de protection des paysages contre les empiètements dus au développement des activités économiques. Une telle entreprise nécessite de la part des sujets intéressés, qu'il s'agisse de la région ou des autorités locales, l'élaboration de projets et de programmes. L'ambition est, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, de dépasser les logiques d'intervention sectorielle, notamment celles qui émanent des différents départements qui composent l'administration régionale. L'idée est donc d'orienter les financements de la région autour de quelques projets prioritaires qui pourraient par ailleurs faire l'objet d'accords de programme permettant d'y associer d'autres acteurs publics ou privés. Le plan territorial paysager établit une distinction entre les projets, qui ont un caractère ciblé et concernent une zone particulière (le fort et le hameau de Bard, la plaine d'Aoste...), et les programmes qui abordent un problème particulier aux facettes multiples (la requalification d'une rivière par exemple). Le plan établit par ailleurs une distinction entre intérêt régional et intérêt local de ces projets ou programmes.

¹ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p235.

Figure 31 : programmi e progetti prioritari
PTP rapporto illustrativo

SCHEMA DELLE LINEE PROGRAMMATICHE
in scala 1:100.000 (riproduzione ridotta)

SCHEMA DES LIGNES PROGRAMMATIQUES
au 1/100 000 (reproduction réduite)

BASE CARTOGRAFICA
BASE CARTOGRAPHIQUE

- Dora Baltea e laghi
Doire Baltée et lacs
- ghiacciai
glaciers
- boschi
forêts
- parchi nazionali e regionali
parcs nationaux et régionaux
- idrografia
hydrographie
- viabilità principale
voies principales
- autostrada
autoroute
- agglomerati storici
agglomérations anciennes
- beni culturali isolati
biens culturels isolés

ORIENTAMENTI
PROGRAMMATICI
PER SETTORI
ORIENTATIONS
PROGRAMMATIQUES
PAR SECTEUR

TRASPORTI
TRANSPORTS

- ferrovia internazionale
voie ferrée internationale
- completamento autostrada
autoroute en cours
d'achèvement
- nodi di interscambio
nœuds d'échange
- ferrovia, tramvia, stazioni
e fermate esistenti (nero)
e in progetto (colore)
voies ferrées, tramways,
gares et arrêts en service
(noir) ; en projet (couleur)

SERVIZI
SERVICES

- A A** sanità
santé
- B B** istruzione superiore
écoles secondaires
- C C** università e ricerca
université et recherche
- D D** trasporti, interscambi
transports et échanges
- E E** amministrazione
administration
- F F** commercio
commerce
- G G** sport e tempo libero
sports et loisirs
- H H** servizi per la produzione
services desservant les
structures de production

ABITAZIONI
HABITATION

- R** insediamenti di nuovi
impianti da realizzare tramite
appositi programmi integrati
nouvelles constructions à
réaliser dans le cadre de
programmes intégrés
spécifiques

INDUSTRIA
INDUSTRIE

- P** insediamenti di
trasformazione
centres de transformation

BENI CULTURALI E AMBIENTALI
BIENS CULTURELS ET
ENVIRONNEMENTAUX

- aree di valorizzazione
naturalistica
aires de mise en valeur de
la nature

TURISMO
TOURISME

- grandi stazioni turistiche
grandes stations touristiques
- stazioni turistiche minori
stations touristiques
secondaires
- stazioni turistiche atipiche
stations touristiques atypiques
- valico estivo
col praticable en été
- valico sci ai piedi
col praticable à ski
- transito veicolare
circulation automobile
- transito veicolare estivo
circulation automobile en été
- collegamento funiviario
liaison par câble

PROGETTI E PROGRAMMI
STRATEGICI
PROJETS ET PROGRAMMES
STRATÉGIQUES

PROGETTI OPERATIVI
INTEGRATI DI RILIEVO
REGIONALE
PROJETS OPÉRATIONNELS
INTÉGRÉS D'INTÉRÊT RÉGIONAL

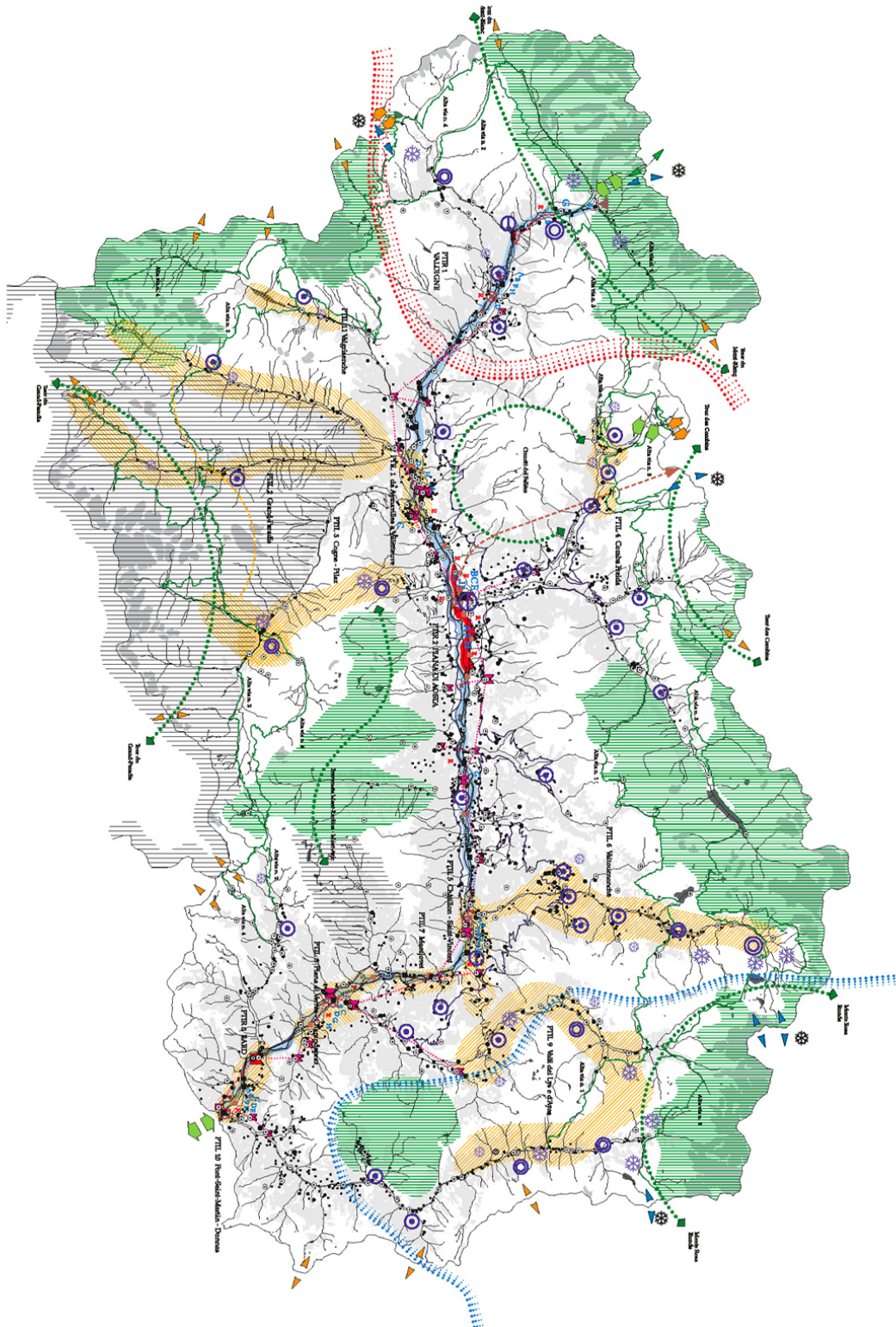
- PTIR 1 — Valdigne
Valdigne
- PTIR 2 — Piana di Aosta
Plaine d'Aoste
- PTIR 3 — Bard
Bard

PROGETTI OPERATIVI
INTEGRATI DI RILIEVO
SUBREGIONALE
PROJETS OPÉRATIONNELS
INTÉGRÉS D'INTÉRÊT LOCAL

- PTIL 1 — da Aymavilles a
Villeneuve
D'Aymavilles à
Villeneuve
- PTIL 2 — Grand-Paradis
Grand-Paradis
- PTIL 3 — Cogne - Pilaz
Cogne - Pilaz
- PTIL 4 — Comba Freida
Comba Freida
- PTIL 5 — Châtillon -
Saint-Vincent
Châtillon -
Saint-Vincent
- PTIL 6 — Valtournenche
Valtournenche
- PTIL 7 — Montjovet
Montjovet
- PTIL 8 — Piana di Verrès -
Champdepraz
Plaine de Verrès -
Champdepraz
- PTIL 9 — Valli del Lys
e d'Ayas
Vallées du Lys
et d'Ayas
- PTIL 10 — Pont-Saint-Martin
- Donnas
Pont-Saint-Martin
- Donnas
- PTIL 11 — Valgrisenche
Valgrisenche

PROGRAMMI OPERATIVI
INTEGRATI DI RILIEVO
REGIONALE
PROGRAMMES OPÉRATIONNELS
INTÉGRÉS D'INTÉRÊT RÉGIONAL

- PMIR 1 — Fascia della
Doire Baltée
Bande de la
Doire Baltée
- PMIR 2 — Fascia dell'envers
Bande de l'envers
- PMIR 4 — Fascia dell'adret
Bande de l'adret
- PMIR 3 — Sistema dei castelli
Système des
châteaux
- PMIR 5 — Territorio walsar
Territoire walsar
- PMIR 6 — Alte vie e altri
itinerari
escursionistici
Hautes voies et
autres itinéraires
de randonnée
- PMIR 7 — Turismo
invernale
Tourisme d'hiver



Trois projets prioritaires sont ainsi définis qui concernent chacun un tronçon de la vallée centrale : le premier concerne en amont la Valdigne et reprend des orientations qui ont été mises au point avec le département de la Haute-Savoie et le canton du Valais dans le cadre de l'Espace Mont-Blanc, le second la plaine d'Aoste au cœur de la région et le troisième l'aménagement du fort de Bard qui ferme en aval la vallée.

Types de projets ou de programmes	Contenu
Projets opérationnels intégrés d'intérêt régional	
Valdigne	réorganisation fonctionnelle et valorisation de l'environnement dans le cadre de l'Espace Mont-Blanc
Plaine d'Aoste	revalorisation environnementale et requalification des anciennes aires industrielles situées au sud de la voie ferrée
Bard	restauration du fort militaire et du bourg et développement d'usages socioculturels
Projets opérationnels intégrés d'intérêt local	
d'Aymaville à Villeneuve	revalorisation environnementale et mise en valeur du système des châteaux et des bourgs
Grand-Paradis	valorisation touristique intégrée des vallées de Cogne, Rhêmes et Valsavarenche
Cogne-Pila	valorisation touristique intégrée et réorganisation des liaisons entre sites de sports d'hiver
Comba Freida	valorisation touristique intégrée
Châtillon Saint-Vincent	revalorisation environnementale du fond de la vallée et réorganisation urbaine
Valtournenche	valorisation touristique intégrée et réorganisation du système de transports
Montjovet	requalification urbaine du bourg et de ses alentours
Plaine de Verrès Champdepraz	valorisation du patrimoine et réorganisation urbaine de la plaine
Vallées du Lys et d'Ayas	valorisation touristique intégrée et réorganisation du système de transports
Pont-Saint-Martin Donnas	revalorisation environnementale, réorganisation du système de transports et réorganisation urbaine du fond de vallée
Valgrisenche	réutilisation de l'aire actuelle du lac et du site du barrage, aménagement à des fins d'accueil du patrimoine bâti du bourg et des hameaux
Programmes intégrés d'intérêt régional	
Bande de la Doire Baltée	réaménagement hydrogéologique, revalorisation environnementale et mise en valeur à des fins de loisirs
Bande de l'envers	revalorisation environnementale et mise en valeur de la route panoramique
Système des châteaux	mise en valeur et développement des liaisons entre les châteaux
Bande de l'adret	revalorisation environnementale et mise en valeur des itinéraires de corniche
Territoire walser	valorisation intégrée du patrimoine historique, culturel et paysager
Hautes voies et itinéraires de randonnées	mise en valeur et réorganisation des sentiers
Tourisme d'hiver	coordination et mise en valeur intégrée des ressources au niveau régional

D- La mise en œuvre du plan territorial paysager

1- La remise en cause des programmes et projets d'intérêt régional

Les auteurs du plan territorial paysager accordent une importance équivalente aux aspects programmatiques et aux aspects réglementaires du plan. Pour eux, la région aurait d'une certaine manière dû donner l'exemple en lançant à l'échelle intercommunale des projets qui permettent d'encadrer les politiques communales et fixent un horizon de cohérence pour les plans régulateurs généraux.

Cette idée se heurte dès l'origine à l'opposition des autorités communales et les négociations engagées avec les maires à propos du plan territorial paysager aboutissent à vider les fiches des unités locales de tout contenu normatif, puisque, lors de l'approbation du plan, elles n'ont même plus un statut d'orientations (*indirizzi*). Il faut que le président de la junta et son assesseur à l'environnement mettent tout leur poids politique dans la balance pour qu'une loi régionale soit adoptée le 10 avril 1998 afin d'approuver le plan territorial paysager.

Les élections régionales de 1999 se traduisent par un changement de majorité. Les Verts perdent des voix et le parti autonomiste, l'Union Valdôtaine, obtient la majorité absolue. Un nouveau président de la junta est élu et le nouvel exécutif, qui ne s'est pas impliqué directement dans l'élaboration du plan territorial paysager, est moins attentif à en suivre la mise en œuvre.

Une première décision est prise de réorganiser l'administration régionale. L'assessorat à l'*ambiente* est supprimé et les différents services qui en dépendaient sont rattachés à d'autres assessorats : les parcs et les réserves naturelles à l'agriculture, les transports au tourisme, le paysage à l'instruction publique et à la culture, l'urbanisme et les études d'impact aux travaux publics, le contrôle de la qualité de l'air à l'*Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente*. Selon l'ancien assesseur à l'*ambiente*, cette réorganisation administrative empêche toute approche intégrée des problèmes d'environnement et de paysage¹.

Cette réorganisation s'accompagne de la suppression du « Bureau du PTP », cellule qui au sein de l'administration régionale était jusque-là chargée du suivi de l'élaboration de ce plan. Cette décision se traduit par une perte de mémoire de la part de cette administration. Les personnes, qui ont participé à la conduite et au suivi de plan, sont d'une certaine manière mises à l'écart et l'application du plan est confiée à la direction de l'urbanisme qui, à l'intérieur de l'assessorat au territoire, à l'environnement et aux travaux publics, est chargée du contrôle des plans et des projets d'urbanisme communaux.

Par ailleurs les autorités régionales ne se montrent guère actives dans le lancement des programmes et projets contenus dans les lignes programmatiques du plan territorial

¹ Entretien avec Elio Riccarand, ancien assesseur à l'*ambiente*, actuellement conseiller régional.

paysager¹. D'après certains, ces projets constituaient pourtant une façon « innovatrice » d'analyser les « *terroirs* » et ce en proposant une approche intercommunale des problèmes d'aménagement du territoire et de mise en valeur des paysages². Mais, c'est précisément parce qu'ils proposent une approche intercommunale que les projets et programmes du PTP se heurtent à l'hostilité des élus communaux qui se sont, par exemple, attachés à restreindre le rôle des communautés de montagne à la seule gestion des services et équipements publics. Seule est menée à bien la requalification du fort, du bourg de Bard et de leurs environs. Ce fort militaire du 18^{ème} siècle, situé dans la basse vallée de la Doire Baltée et qui doit être transformé en équipement socioculturel et touristique. Mais le projet préexiste au plan territorial paysager qui, en fin de compte, se contente de l'intégrer dans ses lignes programmatiques.

L'exemple du projet intégré d'intérêt régional de la plaine d'Aoste est éclairant de ce changement de stratégie de la région. Le plan territorial paysager établit un cadre de référence pour des interventions de revalorisation environnementale dans la plaine située de part et d'autre de la Doire Baltée à proximité immédiate du chef-lieu régional. Les interventions envisagées touchent autant à la sauvegarde et à la remise en état des berges de la rivière qu'à la réorganisation du réseau viaire et des accès à la ville, à la modernisation des installations ferroviaires, à la récupération du site en partie en friche occupée jusqu'à une date récente par les aciéries de « la Cogne », à la création d'espaces verts ou de bandes boisées et à la revalorisation de certains secteurs de périphérie urbaine concernés notamment par des activités commerciales. Ce projet aurait dû impliquer sept communes, les entreprises concessionnaires de l'autoroute et du chemin de fer, ainsi que les entreprises présentes sur le site de « la Cogne ». La Région devait mettre en place un programme pluriannuel de financement. Devant les difficultés des élus locaux à s'entendre, les autorités régionales mettent progressivement en sommeil ce projet et se contentent aujourd'hui de répondre au coup par coup aux demandes des communes. En ce qui concerne la reconversion de l'aire de la Cogne, dont la superficie est équivalente à celle du centre historique d'Aoste, une société à capital mixte est constituée qui s'est contenté de mettre sur pied un plan de lotissement du site pour accueillir les nouvelles activités économiques susceptibles de créer des emplois. La dimension intercommunale du projet a donc été abandonnée en cours de route.

2- Le retard pris dans l'*adeguamento* des plans régulateurs généraux

2.1- La recherche du dialogue et de la coopération

L'article 13 de la LR 11/1998 prévoit que les communes doivent procéder à l'*adeguamento* (littéralement l'ajustement) entre leur plan régulateur général et le plan territorial paysager lors de la mise à l'étude de la première *variante sostanziale* de leur PRG, et en tout état de cause au plus tard cinq ans après l'adoption du plan territorial paysager. Ce dernier ayant été approuvé le 10 avril 1998, c'est au plus tard le 10 avril 2003 que les *varianti d'adeguamento* devaient être adoptées.

¹ Région Autonome de la Vallée d'Aoste *Plan Territorial Paysager. Lignes programmatiques*, Editoriali Musumeci, 1998, 109 p.

² Entretien avec Franco Vallet, assesseur au territoire, à l'environnement et aux travaux publics (1999-2003).

Toutes les communes de la Vallée d'Aoste ont aujourd'hui un plan régulateur général approuvé. C'est seulement entre 1993 et 1998 que la moitié environ des soixante-quatorze communes a adopté son plan. Le plan territorial paysager essaie de promouvoir une conception nouvelle du gouvernement du territoire qui ne doit plus se limiter à la seule définition de l'usage des sols mais doit chercher à mieux articuler les réflexions sur l'urbanisme et le développement d'une part, celles sur la protection de l'environnement et la mise en valeur des paysages de l'autre. Par ailleurs, le plan territorial paysager propose une nouvelle philosophie des rapports entre les différents échelons de planification. L'objectif est de passer d'un système hiérarchique de planification à un modèle de gouvernement du territoire qui laisse plus de place au dialogue et à la concertation : « *si l'on tient compte des débouchés escomptés du PTP et de son rôle essentiel d'orientation, l'importance que revêtent les rapports du PTP avec les autres plans et projets, sectoriels et locaux, apparaît évidente. Et il est tout aussi évident que ces rapports ne peuvent en aucune manière suivre une logique hiérarchique (du haut en bas, du général au particulier) sur la base de laquelle tout devrait dériver et être réglementé par le PTP. Bien au contraire, un dialogue efficace entre les différentes phases et les différents sujets, auxquels reviennent les choix en matière de protection et d'action, semblerait s'imposer ici plus clairement qu'ailleurs ; il s'agit d'un rapport d'interaction et d'enrichissement réciproque qui devra respecter des règles claires et précises* »¹. Roberto Gambino parle à ce propos du passage d'un principe de partage hiérarchique des compétences à un principe de coopération².

Cette déclaration d'intentions contenue dans le rapport illustratif du plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste reprend des positions affirmées à l'occasion de bon nombre d'autres expériences de planification régionale en Italie. Le plan territorial régional du Piémont (1997) est défini comme le premier moment de dialogue entre les diverses autorités compétentes en matière de gouvernement du territoire, alors que le programme régional de développement (1996) est présenté comme une « *ouverture symphonique* » dans laquelle les principaux thèmes de la symphonie sont énoncés sans être pour autant approfondis³. Quant à la récente loi régionale (LR 5/1995) adoptée par la Région Toscane, elle définit les règles de collaboration entre les différents niveaux de gouvernement : provinces et communes ont la tâche, lors de l'élaboration de leurs documents de planification, d'enrichir le « *cadre de connaissances* » (« *quadro conoscitivo* ») établi par le *piano di indirizzo territoriale* émanant de la région⁴.

Le pari est donc de mettre sur pied un dialogue entre autorités locales et administration régionale sur la base de l'échange d'informations et de l'évaluation réciproque des analyses et des propositions formulées dans les plans régionaux. Ceci explique que le plan territorial paysager débouche sur la production d'orientations et de *norme mediate* plutôt que de normes contraignantes. Cette démarche, si elle est innovatrice, est exigeante pour l'ensemble des personnes détenant des responsabilités, quel que soit le niveau de gouvernement auquel elles les exercent. Cette démarche exige que l'ensemble des choix formulés par les autorités politiques soit justifié. Or les

¹ *Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, op. cité, p195.

² GAMBINO R. *Un progetto per l'ambiente*, op. cité, p.

³ NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, op. cité, pp 32-60.

⁴ GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana*, op. cité.

conditions ne sont pas réunies dans la Vallée d'Aoste pour que se développe un consensus à propos de cette nouvelle façon d'envisager la planification territoriale.

2.2- Le manque d'enthousiasme des communes pour la planification territoriale

Les tâches, que les communes doivent assumer pour réussir l'« *ajustement* » de leur plan régulateur général aux orientations du plan territorial paysager, sont sans commune mesure avec les moyens techniques qui sont à leur disposition. A l'exception du chef-lieu régional (34 000 habitants en 1999) et de quelques bourgs (Chatillon, Saint-Vincent, Pont-Saint-Martin...), qui comptent entre 3 500 et 5 000 habitants, les communes valdôtaines sont de petite taille et, hormis quelques stations hivernales, conservent pour l'essentiel des activités rurales. Les services municipaux, malgré la présence au sein de l'administration d'architectes et de géomètres, restent peu développés.

Les communes ont en effet pris l'habitude de traiter de l'urbanisme comme d'un problème de délimitation des zones d'extension. Or les exigences que fixe le plan territorial paysager sont d'une tout autre nature. Le plan communal, qui dans la LR 11/1998 prend le nom de *piano regolatore generale comunale urbanistico e paesistico*, ne doit plus se contenter d'un simple zonage du territoire. Il doit notamment donner une délimitation précise des systèmes environnementaux, établir le périmètre des agglomérations présentant un intérêt historique, artistique ou environnemental, identifier les biens culturels isolés, définir les *ambiti inedificabili*, car soumis à des risques naturels, et fixer les contours des réserves et parcs naturels¹.

La mise en œuvre de cette nouvelle conception de la planification territoriale suppose de la part des communes de mobiliser un ensemble de compétences professionnelles plus diverses que par le passé : aux architectes, géologues et agronomes installés dans la Vallée, doivent être associés des spécialistes de l'environnement, des paysages, de la programmation économique et de l'élaboration négociée des projets. Cela entraîne une augmentation des coûts des études qui est parfois difficilement supportable par les communes les plus pauvres. Mais ces difficultés financières n'expliquent pas à elles seules le retard pris au cours des cinq dernières années dans l'*adeguamento* des plans régulateurs généraux au plan territorial paysager.

Ce dernier a cherché à promouvoir une nouvelle culture de la planification territoriale. Or l'on voit mal aujourd'hui qui peut être porteur de cette culture et par là même prendre l'initiative d'un processus de planification qui serait fondé sur l'interaction et l'ajustement réciproque des intérêts et des projets. L'administration régionale, depuis la dissolution du « bureau du PTP », dispose pour l'essentiel d'un personnel plus à même d'assurer des tâches réglementaires et donc de vérifier la conformité des décisions communales aux règles fixées a priori par les autorités régionales. Les quelques cabinets d'architectes présents sur place rassemblent des compétences professionnelles axées autour des plans et des projets opérationnels. Une

¹ Regione autonoma della Valle d'Aosta (Assessorato del territorio, ambiente e opere pubbliche) *Conferenza di pianificazione. Indicazioni di carattere generale per l'adeguamento dei PRG al PTP*, 27 juin 2002, 109 p.

partie d'entre eux tend à considérer le long travail d'argumentation et de justification que nécessiterait la mise en œuvre du plan territorial paysager comme une perte de temps qui entraverait la recherche de solutions concrètes aux problèmes de développement local. Quant aux élus locaux, ils incarnent une tradition de gestion de proximité dans laquelle l'interconnaissance et le contact direct jouent un rôle de premier plan. Pour eux-aussi, la multiplication des études apparaît à certains égards comme une chose superflue.

3- Les nouvelles initiatives régionales (2003)

Les élections régionales de printemps 2003 sont marquées par un renforcement de l'Union Valdôtaine qui obtient la majorité absolue des voix. Elles se traduisent par ailleurs par un renouvellement de la composition de la junte, avec un nouveau président et des changements à la tête de nombreux assessorats dont celui du territoire, de l'environnement et des travaux publics. Parmi les dossiers qu'a à traiter le nouvel assesseur, il y a celui du non-respect pas les communes du délai (cinq ans à compter du 10 avril 1998) établi pour ajuster leur plan régulateur général au plan territorial paysager.

Des voix se lèvent au sein de l'opposition régionale¹ pour demander un report de ce délai. La majorité semble s'orienter dans une autre voie : une dirigeante de l'administration régionale est chargée de mettre en place une cellule dont la mission est d'aider à la formulation de projets et de programme de développement durable à l'échelle de groupes de communes ou de vallées. L'on sent ici une volonté de rechercher, en ayant recours à d'autres méthodes que celles qui sont employées pour la définition des « *fiches des unités locales* », la définition d'un cadre intermédiaire de cohérence pour les plans régulateurs généraux. Cette initiative régionale est trop récente pour que l'on puisse d'ores et déjà en mesurer les effets sur la relance de l'application du plan territorial paysager.

Le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste constitue une tentative extrêmement sophistiquée de renouvellement des démarches de planification. La volonté de l'assesseur à l'environnement et des professionnels qui s'impliquent dans la réalisation des études est de promouvoir un processus de planification fondé sur la coopération entre autorités régionales et locales : les communes doivent à l'occasion de leur plan régulateur général contribuer à discuter et à enrichir les orientations et les projets définis dans le plan régional. Mais les maires continuent à se montrer réticents à l'égard d'une démarche qu'ils perçoivent comme une contrainte supplémentaire qui peut contribuer à bloquer les perspectives de développement de leur commune. Ces réticences expliquent le refus des élus locaux de procéder à l'*adeguamento* de leur plan régulateur général au plan territorial paysager. La région, bien qu'elle en ait le pouvoir, se refuse à imposer ses choix aux autorités locales. Le plan régional a donc plus contribué à améliorer la connaissance des problèmes de développement et de protection qu'à permettre de formuler de véritables projets de développement impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

¹ Une proposition de loi a été déposée dans ce sens par un parti autonomiste de centre droite, la *Stella Alpina*.

CONCLUSION :

ELEMENTS DE COMPARAISON DES POLITIQUES PAYSAGERES

A- Paysages remarquables ou systèmes environnementaux

Au milieu des années 1970, alors que se manifeste, dans les sociétés occidentales un intérêt croissant pour l'écologie et l'environnement, le regard porté sur les paysages se transforme. L'on assiste en effet à une prise de conscience de la nécessité de préserver non plus les seuls sites présentant un caractère exceptionnel, mais un ensemble diversifié de paysages. L'on se préoccupe ainsi de l'avenir des terroirs ruraux de plus en plus menacés par l'uniformisation des techniques d'exploitation d'une part, par la déprise agricole de l'autre. Et, en plus des monuments, qui font l'objet, depuis la fin du 19^{ème} siècle, de diverses mesures de classement, on se penche sur l'architecture vernaculaire, puis sur les différents types de tissus urbains qui font l'identité des quartiers qui composent la ville. Inventaire et atlas se multiplient que ce soit au niveau de quartiers, de villes, de pays ruraux voire de départements. La notion de paysage, à l'instar de celle de patrimoine, se dilate et finit par caractériser une gamme toujours plus étendue d'éléments naturels et de biens culturels. Les responsables politiques et administratifs sont progressivement amenés à préconiser l'instauration de mesures de protection qui ne portent plus sur des monuments isolés ou des sites circonscrits, mais sur des espaces de plus en plus vastes. Pour expliquer cet ensemble d'évolutions, certains n'ont pas hésité à dire que nous étions entrés dans l'ère des sociétés paysagères, c'est-à-dire des sociétés qui utilisent la médiation paysagère pour gérer des questions qui relèvent de l'économie ou du social, comme la préservation des milieux ruraux ou la sauvegarde de quartiers dont l'identité est liée à une activité industrielle en crise.

Plus les sociétés occidentales s'intéressent à leur environnement, plus sont ressenties les interdépendances qui existent entre l'environnement et le milieu économique et social. Augustin Berque affirme à ce propos que le paysage ne doit pas être considéré comme un objet. Pour le saisir dans toute sa complexité, l'on ne peut se contenter de décrire les formes que prend notre environnement naturel, il faut aussi tenir compte des déterminations culturelles et historiques qui fondent notre perception du paysage. Le regard que nous portons sur un paysage de bocage par exemple est intrinsèquement lié aux systèmes de valeurs qui conduisent à juger positivement ou négativement les sociétés rurales qui ont produit ce paysage. Le paysage n'est donc pas quelque chose en soi, mais une construction de notre vision : d'ailleurs nous employons le même mot de paysage pour parler d'une réalité qui en apparence nous serait extérieure et d'une représentation picturale particulière. Ces constats amènent certains à opposer les disciplines (la géographie et l'écologie) qui ne s'occupent que de morphologie de l'environnement et les approches « *radicalement étrangères au positivisme* », qui insistent sur la dimension subjective du paysage. Ces approches n'entretiendraient aucun lien avec l'écologie du paysage ou l'analyse des géosystèmes, car elles auraient une dimension esthétique¹. Et, de ce point de vue, il existerait une tradition française qui, parce qu'elle met l'accent sur le paysage perçu, se distinguerait

¹ BERQUE A. *Les raisons du paysage*, Paris, Hazan, 1995, p.22. Yves LUGINBUHL, dans son rapport de recherche *Méthodes pour des atlas de paysages*, oppose de la même manière le paysage qui appartient dès son origine à un domaine esthétique et symbolique et l'écologie qui relève davantage de la science. Alain ROGER dans un article « Du jardin en mouvement au jardin planétaire », dont des extraits sont publiés en annexe du livre de Gilles CLEMENT (*Le jardin en mouvement. De la vallée au jardin planétaire*, Paris, Sens & Tonka, 2001, 281 p.), est encore plus net lorsqu'il oppose le paysage, qui est une réalité culturelle, et l'environnement, qui relève de la mesure objective (taux de pollution, niveau de décibels...).

des conceptions propres aux pays anglo-saxons et germaniques, qui privilégient, quant à eux, les analyses environnementalistes.

Notre recherche montre qu'il n'est pas possible d'opposer aussi nettement approche esthétique et approche scientifique du paysage. En France, comme en Italie, les analyses qui sont mises en œuvre préalablement à l'élaboration de chartes, de directives ou de plans empruntent à la fois à l'une et l'autre de ces deux modes d'approche.

1- Privilégier le paysage perçu

1.1- Nouvelle loi, nouvelles modalités d'analyse du paysage ?

L'instauration en 1993 des directives de protection et de mise en valeur des paysages correspond à une volonté de renouveler analyses et études paysagères. La circulaire d'application de la loi paysage¹ met l'accent sur la nécessité de préserver des « *structures paysagères* » qui sont définies comme des combinaisons d'éléments qui relèvent du relief, de la végétation voire du patrimoine bâti. Si, au niveau d'un site particulier, il est possible de recenser l'ensemble des éléments (constructions remarquables, arbres monumentaux, points de vue...) qui composent un paysage, cela n'est plus possible lorsque les mesures de protection prises en application des directives ou des chartes concernent des territoires couvrant de nombreuses communes. Il convient donc de choisir, parmi les choses qui s'offrent au regard, celles qui ont un effet structurant sur le paysage. La circulaire ressent le besoin de dresser une liste de ce qui constitue une structure paysagère : un bocage ; un réseau de chemins, de plantations d'alignement et de murets ; un parcellaire ; des terrasses de culture... un monument naturel ; un bâtiment présentant un intérêt historique ; une silhouette urbaine. Il y a dans cette énumération comme une sorte d'inventaire à la Prévert, car sont mis sur le même plan :

- des choses qui se voient au premier coup d'œil (un bocage, un monument) et des choses qui se devinent seulement si l'on a une connaissance des mécanismes de construction du paysage (une silhouette urbaine, un parcellaire) ;
- des réseaux (terrasses de culture, chemins, bocage) et des éléments isolés (monuments) ;
- des paysages qui relèvent du monde rural (bocage, terrasses de culture...) ou de la ville (silhouette urbaine...).

L'on ne peut attendre d'un texte juridique, qu'il s'agisse d'une loi, d'un décret ou même d'une circulaire, qu'il précise le contenu des notions et des concepts analytiques. Des pratiques innovantes peuvent se développer sur le terrain sans l'appui de la loi. Qu'en est-il dans la réalité ?

Parmi les professionnels du paysage, il en est qui se félicitent de cette absence de doctrine officielle. Ils font confiance à la cristallisation progressive d'un savoir-faire

¹ Circulaire du 21 novembre 1994, déjà citée.

commun aux intervenants qui ont l'habitude de travailler ensemble¹. Tous font référence à l'action de la Mission Paysage qui a réussi à faire passer l'idée que le paysage ce n'est pas la géographie mais plutôt une certaine façon de voir la géographie.

Et pourtant, dès que l'on pousse avant les entretiens avec ces acteurs, l'on n'est pas sans ressentir une forme d'embarras. Lorsqu'on leur demande de décrire leurs méthodes de travail, ils nous font part de leur volonté de mener de front deux types d'investigations : la réalisation de cartes d'évolution des usages du sol et une observation du paysage perçu faite à l'occasion de visites de terrain, de promenades à pied ou de déplacements en voiture. Un consensus semble d'ailleurs se dégager entre les positions des intervenants engagés dans l'élaboration au niveau local de directives ou de charte et les recommandations qui sont formulées à l'échelon national par diverses directions de l'administration centrale. La direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement propose par exemple une méthode d'élaboration des atlas de paysages qui combine cartographie de l'évolution de l'utilisation des sols et analyses plus ponctuelles faisant appel aux représentations iconographiques diverses comme à l'enquête sociologique. Un consensus existe sur la nécessité de construire des modes d'analyse qui se tiennent à égale distance des approches esthétiques et des méthodes quantitatives. Pierre Donadieu parle à ce propos de double appartenance².

Les démarches paysagistes qui se sont développées, en France, entre 1980 et 2000, et qui portent principalement sur l'espace rural, n'ont pas cédé à la tentation des méthodes de quantification mises au point par l'écologie du paysage dans les pays anglo-saxons ou en Allemagne. Les démarches françaises se recommandent de la culture du jardin d'une part, de l'analyse des géosystèmes de l'autre.

1.2- Double appartenance ou synthèse ?

La culture du jardin relève de l'art et ce terme doit être compris dans sa double acception : celle d'une activité qui relève de l'esthétique et celle d'un savoir-faire transmis par l'imitation du maître par l'élève. Le terme de jardin vient de *garten* qui signifie enclos. Les jardins, qu'il s'agisse des potagers de montagne protégés par des pieux de bois fichés en terre, ou des parcs aménagés à proximité d'un château, d'un manoir ou d'une résidence plus modeste, sont en effet le plus souvent encadrés d'un mur, d'une haie ou d'une simple barrière. Le jardin est donc défini par opposition aux espaces qui l'entourent « *Depuis des millénaires, le jardin s'offre au regard, tel un tableau vivace, contrastant avec la nature environnante. Il s'agit, comme dans l'activité artistique, de délimiter un espace sacré, une sorte de templum, à l'intérieur duquel se trouve concentré et exalté tout ce qui, hors de l'enceinte, diffuse et se dilue, livré à l'entropie naturelle* »³.

Cette culture du jardin, comme espace clos et artificiel, se distinguant de la nature, influe sur les théories paysagères de deux manières.

¹ Cf. l'interview déjà cité dans le chapitre 3 d'un inspecteur des sites de la direction régionale de l'environnement de Rhône-Alpes.

² DONADIEU P. « Du désir de campagne à l'art du paysagiste », *Espace Géographique*, 1998, N°3, pp 193-203.

³ ROGER A. « Du jardin en mouvement au jardin planétaire », article cité.

- L'idée de clôture, essentielle à la définition du jardin, est encore bien présente dans la volonté de délimiter des sites à protéger ou des réserves naturelles. Dans ces derniers cas, l'enceinte n'est plus matérielle mais juridique, elle vise, soit à cause de sa beauté, soit en raison de sa richesse floristique ou faunistique, à préserver un espace contre des agressions extérieures qui peuvent être liées à un développement économique non régulé, à une urbanisation non contrôlée ou à une fréquentation trop importante.
- Le jardin, parce qu'il est de dimensions réduites, est un endroit où il est possible de maîtriser les processus biologiques, grâce à une sélection habile des espèces plantées et à un entretien régulier (taille, élimination des mauvaises herbes, apport de fertilisants, arrosage). Le jardin, à l'image d'un bâtiment, peut faire l'objet d'un projet dessiné, dont il est aisé de suivre la mise en œuvre.

En France, les paysagistes, qu'ils soient diplômés de l'Ecole Nationale Supérieure des Paysages ou des quelques écoles d'architecture (Paris, Bordeaux) qui proposent une spécialisation en la matière, restent porteurs de cette conception centrée sur le projet. Au cours des vingt dernières années, ils ont, pour certains au moins, renouvelé leurs pratiques, en intégrant les leçons d'une gestion plus respectueuse des équilibres écologiques. Ils n'en restent pas moins des hommes de projets, qui sont à l'aise lorsqu'il s'agit de concevoir une œuvre qui doit faire l'objet d'une réalisation rapide. A l'image des architectes, ils revendiquent un statut sinon de créateur du moins de concepteur. Et, quand ils sont sollicités non plus pour des projets opérationnels mais pour des études portant sur des territoires plus vastes, ils transposent souvent cette conception de leur métier.

Cette revendication d'un statut de créateur explique leur refus des méthodes quantitatives et la séparation nette qu'ils établissent entre environnement et paysage. Le paysage, parce qu'il est une réalité autant culturelle que naturelle, ne peut faire l'objet de mesures scientifiques. Son analyse relève plutôt de démarches sensibles qui garantissent au paysagiste une grande latitude quant à l'identification des éléments saillants qui structurent le paysage, quant au choix des mesures de sauvegarde et des projets de requalification. L'usage des cartes, notamment de celles qui sont élaborées grâce au recours aux systèmes d'informations géographiques, n'est pas pour autant refusé. Lorsque les études portent sur des territoires très vastes (un département ou un parc naturel régional), la cartographie joue même un rôle prépondérant lors de la définition des unités de paysages. Et les données utilisées pour établir les cartes portent sur l'utilisation des sols, ce qui rend les responsables de l'élaboration des atlas bien mal à l'aise lorsqu'il s'agit de distinguer les paysages des usages du territoire. Il n'est en effet pas possible à l'échelle d'un département ou d'un parc naturel de multiplier les enquêtes et les analyses qui permettraient de saisir le paysage dans toute sa complexité.

Lorsque l'on descend à une échelle plus fine, le Mont-Salève par exemple, les cartes sont considérées comme une source d'informations parmi d'autres, au même titre que l'iconographie ou les témoignages recueillis lors d'entretiens avec les acteurs locaux. La cartographie n'est plus pensée comme un moyen privilégié d'organiser l'analyse. Les personnes chargées des études préalables à la directive paysagère du Salève ne ressentent pas la nécessité de faire référence aux unités de paysages définies dans l'*Atlas des paysages de Haute-Savoie*, lorsqu'elles délimitent à leur tour de « *grands types de paysages* ». Le bureau d'études en charge de l'étude paysagère du

Trièves procède à un redécoupage des unités d'ambiances paysagères délimitées par le plan du Parc du Vercors, sans s'interroger sur les critères qui ont été utilisés pour leur définition. L'on a l'impression que chacun est libre, en fonctions des objectifs assignés à l'étude ou au projet qu'il est en train de mener, de procéder aux découpages qui lui conviennent et de s'appuyer sur les indicateurs qui lui paraissent le mieux appropriés. Il existe, dans cette attitude commune aux représentants des administrations déconcentrées et aux professionnels privés, un obstacle à la mise en place de démarches qui débouchent sur un processus cumulatif de connaissances. L'absence, sinon d'une méthodologie partagée, du moins de ce que nous avons appelé des éléments communs de doctrine, fragilise la légitimité des conclusions des études paysagères, comme d'ailleurs des propositions d'action qui en découlent. Il apparaît en effet que le paysage reste trop largement une affaire de goûts de nature subjective.

1.3- Des structures paysagères aux éléments remarquables

Il existe par ailleurs une certaine contradiction entre l'intention affichée par les lois, décrets et circulaires de porter l'attention sur les structures paysagères et le souci de privilégier le paysage perçu. La structure, ainsi que nous avons essayé de le démontrer dans le chapitre 3, peut être définie comme l'organisation des relations entre des éléments qui appartiennent à un même ensemble. C'est donc une notion relativement abstraite qui relève plus des mécanismes de fonctionnement d'un système que des phénomènes immédiatement perceptibles. Et si l'on en reste à une simple description de ce qui se voit, il est pratiquement impossible d'établir une hiérarchie entre les éléments qui composent le paysage ou, plus exactement, il n'est possible de le faire que sur la base de jugements de valeurs qui renvoient à la subjectivité de la ou des personnes qui conduisent les études.

L'analyse des paysages reste donc à la surface des choses et le vocabulaire employé pour procéder à sa description renvoie à des images mentales qui, si elles sont partagées par de larges secteurs de la société, apparaissent trop floues pour avoir un quelconque caractère opératoire. Ainsi le rapport de présentation de la directive du Salève parle de « *villages groupés* » qui, pour une partie d'entre eux sont « *fortement perçus* », de chalets et de maisons de vacances dont les typologies diffèrent de celles des « *constructions existantes* », d'espaces urbains ou d'édifices « *remarquables* », d'une diffusion de l'urbanisation qui rend moins lisible les paysages. La charte du Parc naturel régional du Vercors emploie les termes d'« *image espace rural authentique* » et définit trois catégories de bâti selon que dernier est « *caractérisé* », « *banalisé* » ou « *altéré* ». L'atlas des paysages de Haute-Savoie pointe du doigt les risques de « *banalisation* » du paysage qui résulte de la multiplication des zones commerciales aux entrées de ville et de la diffusion d'un type architectural, le « *chalet* », qui n'a pas grand-chose à voir avec l'espace rural.

Le vocabulaire employé renvoie à des notions trop polysémiques pour déboucher sur des propositions d'action. La notion de village groupé correspond, par exemple, à un type d'habitat rural largement répandu sur le territoire national. Elle ne permet pas vraiment de caractériser une forme propre aux piémonts de moyenne montagne des Alpes du Nord. Pour déterminer de telles caractéristiques, il convient de se pencher sur les règles d'implantation du bâti par rapport aux chemins communaux d'une part, par rapport aux limites de propriété, d'examiner la position par rapport aux lignes de pentes de l'axe des toitures, voire de prendre en compte le style architectural des constructions.

Il faut donc considérer le village comme un tissu urbain organisé selon des règles bien définies plutôt que comme un simple objet de description. L'idée de banalisation n'a de sens que si l'on fait référence à un état de l'urbanisation et de l'architecture jugé idéal, état que personne ne juge d'ailleurs nécessaire de décrire. En absence d'une connaissance approfondie des principes d'organisation des structures paysagères, il est bien difficile d'établir de véritables règles de protection.

A force de privilégier ce qui se voit, ce qui relève du sensible, le seul critère qui permet de discriminer les paysages, c'est de mettre l'accent sur le caractère remarquable voire exceptionnel des éléments qui les composent. La circulaire du 21 novembre 1994, qui tout d'abord définit les structures paysagères comme des agencements ou des combinaisons, finit par les assimiler aux « *éléments essentiels qui font la qualité de la composition et de l'échelle d'un territoire* ». C'est donc le caractère remarquable d'un lieu, d'un monument ou d'une construction qui en fait une structure paysagère. La boucle est bouclée, car après avoir tenté de s'en éloigner, on revient aux critères qui prévalent lors du classement des monuments historiques ou des sites. Force est de constater que ce mode de raisonnement n'est pas sans relation avec le caractère centralisé de la gestion du patrimoine naturel et culturel en France. Vu de Paris, un paysage n'a de valeur que s'il se distingue du reste du territoire. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il ne relève pas des procédures courantes d'urbanisme, qui sont de compétence communale, mais de réglementations spécifiques. Et il existe une gradation dans les dispositifs de protection : le classement des sites et des monuments, comme l'instauration de Parcs nationaux, concernent des biens ou des espaces à caractère exceptionnel et sont donc de la responsabilité de l'administration centrale, alors que les directives paysagères ou les chartes de Parcs régionaux sont élaborées en concertation étroite avec les collectivités locales et visent à la protection d'espaces remarquables. Les critères qui permettent de juger du caractère remarquable ou exceptionnel d'un monument ou d'un site restent relativement flous : certains relèvent de la rareté, d'autres de l'ancienneté, d'autres encore de la renommée de l'artiste ou de l'architecte qui les ont créés.

1.4- Compatibilité ou incompatibilité entre approche scientifique et démarche sensible

Les professionnels français du paysage, dans leur majorité, font part d'une réticence à l'égard de l'écologie du paysage, parce qu'elle est fondée sur des mesures quantitatives. La peur est grande de voir se dissiper la dimension sensible et esthétique propre aux analyses paysagères. Le paysage perçu est privilégié parce que traditionnellement il relève d'activités artistiques, qu'il s'agisse du dessin, de la peinture, de la lithographie ou de la photographie. Cette volonté de construire une frontière étanche entre approche scientifique et démarche sensible apparaît contradictoire avec la réflexion philosophique sur l'esthétique d'une part, avec les développements contemporains de l'art.

Dès le début du 20^{ème} siècle, le philosophe italien Benedetto Croce a montré, que « *La connaissance a deux formes : elle est connaissance intuitive ou connaissance logique ; connaissance par la fantaisie ou connaissance par l'intellect ; connaissance de l'individuel ou connaissance de l'universel, des choses singulières ou bien de leurs*

relations ; elle est, en somme, ou productrice d'images ou productrice de concepts »¹. Il existe donc des modalités différentes de compréhension des phénomènes extérieurs, modalités qui ne sont ni contradictoires ni totalement séparées. Art et logique apparaissent comme des « degrés » d'un même processus de connaissance, c'est-à-dire comme des modalités d'appréhension du réel qui, bien que distinctes, s'enrichissent les unes les autres, parce qu'elles poursuivent le même objectif de recherche d'une vérité. L'intuition, ou sensation élaborée, apparaît comme la forme première (« aurorale ») de la connaissance. « Ainsi l'art est une forme élémentaire de connaissance théorique et autonome par rapport à toutes les autres formes de connaissance, qui à l'inverse ne peuvent se passer d'elle »².

D'ailleurs bon nombre de courants de l'art contemporain puise leur inspiration dans les résultats de la recherche scientifique. L'art cinétique joue avec les effets d'optique alors que l'art conceptuel fait preuve d'une sorte de fascination pour les mathématiques ou la linguistique. Quant au land art, à maintes reprises, il fait part de son intérêt pour la géologie, la pédologie ou l'agronomie.

L'on ne peut donc opposer un monde sensible, au sein duquel l'artiste aurait toute latitude pour faire jouer son génie créateur, et un monde intelligible, dans lequel le chercheur construirait pas à pas son raisonnement en fonction des contraintes qui lui sont imposés par la logique scientifique. L'expérience sensible est en effet une activité qui dépend de la mémoire que chaque personne peut avoir des situations qu'elle a vécues et cette mémoire est largement nourrie par des impressions et des représentations. Augustin Berque, s'appuyant sur les sciences cognitives, affirme que « *ce que nous voyons, nous le construisons* » et que ce processus passe par une série d'étapes : détection des lignes et des bords ; regroupement en ensembles géométriques ; extraction des propriétés géométriques tridimensionnelles de l'objet ; mise en relation avec un répertoire de représentations mentales. Et Augustin Berque conclut en disant que « *nous reconnaissons les objets qui nous entourent par inférence, c'est-à-dire par une mise en relation du donné optique avec un stock d'informations qui dépendent de notre mémoire et non pas de l'environnement objectif* »³.

Prenons un exemple pour illustrer ce propos. Les arbres d'alignement sont communément perçus comme un dispositif qui permet de souligner la continuité des alignements bâtis et qui contribue ainsi à la lisibilité de l'espace public. Or ces arbres sont plantés à une distance de dix mètres environ les uns des autres. Si nous admettons qu'ils contribuent à la continuité, c'est parce que nous privilégions une représentation en plan au sein de laquelle ces arbres sont représentés sous forme d'une ligne par rapport à leur position matérielle dans l'espace physique de la ville. Notre perception n'est donc pas immédiate car elle est orientée par une représentation savante de l'espace.

La séparation entre démarche sensible et approche scientifique explique de notre point de vue les difficultés que rencontrent les professionnels français du paysage à passer des projets opérationnels, portant sur des périmètres restreint, à des démarches de planification à l'échelle de territoires plus vastes. En Italie, la situation est différente :

¹ CROCE B. *Estetica*, Milan, Adelphi Edizioni SPA, 1990, p.3.

² Préface de Gilles A. TIBERGHIEN à CROCE B. *Essais d'esthétique*, Paris, Tel Gallimard, 1991, p.10.

³ *Les raisons du paysage*, op. cité, p.25.

c'est en tant que spécialistes du plan que les architectes et les urbanistes se sont penchés sur la question du paysage. Et il ne leur a pas été possible de se contenter de méthodes d'analyses privilégiant la seule perception du paysage.

2- Restaurer les continuités environnementales et paysagères

2.1- Ville et paysage : les deux faces d'un même métier

En Italie, l'adoption en 1985 de la loi Galasso suscite des débats vifs et nombreux au sein de la communauté des architectes et des urbanistes. L'Istituto Nazionale di Urbanistica joue un rôle de premier plan dans l'organisation de ces discussions. Entre 1985 et 1990, l'INU multiplie les séminaires régionaux et les congrès nationaux, consacrés à la planification paysagère et à ses relations avec les plans territoriaux. La lecture des deux revues publiées par cet organisme, *Urbanistica* et *Urbanistica Informazioni*, montre comment progressivement se dessine un accord entre professionnels sur la façon d'aborder la question du paysage. Cet accord porte sur les modalités d'études et d'analyses d'une part, sur la nécessité d'intégrer les mesures de protection et de valorisation des paysages dans les plans territoriaux de l'autre. C'est ce constat qui nous a conduit à parler à ce propos d'éléments communs de doctrine.

La construction de ce consensus a été possible parce que l'Istituto Nazionale di Urbanistica réunit une très grande majorité des professionnels de la planification territoriale, que ceux-ci soient de formation architecte ou urbaniste¹. Il recrute en effet à la fois auprès de professeurs d'université, de professions libérales et de praticiens travaillant dans les administrations régionales, provinciales ou communales. L'INU n'est pas un ordre professionnel, mais un simple club de réflexion où urbanistes et architectes peuvent confronter leurs points de vue et où les praticiens peuvent mettre leurs observations de terrain en relation avec la recherche universitaire². Architectes et urbanistes rencontrent d'autant moins de difficultés à faire accepter leurs positions que les domaines de l'environnement et des paysages ne sont pas considérés comme séparés de la planification territoriale. Les paysagistes sont trop peu nombreux et leur pratique professionnelle trop tournée vers la réalisation de jardins pour être en mesure de faire prévaloir leur point de vue. Quant aux biologistes et aux écologues, ils ont accepté de collaborer, sous la responsabilité des urbanistes, à l'élaboration des plans. Les divergences et les concurrences apparaissent donc mieux régulés en Italie qu'en France. En effet dans notre pays, autant les ingénieurs, que les architectes, les urbanistes, les géomètres, ou les paysagistes se veulent détenteurs d'un savoir de synthèse sur le territoire.

¹ La formation d'urbaniste a, pendant longtemps, en Italie, été liée à celle d'architecte. Les architectes qui désiraient acquérir des compétences en urbanisme suivaient dans leur formation des cours spécialisés. Depuis les années 1980, il existe au sein des écoles d'architecture ou des instituts polytechniques (Venise, Milan, Turin, Reggio di Calabria...) deux filières d'enseignement séparées : architecture d'une part, planification territoriale, urbanisme et environnement (*pianificazione territoriale, urbanistica e ambiente*) de l'autre.

² La proximité entre pratique et recherche est encore renforcée en Italie par le fait que de nombreux universitaires (Roberto Camagni, Giuseppe Campos-Venuti, Roberto Gambino, Vittorio Gregotti, Luigi Mazza, Attilio Peano, Bernardo Secchi...) sont aussi les auteurs de plans régulateurs à l'échelle communale ou de plans territoriaux à l'échelle intercommunale, provinciale ou régionale.

2.2- Une rencontre entre les sciences de la nature et de la ville

En Italie, les consultants spécialisés dans l'environnement (écologues, agronomes, géologues...) sont souvent intégrés dans les *Uffici del piano*. C'est le cas pour le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste que nous avons étudié, c'est aussi le cas dans d'autres expériences de planification à l'échelle régionale ou communale dans le reste de l'Italie. Ces spécialistes ne sont pas consultés seulement lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes sectoriels (études d'impacts, évaluation des risques naturels...), mais sont parties prenantes de l'élaboration du plan de la phase d'analyse préalable à celle du projet. L'objectif est d'ailleurs de faire des espaces naturels ou agricoles non plus de simples vides à protéger, mais des supports de projets (de transformation ou de requalification) au même titre que les tissus urbains ou les zones d'activités économiques.

Cette coopération entre professionnels œuvrant dans le champ de l'urbanisme d'une part, dans celui de l'environnement de l'autre, passe par la construction d'un langage commun et plus largement d'une vision partagée des problèmes à traiter. La rencontre entre ces deux univers différents a été possible, parce que l'ensemble des intervenants est tombé d'accord pour souligner l'importance des réseaux dans la structuration des territoires contemporains de l'urbanisation. Un concept s'est progressivement imposé à tous : celui de système.

L'Italie est le pays européen, où se développe, dès les années 1960, une critique radicale des théories fonctionnalistes de l'urbanisme moderne. Un courant de pensée se forme peu à peu, qui insiste sur la nécessité de prendre en compte les déterminations géographiques qui sont léguées par l'histoire (ce que de nombreux chercheurs italiens appellent les *invarianti della storia*) dans l'élaboration des projets urbanistiques et architecturaux. De nouvelles modalités de lecture de la ville sont mises au point : analyse de la constitution du réseau des voies et espaces publics, étude du parcellaire et de ses transformations, compréhension des règles de constitution des tissus urbains. Cette approche, qualifiée parfois de typomorphologie, ne considère plus la ville comme une collection d'objets architecturaux isolés les uns des autres mais comme un système complexe de relations. L'architecte Aldo Rossi résume cette position dans le titre de son livre *L'architettura della città*¹ : ce n'est plus l'architecture qui fait la ville, mais la ville qui préexiste à l'architecture et fournit à cette dernière des matériaux pour le projet.

Il faut attendre les années 1980 pour que ces réflexions produisent des effets sur la conduite du plan d'urbanisme. La critique du fonctionnalisme débouche alors sur une remise en cause de deux outils fondamentaux sur lesquelles s'appuyait jusque-là la planification urbaine : le zoning et les dotations (*standardi*) d'équipements. Deux idées ont guidé la pratique du zonage. La première est qu'en séparant les activités humaines, l'on peut réduire conflits et intolérances entre, par exemple, le bruit des usines et le calme des espaces résidentiels. La seconde est qu'en assignant à chacune des parties de la ville une fonction, on peut aussi en définir le rôle et en dessiner la forme et l'architecture. La *città frattale*, la *città per parti* constituent la traduction sur le territoire de cette doctrine. Aujourd'hui le problème qu'ont à résoudre les urbanistes s'est déplacé : ce n'est plus de séparer dans une perspective d'amélioration des conditions d'hygiène publique, c'est de s'interroger sur la compatibilité et l'incompatibilité des

¹ ROSSI A. *L'architecture de la ville*, Paris, L'Esprit, 1981, 295 p.

différents lieux qui composent la ville, c'est donc chercher à comprendre la nature des relations qui s'établissent entre ces lieux. Passant de l'échelle du quartier à celle du grand territoire, les urbanistes en sont venus à s'intéresser aux quelques grands systèmes (de la mobilité, de la centralité, du vert...) qui ont un effet structurant sur l'urbanisation. *« I sistemi sono questo : un insieme di luoghi che complessivamente assumono un ruolo peculiare all'interno della città, nei quali sono ospitate in modo prevalente attività tra loro storicamente compatibili, che rispondono a chiari requisiti prestazionali e che, nel loro complesso, danno struttura, forma e senso riconoscibili alla città »*¹.

Si la notion de système intéresse les urbanistes qui cherchent à renouveler les pratiques du plan, elle occupe aussi une place centrale dans les analyses écologiques et notamment de celles qui portent sur les paysages. L'écologie des paysages correspond, nous avons essayé de le montrer, à une volonté de combiner géographie et écologie et est une tentative à la fois d'identifier les structures spatiales du paysage (en mesurant les surfaces, le nombre des taches et les connexions) et de quantifier les populations (végétales et animales) vivant à l'intérieur de chacune des unités qui composent ce paysage. C'est moins à ces méthodes quantitatives qu'à leurs résultats que s'intéressent les urbanistes italiens.

2.3- Des corridors écologiques aux systèmes environnementaux

Les spécialistes de l'écologie du paysage sont partisans du recours aux méthodes quantitatives, mais certains d'entre eux soulignent les difficultés liées à leur application. Les inventaires (études de l'ensemble des populations habitant un milieu donné) sont réalisables à l'échelle d'espaces témoins, mais leur transposition à une échelle territoriale plus large oblige à sélectionner parfois de manière draconienne les indicateurs choisis. De plus, il est pratiquement impossible de faire se superposer les unités de paysages définies en fonction des différents critères retenus (morphologie du relief et du réseau hydrographique, couverture végétale, faune...)². L'application de ces méthodes à la planification territoriale suppose au préalable leur simplification.

Tel est le choix retenu dans le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste. Pour les enquêtes portant sur le volant naturel, le territoire régional est découpé en carrés de vingt-cinq hectares, au niveau desquels sont mesurés des phénomènes (pression anthropique sur l'environnement, sensibilité de l'environnement à la pollution, rareté de certaines espèces animales ou végétales, fragmentation des espaces naturels) à partir d'un petit nombre d'indicateurs. Pour évaluer la pression anthropique par exemple, il est tenu compte de la présence d'habitations, de routes ou de remontées mécaniques. Ces enquêtes permettent de répertorier les situations critiques liées à une forte pression anthropique d'une part, à sensibilité importante à la pollution de l'autre. Les conclusions de ces enquêtes permettent de corroborer des constats largement partagés : 90% du territoire est peu soumis à des transformations et les situations critiques du point de vue des atteintes à l'environnement ne concernent que 10% du territoire situé en fond de vallée. Les politiques de protection (création de parcs ou de réserves) semblent donc avoir porté leurs fruits. Mais le plus important n'est peut-être pas dans ces situations extrêmes (forte naturalité, pollution élevée) mais dans les zones

¹ SECCHI B. « La costruzione del piano », in Comune di Bergamo, *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, op. cité, p.19.

² FINKE L. *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, op. cité.

intermédiaires (37% du territoire) où il convient de rendre compatible développement urbain et préservation de l'environnement.

Le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste conclut à la nécessité moins de renforcer la préservation des espaces naturels vierges (extension des réserves) que de rechercher de nouveaux principes pour organiser le développement. Et de ce point de vue, un certain nombre de notions mises en avant par l'écologie des paysages peuvent s'avérer d'une grande utilité pour l'urbanisme. Deux perspectives s'ouvrent alors pour la planification territoriale.

- La première concerne la conservation (*conservazione*) des aires naturelles : une action de tutelle ou de sauvegarde (*non disturbo*) n'est pas suffisante pour maintenir les équilibres d'un paysage, car ceux-ci sont liés à l'existence d'exploitations agricoles et au maintien de certaines techniques de culture. Il convient donc de mettre en place un véritable projet de conservation qui allie mesures de protection, actions de développement économique, réflexion sur les techniques appropriées d'entretien.
- La seconde a trait à la défense de la biodiversité et à la nécessité de conjurer le risque d'insularisation de certaines portions du territoire. La défense d'un continuum environnemental passe par la sauvegarde, la requalification voire la création de corridors écologiques qui assurent les liaisons entre les grands territoires naturels, définis comme des réservoirs de naturalité¹. Certains écologues parlent à ce propos à la fois d'un effet corridor et d'un effet intersection : alors que les structures linéaires facilitent le déplacement des animaux et des graines qu'ils peuvent éventuellement transporter, les nœuds sont favorables à l'implantation de certaines espèces².

La notion de système environnemental, mise en avant dans de nombreuses expériences de plan en Italie, apparaît donc comme une application à l'intégralité d'un territoire communal ou régional des principes de continuité qui régissent les corridors écologiques et leurs intersections. Elle constitue une traduction en termes scientifiques de l'importance du maillage du territoire par la végétation. Elle débouche sur une intense activité d'élaboration de cartes de nature diverse portant à la fois sur l'état actuel et l'évolution historique des utilisations de l'espace. Elle fait même l'objet d'une traduction juridique dans le cadre de lois régionales, parmi lesquelles la plus citée est la LR 5/1995 de la Toscane.

2.4- Systèmes et zonage

Un plan d'urbanisme n'a de portée opérationnelle que s'il débouche sur l'édiction d'un corps de règles juridiques permettant un minimum de contrôle des transformations territoriales. L'élaboration du zonage apparaît bien souvent comme un préalable indispensable à la mise en forme de règles différenciées selon les différents secteurs géographiques qui composent un territoire. Comment concilier cette nécessité

¹ CARAVAGGI L. « Il progetto ambientale e paesistico », in Comune di Bergamo, *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, op. cité.

² BAUDRY J., JOUIN A. *De la haie aux bocages. Organisation, dynamique et gestion*, Paris, INRA Editions, pp 322-323.

opérationnelle avec la volonté d'inventer de nouvelles formes de planification fondées notamment sur l'identification des systèmes environnementaux ? Tel est un des défis auxquels doivent faire face aujourd'hui urbanistes et architectes.

Lors de l'élaboration du dossier définitif des plans territoriaux, les différents systèmes sont associés les uns aux autres soit dans une carte d'organisation générale (*assetto generale*), soit dans une carte des éléments structurels du projet de plan, cartes qui ressemblent à s'y méprendre aux plans de zonage des anciens schémas directeurs ou plans d'occupations des sols. Tout le territoire est en effet recouvert de différentes couleurs qui correspondent chacune à un système particulier. La question se pose alors de savoir si l'introduction du concept de système n'est pas une simple ruse utilisée par les urbanistes pour maintenir des pratiques de plans qui sont pourtant largement remises en cause par les autres acteurs du développement urbain (élus, développeurs, investisseurs...).

Pour répondre à cette question, il convient de rentrer un peu plus dans le détail et de se pencher sur le contenu des règles qui sont associées à ces systèmes environnementaux. En ce qui concerne, le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste, il est indiqué que la délimitation des systèmes ne correspond pas à une simple identification des usages du sol. A titre d'exemple, tous les bois n'ont pas été classés dans le système forestier, qui englobe, par contre, d'anciens pâturages d'altitude avec leurs chalets (*mayens*). Le critère qui a prévalu est donc bien celui de la continuité, y compris quand il semble important de la restaurer. Les systèmes environnementaux ne relèvent donc pas d'une simple « *reconnaissance d'un état de fait* », mais possèdent un « *caractère de conception* », autrement dit une dimension de projet¹.

De plus la délimitation des systèmes n'a souvent pas de caractère contraignant mais un simple contenu indicatif. Elle est le support de principes d'aménagement et de développement qui doivent être discutés, voire contestés lors de l'ajustement (*adeguamento*) des plans régulateurs généraux communaux au plan régional. Pour illustrer notre propos, prenons quelques exemples. Le plan territorial de la Vallée d'Aoste identifie par exemple un « *système des urbanisations traditionnelles à vocation intégrée* » qui rassemble des espaces caractérisés par la présence de l'activité agricole et de l'habitat qui lui est lié. Les dispositions d'application du plan territorial paysager (équivalent de notre règlement) édictent à propos de ce système une orientation générale qui est la revalorisation du patrimoine bâti, des terres et des infrastructures (chemins, rus, terrasses...) nécessaires aux activités agricoles. Des transformations sont possibles (accueil de services ou d'activités nouvelles, habitat permanent ou temporaire), mais elles doivent se faire prioritairement soit par réutilisation du patrimoine existant, soit dans le cadre d'urbanisations nouvelles qui respectent la structure morphologique des lieux. Et le règlement impose des contraintes sérieuses à cet endroit : interdiction de construire sur les terrains cultivables les plus productifs, respect des profils préexistants, découpage des lots tenant compte du parcellaire rural et de l'implantation de la végétation, implantation des constructions en amont des villages préexistants sur des terres abandonnées par l'agriculture. Le plan territorial paysager a par ailleurs délimité l'ensemble des *agglomérations d'intérêt historique, artistique, documentaire ou environnemental* et le terme d'agglomérations est à prendre ici au sens de zones d'habitat groupé. Dans ces secteurs particuliers, tout projet de transformation, pouvant

¹ *Plan Territorial Paysager de la Vallée d'Aoste. Rapport illustratif*, op. cité, p.211.

éventuellement comprendre des constructions neuves, est assujéti à l'adoption préalable d'un plan d'urbanisme de détail.

La définition des systèmes correspond donc à une délimitation sur plan (délimitation qui peut faire l'objet de modifications lors de l'élaboration des plans d'urbanisme communaux) et à une définition de principes qui, s'il n'est pas de caractère contraignant (ne sont pas opposables au tiers), ont une influence non négligeable sur les choix qui s'offrent aux communes. Cette idée de principes d'aménagement ou d'orientations peut être rapprochée de celle de « *règle de structure* », dont parle Giulio Giovannoni à propos des nouvelles expériences de planification communale en Toscane¹. Ces règles renvoient à la structure même du plan, c'est-à-dire à des orientations stratégiques qu'il s'agit de mettre en œuvre sur le moyen et long termes et qui ne peuvent pas faire l'objet d'une réglementation détaillée. Ces orientations sont en effet plus à destination des sujets publics (régions, autorités locales) que des acteurs privés.

La conservation d'un système suppose donc le respect d'un certain nombre de principes de fonctionnement. Si des adaptations et des ajustements sont possibles lors de la mise en œuvre de ces principes, il n'est pas possible de s'en abstraire totalement. Alors que l'idée de zonage va de pair avec une application stricte du règlement, celle de système a comme corollaire l'évaluation continue par les sujets concernés de ses principes de fonctionnement.

Notre étude comparée ne permet pas d'opposer une approche, propre à la France, qui privilégierait la perception esthétique des paysages et une approche, plus répandue en Italie, qui assimilerait environnement et paysage. Les choses sont plus complexes puisque dans les deux pays, existent des tentatives multiples d'associer ces deux modalités d'analyses. Pourtant, derrière cette apparence d'unité entre les deux pays, se dessinent des différences.

En France, l'on peut dire que, d'une certaine manière, chacun bricole dans son coin, que chacun cherche à inventer la méthode d'analyse qui lui semble la plus appropriée. Tous les intervenants récusent l'idée d'une doctrine officielle, qui est assimilée à une sorte d'embrigadement par l'Etat d'une activité artistique. Chaque paysagiste, parce qu'en fin de compte il reste un artiste, doit pouvoir affirmer la singularité de sa propre approche du problème et c'est parce qu'elle se distingue des autres que sa démarche est de qualité. Une telle position explique les réticences à l'égard des approches quantitatives qui se proposent de déboucher sur des solutions généralisables sinon à la totalité du moins à une grande partie du territoire. Plutôt que de chercher à dégager des solutions uniformes, il convient de construire des projets qui ont valeur d'exemples, certains n'hésiteraient pas à dire de modèles. Pour résumer cette philosophie de l'action, il suffirait de contribuer à la formulation d'un petit nombre de projets exemplaires, qui portent sur des espaces à caractère remarquable ou exceptionnel, pour réussir à impulser une politique de protection des paysages. L'on compte ici sur les effets d'entraînement des projets.

¹ GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana*, op. cité.

En Italie, les urbanistes en charge des plans paysagers ou territoriaux cherchent moins à appliquer les méthodes de l'écologie des paysages qu'à s'en inspirer. Les notions de corridors écologiques, d'intersections, d'insularisation, de maillage constituent autant de matériaux qui servent à construire une nouvelle représentation du territoire urbanisé qui serait structuré par quelques grands systèmes environnementaux. Les divergences d'approches, liées à l'utilisation de ces notions lors des études de terrain, n'empêchent pas la formation d'un consensus. Sinon l'ensemble des intervenants, du moins ceux qui, parce qu'ils participent aux travaux de l'Istituto Nazionale di Urbanistica, constituent la face visible du milieu professionnel, semblent d'accord sur les méthodes à employer comme sur les modalités d'élaboration du plan. Ce consensus sur les méthodes débouche sur un accord sur les grands principes sur lesquels doit être fondée l'action de protection et de mise en valeur des paysages. L'accent doit être mis moins sur l'instauration de nouvelles réserves que sur la construction d'un réseau des espaces naturels (le système du vert) et il convient de préférer les plans territoriaux, qui relèvent d'une approche globale, aux plans paysagers, qui possèdent un caractère sectoriel. La protection ne doit pas porter sur les seuls espaces à caractère exceptionnel mais déboucher sur une gradation de mesures concernant tout le territoire.

B- Planifications séparées et gouvernement intégré du territoire

Cette prévalence d'une représentation paysagère est liée, nous l'avons signalé à plusieurs reprises dans nos études de terrain, au contexte institutionnel et plus précisément aux modalités de répartition des compétences en matière de gouvernement du territoire entre l'Etat et les différents échelons de collectivités territoriales. La France, malgré l'adoption à partir de 1982 des lois de décentralisation et la volonté du gouvernement actuel de relancer ce processus de réforme, reste un pays profondément centralisé. L'Italie, par contre, depuis le vote à la fin des années 1990 des lois Bassanini, s'engage toujours plus avant dans la voie du fédéralisme.

En France, les compétences d'environnement, de paysage et de patrimoine appartiennent à l'Etat et relèvent d'ailleurs de deux administrations, celle du ministère de l'environnement d'une part, celle du ministère de la culture de l'autre.

En Italie, dès le début des années un décret du président de la République¹ stipule que l'Etat transfère aux régions l'ensemble des « *funzioni amministrative* » - et par ce terme, il faut entendre à la fois les compétences et les moyens administratifs - détenus par les organes centraux et périphériques de l'Etat en matière d'urbanisme. Le terme d'urbanisme est à entendre ici dans un sens large, car la Cour Constitutionnelle a affirmé qu'il fallait tenir compte « *della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali* »². Différents textes ultérieurs de lois sont d'ailleurs allés dans ce sens, tant et si bien que la modification du titre 5 de la Constitution³, à

¹ DPR 8/1972.

² Sentence N°141 de la Cour Constitutionnelle du 24 juillet 1972, citée dans SCANO L. « L'evoluzione del quadro normativo. Alcune annotazioni sulla 431 e precedenti », « Dossier : I piani paesitici », *Urbanistica*, 1986, N°2, p.63.

³ Loi constitutionnelle N°3 du 18 octobre 2001 approuvée par référendum.

propos des compétences régionales, ne parle plus d'urbanisme mais de gouvernement du territoire. D'ailleurs la loi Galasso (431/1985) se contente de dresser la liste des « *zone di particolare interesse ambientale* » : littoraux, berges des fleuves et rivières, haute montagne, glaciers, parcs et réserves naturels, forêts, volcans, zones archéologiques... C'est ensuite aux régions qu'il revient d'élaborer une réglementation appropriée concernant l'usage de l'espace à l'intérieur de ces zones. Si l'identification de ces zones découle d'une loi nationale, leur gestion est de la responsabilité des seules régions que celles-ci aient un statut spécial ou ordinaire¹. Les régions italiennes détiennent donc des pouvoirs étendus – parmi lesquels celui de voter la loi – en matière de gouvernement du territoire et exercent une tutelle sur les décisions des autorités locales, qu'il s'agisse des provinces, des communes et des communautés de montagne. Ce système politico-administratif a été qualifié de « *sistema a cascata* » par Giovanni Astengo, qui mettait ainsi l'accent sur son caractère hiérarchique. Au cours des vingt dernières années, ce système évolue dans le sens d'une coopération entre région et autorités locales (coopération qui est souhaitée par exemple pour l'élaboration des plans territoriaux ou paysagers), mais subsiste un échelon fort de coordination au niveau régional.

1- Des procédures paysagères expérimentales

Il est difficile de juger du bien-fondé et de l'efficacité des politiques paysagères à partir de l'analyse de la mise en œuvre d'une directive et d'une charte de parc naturel régional. Les difficultés d'application de ces deux procédures peuvent être liées aux spécificités des terrains étudiés ou au contraire à des caractéristiques d'ensemble du système politique et administratif. A partir des deux enquêtes monographiques qui servent de support à cette recherche, nous allons néanmoins tenter de tirer quelques enseignements à valeur générale. Nous nous demanderons comment les différents acteurs publics coordonnent leurs interventions et comment ils cherchent à articuler les procédures qui relèvent de l'urbanisme (schémas directeurs et plans d'occupations des sols) et celles qui relèvent plus spécifiquement de la protection des paysages (directives ou chartes).

1.1- Un foisonnement d'initiatives

Au cours des années 1990, la question paysagère mobilise les énergies dans les différentes administrations françaises. Les initiatives sont nombreuses, qui émanent de différents ministères. Le ministère de l'équipement lance des *atlas de paysage* à l'échelle départementale. La direction de l'architecture et de l'urbanisme demande à des chercheurs de mettre au point une méthode d'élaboration commune et incite les directions départementales de l'équipement à la tester. La mobilisation des fonctionnaires de l'Etat est inégale selon les départements. Ainsi en Haute-Savoie, à l'initiative d'un directeur adjoint, quelques chargés d'études décident de s'associer au Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) pour mettre au point cet atlas, alors que dans d'autres départements (Isère par exemple), aucun des acteurs

¹ Cf. IMMORDINO M. « Dal decreto Galasso alla legge 431/1985. La tutela del paesaggio tra Stato e regioni » et MARENGHI E.M. « Sistema delle competenze e coordinamento dei procedimenti nella legge 431/1985 », in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1985, N°4, pp 593-628.

publics locaux ne ressent la nécessité de relayer l'initiative de l'administration centrale. Quand ils en disposent, les directions départementales de l'équipement se proposent d'utiliser le contenu de l'*atlas départemental des paysages* lors de la phase de porter à connaissance commune aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme. L'atlas fournit en effet une série d'informations qui pourraient utilement être utilisées par les urbanistes missionnés par les communes ou leurs groupements pour l'étude des documents d'urbanisme. Le problème qui se pose à cet endroit est le caractère très général de ces informations et les difficultés qui existent à les traduire en préceptes d'aménagement et de développement.

L'instauration des directives de protection et de mise en valeur des paysages marque une volonté du ministère de l'environnement de disposer d'une procédure de planification spatiale dont il a la maîtrise¹. Il s'agit pour ce ministère de mettre en place un outil spécifique qui ne saurait se substituer aux documents d'urbanisme dont les communes ont la responsabilité². Et cet outil doit être complémentaire à la procédure des sites classés, qui a pour objectif le maintien en l'état des lieux, comme à celle de la zone de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages, qui vise à fournir des indications utiles lors de la délivrance des autorisations de construire. La directive joue un rôle intermédiaire puisqu'elle permet d'identifier les éléments structurant d'un territoire et de fixer des orientations qui doivent être reprises obligatoirement dans les schémas de cohérence territoriale ou les plans locaux d'urbanisme. Le ministère de l'environnement lance à titre expérimental un petit nombre de directives (Alpilles, abords de la cathédrale de Chartres...) afin de tester la procédure. Le lancement en 1998 de la directive du Mont Salève émane non pas de l'administration centrale, mais des acteurs locaux et voit se mobiliser la direction régionale de l'environnement et plus encore la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, dont le service d'aménagement rural est particulièrement actif en Haute-Savoie. Cette « prise en mains » de la procédure par des professionnels dont la culture est liée à la défense de l'agriculture et de l'environnement naturel explique le caractère rural de certaines des orientations proposées. L'accent est en effet mis principalement sur la sauvegarde des activités agricoles et le maintien de l'ouverture de l'espace (lutte contre la friche et l'enrésinement, préservation des angles de vues et des cônes de vision depuis les principaux axes de circulation). La direction départementale de l'équipement se tient quelque peu en retrait, se contentant de participer aux groupes de travail et ne prenant pas une part active à la conduite des études, tant et si bien qu'elle ne répercute pas véritablement les orientations de la directive lors de l'élaboration du schéma directeur du canton de Saint-Julien en Genevois.

En ce qui concerne le Vercors, parc naturel régional de création ancienne, la charte apparaît comme un exercice auquel les élus du syndicat mixte et les techniciens qui en dépendent ont bien voulu se soumettre afin d'être en règle avec la loi. Cet aspect des choses serait sans doute moins affirmé si le Parc étudié dans cette recherche était de création plus récente et que la charte correspondait à un moment initial de formation du projet de territoire partagé par les élus. Le syndicat mixte du Parc du Vercors profite de la charte pour poser le principe d'une gestion concertée avec les communes des espaces

¹ PRIET F. « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », in « Dossier. Le nouveau droit du paysage : les instruments juridiques d'une politique », *Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, LITEC, 1995, p.505.

² Préface de Michel Barnier à la circulaire du 21 novembre 1994 relative aux *modalités d'application des directives de protection et de mise en valeur des paysages*.

naturels. Sont ainsi définis des cahiers des charges que les communes signataires s'engagent à respecter lorsqu'elles lancent un projet de développement. Là encore, le Parc emprunte une voie qui lui est propre, sans d'ailleurs chercher à encadrer l'intervention des groupements de communes chargés d'élaborer les chartes paysagères qui sont supposées préciser les modalités d'application du plan de Parc. Chacun de ces groupements recherche les partenariats qui lui semblent les plus appropriés (avec le Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, avec la Conservation départementale du patrimoine...) et construit une approche du paysage qui privilégie la valorisation du patrimoine bâti, ou au contraire les projets de requalification des espaces naturels les plus dégradés.

Au niveau national, plusieurs ministères ont pris la responsabilité de lancer soit des procédures à caractère réglementaire, soit des démarches à caractère expérimental. Ces initiatives sont relayées au niveau local par les administrations déconcentrées, voire des organismes dépendant des collectivités locales (CAUE par exemple), sans qu'il existe une coordination des actions. Dans un domaine comme celui des paysages, où il y a urgence à agir, la multiplication des initiatives est perçue positivement par de nombreux intervenants, et la concurrence entre les différentes administrations est vue comme un facteur d'émulation. Tout ce qui peut susciter des projets concrets est bon à prendre.

L'on pourrait à la limite accepter un tel raisonnement si l'ensemble des acteurs qui œuvrent en faveur de la protection des paysages était mu par la même philosophie d'action, autrement s'il existait une seule façon d'envisager la question du paysage. Or tel n'est pas le cas. Dans le Genevois Haut-Savoyard, nombreux sont les urbanistes ou les élus qui font référence à deux conceptions du paysage : l'une jugée « *esthétisante* » met l'accent sur les vues à protéger, l'autre qui considère le paysage comme un cadre de vie à aménager en respectant un équilibre entre impératifs de protection et exigences de développement. L'approche esthétique, celle qui est défendue dans la directive du Mont Salève, est jugée par certains comme subjective voire « *artificielle* ». Mais ces divergences d'appréciation n'opposent pas seulement les élus et les techniciens communaux aux administrations déconcentrées. Elles ne correspondent pas à une opposition entre défenseur des paysages et partisans d'une urbanisation à outrance. Elles traversent le milieu professionnel du paysage. Toujours dans le Genevois Haut-Savoyard, l'on constate qu'il y a d'un côté ceux qui mettent en avant la nécessité de protéger les paysages ayant un caractère remarquable et qui assignent cet objectif à la directive du Mont Salève et ceux qui, sous l'influence notamment de leurs voisins helvétiques, dans le cadre du schéma directeur ou de la charte d'aménagement adoptée par le Comité régional franco-genevois, parlent de la nécessité « *de favoriser la récréation d'un ensemble d'habitats relais (faunistiques) entre des îlots de grande taille proches de l'état naturel, de manière à favoriser les interconnexions entre ces milieux et assurer la conservation des espèces animales et végétales* »¹. A la protection du sanctuaire qu'est la partie sommitale du Salève, est préférée la mise en place d'un réseau « *vert-bleu* » qui peut contribuer à structurer le développement urbain au niveau de l'ensemble du canton de Saint-Julien.

¹ FOUCHE J.C., GAUDRON D., DE COURSON J. *Projet de schéma directeur. Rapport de présentation*, op. cité, p.48.

En l'absence de philosophie commune d'action, la multiplication des initiatives ne peut que donner l'impression d'une concurrence entre les différentes administrations et d'une absence de coordination. Ce sentiment est encore renforcé par le fait que les initiatives ne durent pas. Peu après l'adoption de la loi paysage et de ses décrets d'application, le ministère de l'environnement met à l'étude quelques directives paysagères et ce peu après que le ministère de l'équipement ait mis à l'étude des atlas départementaux, puis des plans de paysage. Mais, après cette phase dite d'expérimentation, il n'a pas été possible, sans doute à cause du manque de crédits, de généraliser ces démarches. La planification paysagère garde donc un caractère exceptionnel et cela est vrai pour l'ensemble des procédures, à l'exception peut-être des zones de protection du patrimoine architectural et urbain et des paysages, dans lesquelles les maires voient un moyen d'encadrer l'intervention des architectes des bâtiments de France dans le cadre des périmètres de protection des monuments historiques. Et les élus locaux, notamment ceux qui supportent mal l'imposition de contraintes supracommunales, ne manquent pas de souligner ce qu'ils estiment être une incohérence dans l'action de l'Etat.

1.2- Les directives paysagères, une contrainte supplémentaire pour les élus locaux ?

Le droit français de l'urbanisme est fondé, depuis l'adoption en 1967 de la *loi d'orientation foncière*, sur une certaine idée de la hiérarchie entre les différents documents de planification : les plans locaux ont comme seuls objectifs de préciser et de traduire en termes réglementaires les orientations contenues dans les documents élaborés à une échelle territoriale supérieure. C'est pour cette raison que les plans d'occupations des sols (aujourd'hui les plans locaux d'urbanisme) doivent être compatibles avec les schémas directeurs (les schémas de cohérence territoriale) et que ces derniers doivent l'être avec les directives territoriales d'aménagement ou les directives de protection et de mise en valeur des paysages. Pour qu'un tel système de planification fonctionne, il convient que les directives soient élaborées préalablement aux schémas de cohérences territoriales qui, quant à eux, doivent précéder les plans locaux d'urbanisme. La compatibilité entre les documents d'urbanisme va de pair avec l'existence d'un processus linéaire de planification fonctionnant par étapes successives permettant un approfondissement progressif des choix de planification.

La mise en œuvre de ce système de planification se fait selon des modalités différentes, certains diraient même inverses, de ce qui est prévu par la Code de l'Urbanisme. Non sans raisons, les élus locaux soulignent que le premier acte de planification du territoire a été l'adoption soit d'un MARNU¹, soit d'un plan d'occupation des sols. Et quand ils prononcent ces mots, ils sous-entendent tous les efforts qui ont été nécessaires pour convaincre les habitants et les propriétaires de la nécessité d'un minimum de réglementation de l'usage de l'espace.

En Haute-Savoie, à la différence de ce qui a pu se passer dans les grandes agglomérations urbaines, les schémas directeurs sont arrivés après coup (les premiers d'entre eux sont approuvés au début des années 1990) et ce peu avant la mise à l'étude de la directive territoriale d'aménagement des Alpes du Nord et de la directive

¹ « Modalités d'application du règlement national d'urbanisme », document équivalent en Haute-Savoie des premières cartes communales.

paysagère du Mont Salève. Les plans supracommunaux, qu'ils émanent d'établissements publics de coopération intercommunale (schéma directeur) ou de l'Etat (directives), viennent donc après coup corriger des orientations d'aménagement qui ont été préalablement définies par les plans communaux. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les élus perçoivent autant les schémas directeurs que les directives comme des contraintes supplémentaires. Les élus sont certes conscients qu'il leur faut accepter de telles contraintes, mais ce à une condition, c'est qu'elles ne se superposent pas les unes les autres à l'image d'un « *mille feuilles* ». Ils ont en effet dès lors toutes les cartes en main pour affirmer que le cadre de cohérence des politiques locales proposé est tout sauf cohérent.

On touche ici du doigt les difficultés auxquelles se heurte la planification territoriale supracommunale en France.

- Lorsque cette planification émane d'une structure intercommunale, comme dans le cas de la charte du Parc naturel régional du Vercors, celle-ci rencontre beaucoup de difficulté à faire prévaloir ses choix face aux élus municipaux. Les membres des organes dirigeants des établissements publics de coopération intercommunale sont élus par les conseils municipaux et l'on voit mal comment ils pourraient imposer à des élus municipaux ce qu'il ne pourrait accepter en tant que maire ou adjoint de leur propre commune.
- Lorsque cette planification émane de l'Etat, elle est mal acceptée parce que les administrations sont jugées trop éloignées des préoccupations de terrain et que l'on ne voit pas pourquoi l'Etat aurait légitimité à imposer des mesures dont souvent il n'est capable d'assurer à lui seul le financement. L'Etat est en effet d'autant plus crédible qu'il dispose de lignes de subventions.

Le législateur, lorsqu'il crée les directives paysagères, semble bien conscient de cette difficulté. S'il est conscient que la protection des paysages ne peut relever des seuls documents intercommunaux que sont les schémas directeurs, il ressent bien que l'intervention de l'Etat doit se faire en concertation étroite avec les collectivités locales, les organisations professionnelles et les associations de protection de la nature. Or, malgré ces précautions, la mise en œuvre des directives paysagères ne va pas de soi. En ce qui concerne le Salève, on constate que si les maires sont prêts à soutenir une protection de la partie sommitale du massif (contre d'éventuels projets qui viennent de l'extérieur), ils sont beaucoup plus réticents lorsqu'il s'agit d'accepter une sorte de droit de regard extérieur sur la gestion du territoire communal. Et ces élus sont confortés dans leur position par le fait que la loi du 7 janvier 1983 sur le transfert de compétences a donné aux communes l'intégralité des responsabilités en matière d'urbanisme et qu'il est extrêmement difficile de séparer sur le terrain ce qui relève de l'urbanisme (de la définition de l'usage du sol) et ce qui relève des paysages. Si l'Etat a légitimité à intervenir sur les seuls paysages remarquables ou exceptionnels, alors il n'a qu'à se contenter de protéger le massif du Salève, sans se préoccuper des piémonts, qui ne se distinguent guère du reste du territoire du Genevois Haut-Savoyard et dont la gestion relève de la compétence courante des communes en matière d'urbanisme.

Mais les professionnels ont raison de souligner qu'il n'est pas possible de détacher le massif de ses piémonts car le paysage est un tout qui appelle une action transversale.

Il existe donc une contradiction entre les impératifs de la gestion paysagère et le processus de décentralisation qui a défini, pour éviter une tutelle d'une collectivité sur les autres, des blocs de compétences relativement étanches les uns par rapport aux autres. Que peut nous apprendre à ce propos l'examen du cas italien ?

2- La relance de la planification territoriale par le paysage

La région Vallée d'Aoste n'est pas représentative des autres régions italiennes. Il s'agit en effet d'une région à statut spécial qui dispose donc de pouvoirs plus larges que régions à statut ordinaire. Il s'agit par ailleurs d'une petite région (un peu moins de cent-vingt mille habitants en 1999) qui, à l'exception du chef-lieu régional (un peu moins de trente-quatre mille habitants), comprend de petites communes dont la plus grande compte moins de cinq mille résidents. Son économie, autrefois industrielle, est aujourd'hui orientée vers l'agriculture et le tourisme. La Vallée d'Aoste revendique enfin une forte identité régionale, caractérisée notamment par l'usage à côté de la langue italienne, du Français et de patois se rattachant pour leur grande majorité au Franco-provençal¹.

Il ne faut pas pour autant exagérer les spécificités de la Vallée d'Aoste. Depuis l'adoption des lois Bassanini à la fin des années 1990, les régions à statut ordinaire se voient accorder des compétences supplémentaires, ce qui les rapproche de plus en plus de celles qui bénéficient d'un statut spécial. Et plus le pays s'engage dans la voie du fédéralisme et plus les régions italiennes se sentent légitimées à défendre leur identité. Ainsi les dialectes locaux sont encore pratiqués par des larges secteurs de la population, tandis que les responsables politiques s'attachent à fonder leur action sur la valorisation du patrimoine régional ou les particularités de l'économie (spécialisation des districts industriels dans le Centre et le Nord-Est, tradition de travail liée à la grande entreprise dans le Piémont...).

Ces quelques considérations préalables étant faites, nous nous sentons d'une certaine manière autorisés à prendre appui sur le cas valdôtain pour proposer une analyse des politiques italiennes de mise en valeur des paysages.

2.1- Prééminence du pouvoir régional...

Le processus de décentralisation a emprunté en Italie un chemin à des égards bien différents de celui qui a suivi en France. Les réformes engagées à partir du début des années 1970 (élection au suffrage universel des conseils régionaux, première vague de transfert des compétences) font de l'Italie un pays où le pouvoir législatif est partagé entre l'Etat et les régions. Les lois Bassanini de 1997 procèdent à un élargissement des pouvoirs des régions et le nouveau transfert de responsabilité ne porte pas sur les seules compétences mais sur les fonctions administratives. L'acquisition des nouvelles compétences, en matière de gouvernement du territoire, d'action culturelle, de développement économique, de protection des paysages et de l'environnement, s'est accompagnée d'un transfert des moyens en personnel administratif, tant et si bien que

¹ La Vallée d'Aoste comprend aussi une minorité Walser, de culture germanique, résidant dans la vallée de Gressoney. Cette minorité est reconnue par les autorités régionales.

l'Etat a procédé à la suppression des administrations de ministères comme ceux de l'agriculture, de l'*ambiente* ou des travaux publics. Les régions sont ainsi devenues les rouages principaux de l'administration italienne. De ce point de vue, la Vallée d'Aoste n'a fait qu'anticiper de quelques années ce qui tend à être aujourd'hui la situation de l'ensemble des régions italiennes.

En privilégiant l'échelon régional, les réformes administratives, qui se succèdent entre 1970 et 2001, tendent à mettre en place un système hiérarchique à l'intérieur duquel la région exerce un véritable pouvoir de tutelle sur les autorités locales. Dans ce que l'urbaniste turinois Giovanni Astengo a appelé le « *sistema a cascata* », le plan territorial régional s'impose au plan provincial de coordination qui s'impose à son tour au plan régulateur communal.

Lorsqu'est mis à l'étude, au milieu des années 1980, le plan territorial paysager, la conception de la planification régionale, qui prévaut dans la Vallée d'Aoste, est encore celle du « *sistema a cascata* ». Les professionnels qui ont la responsabilité du plan parient sur la capacité d'une institution régionale, disposant de ressources abondantes (que lui confère le statut spécial) et possédant une administration compétente, à imposer aux autorités locales un certain nombre d'orientations en matière de développement comme de protection. L'esquisse de plan (le *schéma de plan territorial paysager* de 1989), que ces professionnels proposent, joue sur tous les moyens d'action dont dispose la région.

- Elle doit tout d'abord mobiliser sa capacité d'investissement dans le cadre de quelques grands programmes à caractère sectoriel (agriculture, transports, services publics, tourisme, culture) et sur quelques projets portant sur des espaces présentant un caractère stratégique pour la région (Fort de Bard dans la basse vallée, plaine d'Aoste au centre, Val digne au pied du Mont-Blanc).
- Elle doit ensuite utiliser son pouvoir législatif et réglementaire pour imposer des mesures de protection concernant des espaces particulièrement fragiles (instauration de réserves et de parcs naturels, délimitation des *aree inedificabili* pour cause de risques naturels, mesures de protection pour le patrimoine bâti traditionnel ou les forêts).
- Elle doit enfin user de son pouvoir de contrôle des décisions communales pour imposer à ces dernières la prise en compte dans leurs plans régulateurs généraux des principes et des orientations fixés par le plan territorial paysager en ce qui concerne les systèmes environnementaux et les unités locales.

Cette stratégie d'action se heurte rapidement à une série de difficultés.

- Les premières tiennent aux réticences d'une partie de l'institution régionale à s'engager dans une démarche de programmation qui soit à la fois pluriannuelle et intersectorielle. Certains élus, comme certains responsables de services administratifs ne souhaitent pas se sentir liés à moyen terme par des choix qui seraient fixés à l'avance dans un plan. Le remplacement de l'assesseur Vert chargé de l'*ambiente* par un membre de l'Union Valdôtaine, puis l'éclatement des services de cet assessorat se traduisent par l'abandon de toute programmation. Pour

financer les projets contenus dans le plan territorial paysager, les différents assesseurs sont donc aujourd'hui contraints de puiser dans les lignes budgétaires du département dont ils ont la responsabilité. Enfin la suppression de l'*Ufficio PTP* met fin à l'espoir d'un suivi du plan.

- Les secondes tiennent à l'attitude des autorités locales. Les soixante-quatorze communes ne sont pas opposées à l'idée de planification. Elles se sont en effet toutes dotées d'un plan régulateur général (alors qu'en 1993, seule une trentaine d'entre elles l'avait approuvé). Les élus communaux se mobilisent entre 1992 et 1994 pour diminuer la part des règles contraignantes dans les *norme di attuazione* du plan territorial paysager. Ils réussissent à obtenir que les *schede per unità locali* n'aient ni valeur de règles contraignantes (*prescrizioni cogenti*) ni même d'orientations (indirizzi).

Les autorités régionales deviennent alors conscientes de l'impossibilité de faire passer en force le plan territorial paysager et ce d'autant plus qu'au niveau national, les lois adoptées à la fin des années 1990 appellent de leurs vœux une réorganisation des rapports entre région, provinces et communes sur la base de l'application du principe de subsidiarité. La LR 11/1998 *normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta* prend déjà en compte cette évolution : avec cette loi, « *venga confermata la tendenza a impostare un sistema di pianificazione più attraverso accordi e concertazioni fra enti che non attraverso imposizione autoritativa dall'alto* »¹. La loi valdôtaine d'urbanisme qui, à la différence d'autres législations régionales, maintient l'approbation par la région des plans régulateurs généraux et de leur *varianti generali o sostanziali*, va dans le sens d'une coproduction des plans, qu'il s'agisse du PTP ou des PRG, par les autorités régionales et locales.

2.2- ... ou coopérations entre région et autorités locales

Dans sa version approuvée en 1998, le plan territorial paysager privilégie les *prescrizioni mediate* et les orientations par rapport aux normes contraignantes. L'objectif est d'engager les autorités locales dans un dialogue à propos des objectifs du plan régional. La retranscription des systèmes environnementaux, la délimitation des agglomérations présentant un intérêt patrimonial, la réservation de terrains pour l'implantation des services publics, comme le respect des orientations sectorielles fixées par le plan territorial paysager, supposent nécessairement des adaptations lors de l'élaboration des plans régulateurs généraux. Mais les négociations en la matière doivent se dérouler sur la base d'un échange d'arguments de nature scientifique et technique, et ce de manière transparente de manière à arriver à une décision partagée par tous les acteurs².

L'enjeu assigné au plan territorial paysager est de taille puisqu'il s'agit de favoriser de nouvelles modalités de gouvernement du territoire. C'est là un objectif explicitement revendiqué. La planification ne doit pas se résumer à l'élaboration d'un plan, dont la mise en œuvre consisterait à vérifier la conformité du contenu des projets particuliers à un ensemble de règles prédéfinies. Il faut dépasser cette vision strictement juridique de l'application du plan. La planification constitue en effet un processus au

¹ BETHAZ A. « La nuova legge urbanistica », *Environnement*, 1998, N°6, p.33.

² MONTANARI F. « Guardare lontano », *Environnement*, 2001, N°15, pp 11-13.

cours duquel différents acteurs publics et privés cherchent à identifier en commun les problèmes à traiter et à ajuster les solutions particulières que chacun d'entre eux propose. Mais cette transformation du plan et cette restructuration des modalités de gouvernement du territoire sont exigeantes autant pour les autorités locales que pour les instances régionales.

La gestion locale traditionnelle s'accommode fort bien de l'existence d'une norme à caractère générale, si possible édictée par une institution lointaine du terrain. Le rôle des élus est alors de négocier l'adaptation de cette norme pour favoriser une prise en compte des situations particulières¹. S'engage ainsi un processus de « *ruse avec la norme* »², dans lequel les notables tirent avantage de leurs relations avec l'administration pour asseoir leur légitimité auprès de la population et font valoir leur connaissance du terrain pour se faire reconnaître par l'administration. Les accords que suppose ce mode de gestion sont fondés sur le « *cela va de soi* » et l'établissement d'arrangements discrets, sans que soit nécessaire une justification poussée des arguments échangés.

Les tenants de ce que les italiens appellent la *programmation négociée* cherchent a contrario à favoriser la délibération³ la plus transparente possible. Cela suppose que les intervenants puissent justifier leurs arguments en référence à ce que John Forester appelle des « *théories approximatives* »⁴. Dans un tel processus, tout point de vue, toute prise de position, doit être justifié sur la base d'une argumentation qui permette d'identifier les problèmes à traiter, d'anticiper les solutions à y apporter, d'évaluer les positions émanant d'éventuels opposants, enfin de rechercher une synthèse entre l'ensemble des arguments évoqués afin d'en tirer une ligne d'action. Pour construire de telles stratégies, les experts s'appuient sur des théories approximatives, car construites sur la base de l'expérience passée et plus largement sur ce que Luc Boltanski et Laurent Thévenot dénomment des « *régimes de justice* » qui permettent de fixer les limites entre ce qu'il est légitime de faire et ce qui ne l'est pas⁵.

Roberto Gambino, président de la commission scientifique du territoire, explique qu'il existe une relation entre la volonté de mettre en place un processus de planification de type délibératif et le souhait de privilégier les orientations (*indirizzi*) par rapport aux normes contraignantes. Les orientations ont un statut juridique extrêmement précis, celui de « *normes-conseils* », et visent à responsabiliser les destinataires que sont les acteurs publics locaux. Or force est de constater que le plan territorial paysager n'a pas permis d'atteindre un tel objectif. Les communes ont cinq ans pour ajuster leur plan régulateur général au plan territorial paysager et ce en adoptant une *variante di adeguamento*. A cette procédure qui s'apparente à celle de révision du plan local

¹ GREMION P. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976, 478 p.

² MARIE M. *La campagne inventée*, Le Pradou, Actes Sud, 1977, 238 p.

³ Ce terme de processus de délibération est emprunté à un des théoriciens américains du planning qui oppose « *deal-making* » et « *deliberative process* » (FORESTER J. « Bridging interests and community : advocacy planning and the challenge of deliberative democracy », *Journal of American Planning Association*, 1994, Vol.60, N°2).

⁴ FORESTER J. « De l'anticipation dans l'analyse urbaine », *Pratiques et professions. Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1989, N°44-45, pp 7-14.

⁵ Pour une approche de ces deux modes de gouvernance, cf. NOVARINA G. « Formation des accords et représentations sociales », in GAUDIN J.P., NOVARINA G. (Ed), *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*. Paris, CNRS Editions (collection PIR-Villes), 1997, pp.45-64.

d'urbanisme, elles préfèrent les *varianti non sostanziali* (équivalentes des modifications), tant et si bien qu'en août 2004, aucune des soixante-quatorze communes de la Vallée d'Aoste ne satisfait aux obligations fixées par la loi régionale.

Il n'existe pas de volonté de la part des autorités locales de rénover les modes de gestion de leur territoire. La très grande majorité des élus continue à faire confiance aux réseaux notabiliaires traditionnels pour obtenir les ajustements à la norme leur permettant de mener à bien les projets de développement concernant leur territoire communal. Et les moyens de pression que donne à la région la LR 11/1998 apparaissent relativement peu efficaces. Obliger les communes qui veulent procéder à une révision de leur plan d'urbanisme, à l'ajuster au plan régional, est un obstacle à un développement territorial fondé sur une croissance rapide de l'urbanisation. Or la Vallée d'Aoste, tant en ce qui concerne les résidences principales que les lits touristiques, connaît depuis une vingtaine d'année, une augmentation très modérée de son parc de logements. Les communes, notamment les plus petites d'entre elles, peuvent donc se contenter de procéder à de simples modifications de leur plan régulateur général pour faire passer les projets immobiliers de petite taille répondant aux demandes de leur population. Tant les autorités régionales que les communes semblent donc s'accommoder d'une situation de stagnation du marché de la construction neuve, situation qui se traduit pourtant par des prix immobiliers particulièrement élevés.

2.3- Que reste-t-il du plan territorial paysager ?

Lorsque l'on interroge les professionnels qui ont participé à l'élaboration du plan territorial paysager, nombreux sont ceux qui font part aujourd'hui de leur déception. Ils soulignent que les élus locaux se sont attachés à retirer au plan tout caractère contraignant, qu'ils ont contribué à vider de leur contenu les fiches pour les unités locales qui, parce qu'elles incitaient à une coopération intercommunale, pouvaient favoriser un renouvellement des modalités de gouvernement du territoire. Ils affirment que la région, en démantelant l'assessorat à l'*ambiente* puis en supprimant l'*Ufficio per il PTP*, ne se donne pas les moyens de suivre efficacement la mise en œuvre des orientations définies lors de l'élaboration du plan territorial paysager. Ils ne concluent pas pour autant à un échec de la planification.

L'étude du plan régional est l'occasion d'un processus d'élaboration et d'accumulation de connaissances concernant les différents aspects du gouvernement du territoire. C'est là l'occasion de favoriser la diffusion auprès d'une partie des acteurs locaux (les membres de la junte régionale, les architectes et les ingénieurs des administrations régionales et locales, les architectes-urbanistes privés chargés de l'élaboration des plans régulateurs généraux, une partie des élus communaux...) d'une culture du territoire plus respectueuse des préoccupations de préservation de l'environnement et de protection du patrimoine.

Il existe aujourd'hui dans la Vallée d'Aoste une prise de conscience largement partagée, selon laquelle le développement, notamment celui des activités touristiques, dépend pour large partie d'une valorisation de l'identité régionale. La Vallée d'Aoste a obtenu en 1948 son statut spécial de région autonome sur la base d'une reconnaissance de ses particularités culturelles. La défense de l'identité régionale est donc indispensable au maintien du statut spécial et des compétences importantes qu'il confère à la région autonome. Le conseil régional est donc conduit à prendre des initiatives

nombreuses et variées : soutien à l'apprentissage de la langue française, aide aux activités culturelles fondées sur la pratique du franco-provençal, mise en place d'un système d'appellations contrôlées pour les vins et les fromages¹. Plusieurs des orientations établies par le plan territorial paysager (soutien à l'agriculture, restauration des nombreux châteaux que compte la vallée, inventaire du patrimoine bâti, mise en place de parcs et réserves...) sont aujourd'hui mises en œuvre par la junte et le conseil régional. Le plan territorial paysager a donc été l'occasion d'instaurer un certain nombre de mesures de protection concernant l'environnement, les paysages et le patrimoine culturel.

C- Négociation contractuelle et règle de droit

L'instauration d'une planification paysagère se traduit en France comme en Italie par une volonté d'innovation lors de l'élaboration des normes d'application des plans ou des directives. La directive de protection et de mise en valeur du Mont Salève est accompagnée, conformément à la loi, d'un document intitulé « *orientations et principes fondamentaux* », alors que le plan territorial de la Vallée d'Aoste prévoit l'instauration, à côté des normes contraignantes (*norme cogenti*), de *norme mediate* et d'orientations (*indirizzi*). L'intention est identique : il s'agit de mettre en place un ensemble de normes qui soient moins précises que les règles du plan local d'urbanisme (qui sont dites opposables aux tiers) mais plus contraignantes que les simples recommandations qui sont proposées par les architectes-conseils que ceux-ci dépendent des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement ou des Parcs naturels régionaux. Cette volonté de modernisation réglementaire pose toute une série de questions : celle de la volonté des acteurs publics, qu'il s'agisse des autorités régionales ou locales, à jouer le jeu d'une planification fondée sur la coopération ; celle de la forme que doivent prendre des normes qui visent moins à empêcher de faire qu'à inciter à faire ; celle des relations qui doivent être instaurées entre les outils qui relèvent de la prévision (le plan) et ceux qui ont un caractère opérationnel (le programme ou le projet). Plus globalement elle pose la question de la place respective de la négociation contractuelle et des règles contraignantes dans les politiques de protection et de mise en valeur des paysages.

1- Orientations et principes : quel contenu juridique ?

Les directives paysagères, par exemple, ont un contenu faiblement prescriptif et les normes qui les accompagnent n'ont pas de caractère réglementaire au sens strict du terme mais un caractère « *intermédiaire* »². Elles ont comme vocation d'orienter,

¹ Selon le 5^{ème} recensement général de l'agriculture de 2000, la Vallée d'Aoste comptait 6 595 exploitations mettant en valeur 71 188 hectares de Surface Agricole Utilisée. En ce qui concerne l'utilisation des sols, les terres cultivables sont en constante diminution (0,4% de la SAU), alors que les prairies permanentes et les pâturages représentent 91,9% de la SAU. Les vergers et les vignes d'appellation contrôlée sont en croissance (+75,% et +85,5% respectivement). L'élevage des vaches laitières est dominant, avec une spécialisation dans la production de fromages à pâtes cuites.

² F. PRIET établit ici un rapprochement entre les directives et les plans de protection et de gestion de l'environnement. Il reprend à son compte l'analyse d'Yves JEGOUZO (Cf. « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », article cité, p.511).

d'animer et de coordonner l'action des intervenants publics et privés et se veulent une alternative aux procédures autoritaires.

Il existe plusieurs façons de définir ces normes à caractère intermédiaire.

- La première consiste à établir au niveau du plan territorial régional ou de la directive des grandes orientations dont le contenu sera par la suite précisé lors de l'élaboration des plans d'urbanisme communaux. L'on joue là sur l'obligation de compatibilité entre les deux échelons de planification. La directive paysagère du Mont Salève prévoit par exemple qu'en ce qui concerne les zones de piémont, les documents d'urbanisme communaux devront fixer les règles d'aménagement permettant d'une part de maintenir les ambiances ouvertes, en laissant libres axes de vues et crêtes de colline, d'autre part en confortant les coupures d'urbanisation entre les villages ou les hameaux.
- La seconde consiste à fixer pour certains espaces un principe d'aménagement. Ainsi, en ce qui concerne les agglomérations d'intérêt artistique, historique ou documentaires, le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste établit que doit être respecté un principe de conservation tant du patrimoine bâti que de l'organisation des espaces libres (réseaux des chemins ou des rus...). Des possibilités de déroger à ce principe existent, à condition que la commune ou un ensemble de particuliers prennent l'initiative d'un plan d'urbanisme de détail (qui dans l'exemple présenté se rapprocherait d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur). Le principe fixé par le plan territorial paysager interdit, par contre, à un particulier isolé de prendre l'initiative d'un projet de transformation du bâti ou des espaces libres qui comprendrait des démolitions ou de nouvelles constructions.

Cette volonté d'innovation réglementaire se heurte, on l'a vu plus haut, à une réticence des élus locaux. Ceux-ci s'accommodent relativement bien d'un système de planification territoriale fondé sur l'imposition de normes. Aucun d'entre eux ne contestent le bien-fondé et l'utilité d'un petit nombre de normes contraignantes qui garantissent la préservation des espaces naturels les plus intéressants du point de vue environnemental comme des éléments les plus significatifs du patrimoine bâti. Un consensus existe entre les élus sur la nécessité d'un plan garde-fou qui sert à les protéger contre la tentation de céder aux sirènes de l'urbanisation. Les élus sont par contre beaucoup plus réservés lorsqu'il s'agit de s'engager dans une démarche de coopération, car elle les oblige à justifier leur choix et d'une certaine manière à se découvrir. Cette réticence des élus n'est pas la seule cause des difficultés qui existent pour appliquer cette volonté d'innovation réglementaire.

Les règles et les normes d'urbanisme, depuis leur invention au début du 20^{ème} siècle, établissent des limitations au droit de propriété en poursuivant un objectif de préservation de certains espaces de l'urbanisation. Dès lors que la règle est respectée, l'objectif de *non disturbo* est atteint et la protection des terres agricoles, des espaces verts ou du patrimoine historique est assurée. Or les impératifs de la gestion environnementale ou paysagère mettent en évidence la nécessité de passer d'actions de simple protection à des stratégies de mise en valeur. Si l'interdiction des constructions est nécessaire à la préservation de certains paysages agraires, elles ne constituent pas

pour autant une garantie de pérennité lorsque ces paysages sont liés à la poursuite d'un certain type d'activité agricole. Les interdictions de boisement ne sont pas un moyen efficace de lutte contre l'invasion par la friche puis par différentes formes de boisements des terres abandonnées par l'élevage. Les règles juridiques sont efficaces quand il s'agit d'empêcher de faire, elles le sont beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'inciter à faire. Les stratégies de conservation et de mise en valeur supposent que soient utilisées conjointement des mesures qui relèvent de la contrainte réglementaire, des démarches d'élaboration de connaissances et d'information des acteurs concernés et des dispositifs favorisant la convergence de financements de provenances diverses. La question qui est posée ici est celle de l'articulation entre plan, projet et programme.

2- Temporalités du plan, du projet et du programme

Les définitions qui peuvent être données de ces trois moments du processus de planification sont extrêmement diverses. Le plan peut faire référence à un dessin d'architecte ou à une modalité de gouverner l'économie d'un pays. Le programme peut être compris dans le sens de programme politique ou comme une activité de programmation budgétaire ou financière. Quant au terme de projet, il est polysémique à souhait : projet politique, projet urbain ou projet architectural, telles sont quelques-unes des significations qui affleurent lorsqu'on emploie cette notion dans le champ de l'urbanisme.

Une autre façon de préciser le contenu de ces notions est de les situer comme différentes étapes d'un même processus. Le plan intervient très en amont de la décision et possède une dimension de prévision ou d'étude préalable. Entre 1930 et 1970, la croyance en l'existence de méthodes scientifiques de prévision a laissé penser à une possible séparation entre la phase d'élaboration du plan et celle des réalisations opérationnelles. Le programme est l'activité qui consiste à traduire les objectifs définis dans le cadre du plan en lignes budgétaires permettant le financement des projets. Aussi longtemps que c'est le même acteur public (une administration d'Etat par exemple) qui est responsable à la fois du plan et du programme, il est possible de maintenir une séparation entre ces deux étapes du processus d'action. Dès lors que le cofinancement devient la règle, l'on ne voit pas pourquoi des acteurs (notamment des acteurs privés) accepteraient d'apporter des moyens financiers pour la réalisation d'objectifs à la définition desquels ils n'ont pas pris part. Le projet se situe à l'aval du processus et peut être pensé comme une première idée de ce qui doit être réalisé. Il prend souvent une forme dessinée – l'on parle à son propos d'esquisse – et présente donc un caractère opérationnel. Il ne peut être conduit sans prendre en compte les stratégies des sujets (ou porteurs de projet) concernés, il prend place à l'intérieur d'un contexte donné qui intègre des éléments de conjoncture économique. Une trop grande distanciation entre plan et projet risque de faire du plan un simple exercice théorique, incapable de prendre en compte les demandes diversifiées des acteurs et dont le contenu est contredit par le premier retournement de conjoncture. Plan, programme et projet doivent moins être pensés comme les étapes successives, que comme des moments simultanés, interagissant les uns avec les autres, d'un même processus d'action.

Certains ont pensé sortir de cette difficulté – l'on fait référence ici à l'engouement au début des années 1980 pour le projet urbain ou à l'accent mis dans la loi *solidarité et*

renouvellement urbain sur le projet d'aménagement et de développement durable – en faisant du projet un moment privilégié où un ensemble d'acteurs se mettraient d'accord sur des objectifs à atteindre, sur les modalités de leur financement et sur les conditions de leur réalisation. Le projet urbain est une démarche de synthèse entre plan, programme et projet opérationnel. Mais une telle approche ignore que la mise en œuvre des projets se fait nécessairement dans un temps court, alors que le plan renvoie à un horizon temporel long. A trop privilégier le projet le risque est grand d'abandonner toute possibilité d'anticiper sur les processus en cours. Il convient donc de maintenir une distinction entre le moment du plan et celui du projet sans pour autant établir une séparation entre eux. Et pour atteindre un tel objectif, il convient d'une part de tenter de simuler lors de l'élaboration du plan (donc en amont de la phase de réalisation) d'éventuels projets, d'autre part de mettre en place des moyens de suivi du plan qui permettent de le corriger en fonction de l'apparition de nouveaux projets.

L'idée de simulation est très largement explorée par les urbanistes italiens lors des expériences de planification, que ce soit à l'échelle communale ou à l'échelle provinciale et régionale. Vittorio Gregotti propose quatre *progetti per il PRG* autour desquels organiser le développement de la métropole turinoise, Bernardo Secchi parle quant à lui de *progetti-guida*. Quant à Roberto Gambino, il propose d'intégrer dans le plan territorial paysager de la Vallée d'Aoste des « *indirizzi che non vincolano i progetti ma che ne fanno capire la coerenza* ». La difficulté soulignée ici est d'arriver à des orientations qui soient à la fois assez flexibles pour permettre une prise en compte de l'évolution des demandes sociales, pour s'adapter aux mouvements de la conjoncture économique et pas trop flexibles afin de conserver un rôle d'encadrement et de mise en cohérence des projets particuliers.

L'enjeu est donc de penser le plan non plus comme un moment séparé des autres moments du processus d'action mais comme ce processus lui-même. Les urbanistes parlent à ce propos du *piano-processo*. Cette transformation de la conception du plan met l'accent sur l'importance du suivi de son application. La loi *solidarité et renouvellement urbain* en proposant le remplacement du schéma directeur par le schéma de cohérence territoriale va dans ce sens en rendant obligatoire la pérennité du syndicat d'études et de programmation, qui est chargé non plus seulement de l'élaboration mais aussi du suivi du plan. En ce qui concerne la planification paysagère, il n'est pas prévu de dispositions identiques.

Les directives de protection et de mise en valeur du patrimoine sont élaborées sous l'autorité du préfet, mais elles sont approuvées par le ministère de l'environnement qui fournit aussi un appui méthodologique par l'intermédiaire des DIREN. Les services préfectoraux ne disposent pas de personnels techniques spécialisés et doivent donc sous-traiter le suivi des études aux administrations déconcentrées des autres ministères. La seule administration, qui dispose des structures à même d'assurer un suivi au plus près du terrain de l'application de la directive et de vérifier la compatibilité des plans locaux d'urbanisme avec ses orientations, est peut-être la direction départementale de l'équipement. Mais celle-ci a été quelque peu écartée, en ce qui concerne le Salève, au profit de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, plus spécialisée dans développement rural et donc jugée plus sensible aux préoccupations paysagères.

Le suivi des chartes de la part des Parcs naturels régionaux pose lui aussi problème. Rares sont en effet les Parcs qui ont mis en place un service spécialisé dans

l'étude des plans locaux d'urbanisme et l'aide à la formulation de projets d'aménagement¹. Ceux qui, comme le Parc du Vercors, ont préféré centrer leur intervention sur le conseil en développement local doivent faire confiance à la direction départementale de l'équipement et à ses subdivisions pour vérifier la prise en compte par les communes des orientations de la charte. Cette coupure entre les organismes en charge des études préalables et ceux qui sont responsables de l'application se traduit le plus souvent par une vision strictement réglementaire (vérification de la compatibilité) du suivi de la charte, sans que personne ne soit en mesure de se rappeler au bout de quelques années quels sont les objectifs qui ont prévalu lors de son élaboration.

L'Italie ne souffre pas de cet éclatement des responsabilités. Bien que de nombreuses régions italiennes affichent une volonté de transférer une partie de leurs pouvoirs aux autorités locales par, elles restent un échelon fort de coordination de l'action publique. Elles ont en effet en mains de nombreux atouts pour jouer ce rôle : pouvoir de contrôle sur les décisions des collectivités locales ; responsabilités larges dans des domaines qui vont du développement économique à la préservation de l'environnement en passant par le gouvernement du territoire ; pouvoir de programmation économique et financière ; services administratifs disposant de personnel technique spécialisé. Les régions constituent des acteurs sinon prépondérants du moins incontournables de l'action publique. Ce n'est pas pour autant qu'elles peuvent agir seules.

La législation italienne, qu'il s'agisse des lois nationales ou des lois régionales, tient compte de l'obligation de coopération qui doit être à la base du processus de planification territoriale. Le contenu du plan territorial régional s'impose à celui du plan provincial de coordination comme à celui du plan régulateur général ou du plan d'urbanisme de détail. Il existe pourtant une possibilité de modifier le contenu de tous ces plans pour tenir compte d'un ou de plusieurs projets opérationnels. La loi 142/1990 instaure une procédure de nature contractuelle, l'accord de programme, qui permet, après la tenue d'une conférence de services réunissant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, d'approuver le contenu et le financement du projet en même temps que les modifications des plans d'urbanisme nécessaires. Les élus locaux sont d'autant moins réticents à laisser se développer des études et des analyses détaillées et précises à l'échelle des plans d'aire vaste (plans régionaux ou provinciaux principalement) qu'ils connaissent les procédures qui leur permettront d'obtenir les modifications de ces plans. En France, la situation est beaucoup plus contraignante pour les communes. Les possibilités de modification du contenu d'un document supracommunal pour tenir compte d'un projet particulier soit ne sont prévues par la loi ni pour les directives paysagères, ni pour les chartes de parcs naturels régionaux. La loi *habitat et urbanisme*² prévoit la possibilité de modifier les schémas de cohérence territoriale, à condition que la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du projet d'aménagement et de développement durable. Mais cette procédure de modification est du ressort du seul établissement public de coopération intercommunale chargé du suivi du schéma de

¹ L'expérience la plus connue en la matière est celle du Parc naturel régional du Lubéron (Cf. POULLE F. *L'aménagement intercommunal de l'espace : l'expérience du Parc naturel régional du Lubéron*, Paris, Syros/Alternative, 1992, 157p.).

² Loi *habitat et urbanisme* N°2003-590 du 2 juillet 2003.

cohérence territoriale et non des communes qui le composent¹. Cela explique qu'aux yeux des maires, tant les directives que les schémas de cohérence territoriale soient souvent perçus plus comme des contraintes que comme des moyens de rechercher une cohérence entre les interventions des acteurs locaux. Le droit français maintient au moins formellement l'idée d'un processus de planification territoriale hiérarchique et top-down, alors que de nombreuses lois en Italie visent à favoriser les coopérations entre autorités régionales et locales. L'Italie tente d'encadrer par des procédures ad hoc (accord de programme, pactes territoriaux...) la négociation, lui conférant un caractère explicite, alors que la France lui fait une place plus limitée dans l'action publique et tend à réserver les outils contractuels pour la distribution des financements publics.

¹ Les articles L122.9 et L122.12 du Code de l'Urbanisme prévoient qu'une commune qui juge ses intérêts menacés peut demander une modification du schéma de cohérence territoriale, uniquement lorsqu'il est en cours d'élaboration.

BIBLIOGRAPHIE

1- Ouvrages à caractère général

AUGOYARD J.F. « L'environnement sensible et les ambiances architecturales », *L'Espace géographique*, 1995, N°4, pp 302-318.

BAUDRY J., JOUIN A. (coordination) *De la haie aux bocages. Organisation, dynamique et gestion*, Paris, INRA Editions, 435 p.

FINKE L. *Landschaftsökologie*, Braunschweig, Verlags-Gmb Holler und Zwick, 1986, traduction italienne a cura di VENTURELLI R.C. *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Milan, Franco Angeli, 1993, 268p.

BERQUE A. *Les raisons du paysage. De la Chine antique aux environnements de synthèse*, Paris, Hazan, 1995, 192 p.

DUPUY G. *L'urbanisme des réseaux, Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 1991, 198 p.

FINKE L. *Landschaftsökologie*, Braunschweig, Verlags-Gmb Holler und Zwick, 1986, traduction italienne a cura di VENTURELLI R.C. *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Milan, Franco Angeli, 1993, 268p.

FORESTIER J.C.N. *Grandes villes et systèmes de parcs*, Paris, Edition Norma, IFA, 1997, 381 p.

GAUDIN J.P., NOVARINA G. (Ed), *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*. Paris, CNRS Editions (collection PIR-Villes), 1997, 174 p.

LE GALES P., THATCHER M. *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 274 p.

RAWLS J. *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995, 450 p.

2- Documents portant sur les doctrines paysagères

AMBROISE R., HUBERT D. *L'agriculture et la forêt dans le paysage*, Ministère de l'Agriculture, 2002, 104 p.

BONTRON J.C., LUGINBULH Y., CROS Z. *Méthodologie pour l'identification et la typologie des paysages*, Paris La Défense, DAU, 1991, 129 p.

BOUTINET JP « A propos du projet de paysage : repères anthropologiques », *Les Carnets du Paysage*, 2001, N°7, pp 65-83.

CARAVAGGI L. « Il progetto ambientale e paesistico », in Comune di Bergamo *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, *Urbanistica Quaderni*, 2000, N°27, pp 44-55.

CASTELNOVI P. *Il senso del paesaggio*, Turin, Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, 2000, 346 p.

CINA G. (a cura di) « La pianificazione paesistica : aspetti operativi, concertativi, gestionali », *Urbanistica*, 2000, N°114, pp 46-76.

CLEMENT G. *Le jardin en mouvement. De la vallée au jardin planétaire*, Paris, Sens & Tonka, 2001, 281 p.

CTGREF, Ministère de la Culture et de l'Environnement *Le paysage de montagne. Présentation. L'étude paysagère. L'analyse des perceptions*, 1977

DONADIEU P. « Du désir de campagne à l'art du paysagiste », *L'Espace géographique*, 1998, N°3, pp 193-203.

GAMBINO R. *Progetti per l'ambiente*, Milan, Franco Angeli, 1996, 142 p.

GIOVANNONI G. *Nuove esperienze di pianificazione comunale in Toscana. Uno studio di casi*, *Urbanistica Quaderni*, 2001, N°34.

Laboratorio Prato PRG, Alinea Editrice, 1996, 2 Tomes, 353 et 357 p.

LIZET B., DE RAVIGNAN F. *Comprendre un paysage. Guide pratique de recherche*, INRA, 1987, 147 p.

LOISEAU J.M., TERRASSON F., TROCHEL Y. *Le paysage urbain*, Paris, Sang de la terre, 1993, 193 p.

LUGINBUHL Y. (sous la direction de) *Méthodes pour des atlas de paysages*, Paris, Strates (CNRS), SEGESA, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme (Ministère de l'Equipement et des Transports), 1994, 76 p.

NOVARINA G. « Ville diffuse et système du vert », *Revue de Géographie Alpine*, 2003, Tome 91, N°4, pp 9-17.

OLIVA F. (a cura di) « Piani regolatori sostenibili », *Urbanistica*, 1999, N° 112, pp .

PONCET M., RICHARD B. *Atlas des paysages de la Loire*, Saint Etienne, Département de la Loire, 2002, 140 p.

POUSSIN F. « Repères pour un débat », *Les Carnets du Paysage*, 2001, N°7, pp 59-63.

SECCHI B. « La costruzione del piano », in Comune di Bergamo *Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, *Urbanistica Quaderni*, 2000, N°27, pp14-23.

Rapporto sullo stato di attuazione della legge 431/1985, recherche de l'INU pour les groupes parlementaires communistes, *Quaderni di Urbanistica Informazioni* N°4, supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1998, N°99, pp.9-82.

3- Documents portant sur l'encadrement législatif et institutionnel

BELLONE G., QUAGLIOLO F. (a cura di) *Urbanistica ed edilizia nella legislazione dello Stato e della Valle d'Aosta. Raccolta aggiornata e coordinata di leggi statali e regionali*, Aoste, Tipografia La Vallée, 1999, Volumes 1 et 2, 992 et 1024 p.

FABBRO S. (a cura di) « I nuovi piani territoriali regionali in Italia : approcci, scenari, efficacia », *Urbanistica*, 2003, N°121, pp57-86.

FRONTERO D. *Sogetti, strumenti e temi della disciplina urbanistica*, Rome, Edizioni Kappa, 1997

LAPERUTA L. (a cura di) *Diritto regionale*, 10^a Edizione aggiornata alla L. cost. 1/1999 sull'elezione diretta del presidente della giunta regionale, Edizioni Giuridiche Simone, 2000, 304p.

NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Editions Anthropos Economica, 2003, 233 p.

PRIET F. « Les directives de protection et de mise en valeur des paysages », in « Dossier. Le nouveau droit du paysage : les instruments juridiques d'une politique », *Annuaire des collectivités locales*, Paris, GRALE, LITEC, 1995, pp 503-519

ROCELLA A. « Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2001 et 2002 », in GRIDAUH *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Paris, Edition du Moniteur, 2003, pp

SALZANO E. « Valutazione e proposte sull'attuazione della legge 431/1985 », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, N°4, (supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1988, N°99), pp 9-82.

SARGOLINI M. *Riforma urbanistica e pianificazione delle aree protette*, *Urbanistica Dossier*, 2003, N°55, 31p.

« Dai vincoli al piano. Regioni e attuazione della legge 431/1985 », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°90, pp 9-172.

« Dai vincoli al piano : regioni e applicazione della legge 431/1985 » (documento del consiglio direttivo nazionale dell'INU), *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°82, pp 47-48.

« Le regioni in ritardo », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°91.

4- Documentation sur les terrains étudiés

4.1- Salève et Haute-Savoie

FOUCHE J.C., GAUDRON D., DE COURSON J. *Projet de schéma directeur. Rapport de présentation*, 2001

GIORGIS S., SIGG K., MESSENGER K. *Directive de protection des paysages du Salève. Rapport de présentation*, Agence Paysages, Syndicat Mixte du Salève, DIREN Rhône-Alpes, DDAF Haute-Savoie, décembre 2000, 89 p.

GRETHER F., LEUTENEGER B., MAYOR M.P., BEUSCH C., DE ARAGO P., GONZALES E. *Etude d'aménagement. Secteur transfrontalier Saint-Julien, Neydens, Archamps, Bardonnex*, rapport final, Comité régional franco-genevois, Communauté de communes du Genevois Haut-Savoyard, 1999, 151 p.

HACHACHE N. « Une charte franco-suisse autour de Genève », *Le Moniteur*, 10 mars 2000, pp 62-65.

NEUHAUSER P. (DDE), SERRATE C. (DDE), FATRAS J. (CAUE) *Atlas des paysages de Haute-Savoie*, Paris, Editions Villes et Territoires, 147 p.

Préfecture de Haute-Savoie *Directive de protection des paysages du Salève. Orientations et principes fondamentaux*, 2000, 16 p.

Préfecture de Haute-Savoie *Directive de protection des paysages du Salève. Cahier de recommandations*, 2000, 21 p.

Syndicat Mixte du Salève *Elaboration d'une directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève ; Cahiers des charges*, 1998, 13 p.

4.2- Vercors

CAUE de l'Isère, Chambre d'Agriculture de l'Isère, Conseil Général de l'Isère, Communauté de communes de Mens, Région Rhône-Alpes *Contrat site et paysage*, 1998, 81 p.

RETIF B. *Charte de paysage du Trièves. Cantons de Clelles et Monestier de Clermont. Plan guide de référence et d'actions*, Parc Naturel Régional du Vercors, Syndicat d'Aménagement du Trièves, Région Rhône-Alpes, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2002, 71 p.

SGARD A. *Paysages du Vercors entre mémoire et identité*, N° hors série de la *Revue de Géographie Alpine*, 1997, 166 p.

Syndicat mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Rapport d'orientation*, 1996, 96 p.

Syndicat mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Le plan du Parc. Plan*, 1996

Syndicat mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Le plan du Parc. Orientations et mesures*, 1996, 134 p.

Syndicat mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Diagnostic territorial et atlas*, 1996, 69 p.

Syndicat mixte du Parc naturel régional du Vercors *Charte 1996. Le bilan*, 1996, 127 p.

4.3- Vallée d'Aoste

BAL B., BRESSOUD B., THOMASSET F. *Stratégie commune de sauvegarde des milieux sensibles et des paysages*, Espace Mont-Blanc (groupe de projet « milieux sensibles et paysages »), 2004, 75 p.

BAL B., BRESSOUD B., THOMASSET F. *Stratégie commune de sauvegarde des milieux sensibles et des paysages. Consultations communes*, Espace Mont-Blanc (groupe de projet « milieux sensibles et paysages »), 2004, 8 p.

BELLONE G., QUAGLIOLO F. (a cura di) *Urbanistica ed edilizia nella legislazione dello Stato e della Valle d'Aosta. Raccolta aggiornata e coordinata di leggi statali e regionali*, Aoste, Tipografia La Vallée, 1999, Volumes 1 et 2, 992 et 1024p.

Consiglio Regionale della Valle d'Aosta (Conseil de la Vallée) *Statut spécial de la Vallée d'Aoste*, mars 2001, 33p.

GAMBINO R. *Progetti per l'ambiente*, Milan, Franco Angeli, 1996, 142p.

MAZZA (a cura di) *Esercizi di piano. L'area industriale Cogne ad Aosta*, Milan, Franco Angeli, 2002, 295p.

OLIVETTI A., BANFI G.L., DI BELGIOJOSO L.B., BOTTONI P., FIGINI L., LAURO I., PERESSUTTI E., POLLINI G., ROGERS E.N., ZVETEREMICH R. *Studi e proposte preliminari per il piano regolatore della Valle d'Aosta*, Edizioni di Comunità, 2001, 239p.

Regione Autonoma della Valle d'Aosta *Schema di piano urbanistico regionale e per la tutela del paesaggio*, 1973, 94p.

Regione autonoma Valle d'Aosta *Piano territoriale paesistico, Urbanistica Quaderni*, 1997, N°14, 203 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Rapport illustratif*, Aoste, Musumeci, 1998, 283 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Lignes programmatiques*, 1998, 111 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Dispositions d'application*, Aoste, Musumeci, 1998, 127 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Fiches des unités locales*, Aoste, Musumeci, 1998, 279 p.

Région Autonome Vallée d'Aoste *PTP. Plan territorial paysager. Organisation Générale et documents cartographiques divers*, Aoste, Musumeci, 1998.

Regione Autonoma Valle d'Aosta (Assessorato del territorio, ambiente e opere pubbliche), Conferenza di pianificazione *Indicazioni di carattere generale per l'adeguamento dei PRG al PTP*, 2002

REMACLE C. *L'habitat rural valdôtain*, Turin, Umberto Allemandi & C., 1994, 277 p.

« Il piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta. Un grande progetto collettivo, un nuovo strumento di governo », supplément au N°2/1996 de *Environnement*, 33 p.

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : unités paysagères haut-savoyardes ...	p.35
Figure 2 : forme et nature des corridors écologiques	p.40
Figure 3 : le système du vert dans le PRG de Bergame	p.43
Figure 4 : le Mont-Salève et le Genevois	p.48
Figure 5 : « La pêche miraculeuse », tempera de Conrad Witz	p.55
Figure 6 : les unités paysagères du Salève	p.58
Figure 7 : les éléments construits et géomorphologiques	p.66
Figure 8 : les perceptions.....	p.68
Figure 9 : Directive de protection et de mise en valeur des paysages du Salève.....	p.71
Figure 10 : les grands types de paysages du Vercors.....	p.91
Figure 11 : Plan Parc.....	p.95
Figure 12: Charte paysagère du Trièves. Plan d'orientation, paysage et infrastructure.....	p.102-103
Figure 13 : les sites tests.....	p.105
Figure 14 : un exemple de fiche action.....	p.107
Figure 15 : la Vallée d'Aoste, une région au cœur des Alpes.....	p.112
Figure 16 : enquêtes sur le volet naturel.....	p.125
Figure 17 : situations particulières de dégradation.....	p.126-127
Figure 18 : Pression anthropique sur le milieu naturel..	p.128
Figure 19 : enquêtes sur le volet culturel.....	p.129
Figure 20 : enquêtes sur le volet formel.....	p.131
Figure 21 : synthèse des enquêtes paysagères.....	p.133
Figure 22 : la diffusion de l'urbanisation.....	p.136
Figure 23 : les systèmes environnementaux.	p.140
Figure 24 : les unités de paysage.....	p.143
Figure 25 : l'organisation générale du territoire (carte de synthèse).....	p.144-145
Figure 26 : les biens d'intérêt historique et culturel.....	p.149
Figure 27 : les agglomérations anciennes.....	p.150
Figure 28 : les sites et biens présentant un intérêt particulier du point de vue naturaliste.....	p.151
Figure 29 : les servitudes relatives au paysage.	p.152-153
Figure 30 : Eléments de patrimoine.	p.154-155
Figure 31 : programmes et projets prioritaires.	p.160-161

ANNEXE 1

ANALYSE DE CONTENU DES REVUES

Urbanistica et Urbanistica Informazioni (1985-2000)

1985

SALZANO E. « Come recuperare il decreto Galasso », *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°81, p.3.

VENEZIANO F. « Galasso cambia sesso da decreto a legge », *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°82, p.8.

« Dai vincoli al piano. Regioni e applicazione della legge 431/1985 » (documento del consiglio direttivo nazionale dell'INU), *Urbanistica Informazioni*, 1985, N°82, pp. 47-48.

« *L'Istituto Nazionale di Urbanistica considera la legge 431/1985 una provocazione, una provocazione peraltro positiva* ». Cette loi constitue une provocation positive pour trois raisons au moins :

- après une période de dégradation continuelle du territoire, elle remet en avant un article de la Constitution selon lequel la République préserve le paysage et le patrimoine historique et artistique de la nation ;
- fait de la planification et non des *vincoli* la modalité privilégiée de préservation et de valorisation du patrimoine et des paysages ;
- incite l'Etat et les régions à collaborer.

La loi suppose un travail systématique de recensement des biens à protéger. « *Per la prima volta, si parla, nella legge 431, di intere categorie di beni. Ma questo lavoro di razionalizzazione nella considerazione dei beni culturali e ambientali va proseguito nel senso di porre ai beni una attenzione riferita oltre che alle loro caratteristiche specifiche ed intreseche, anche alla loro capacità di configurarsi, in riferimento alla storia ed alla geografia delle nostre regioni, come elementi sistematici, nel quadro dell'organizzazione territoriale in divenire* ». La loi promeut une « *nuova stagione di piani* » qui se différencient des plans paysagers (loi 1437/1939) comme des plans territoriaux de coordination (loi 1150/1942). Ces plans devraient proposer une approche intégrée des divers *sistemi* qui structurent le territoire (système des aires naturelles et protégées, système agropastoral, système agricole, système résidentiel). Cette loi suppose enfin que l'Etat réunisse les conditions pour être en mesure d'exercer une fonction de définition de grands objectifs et de coordination des politiques régionales.

1986

DAL PIAZ A. « I caratteri del piano paesistico secondo la legge 1497/1939 », *Urbanistica*, 1986, N°2, pp.56-57.

« Italia Nostra : documenti sui piani paesistici della legge 432 », *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°86, pp.40-41.

Celle loi laisse espérer une reprise de l'activité réformatrice qui permettra à l'Italie de rattraper le retard par rapport à d'autres pays plus avancés dans la voie de la valorisation des paysages. Selon « Italia Nostra », la tâche de l'Etat est de dresser un inventaire de tous les biens environnementaux qui devront faire l'objet de mesures de préservation. Les régions devront adopter, avant la fin de l'année 1986, des plans territoriaux qui aient comme priorité la préservation des paysages et de l'environnement. Ces plans devront être précédés d'une phase d'identification des biens à protéger : cette phase devra comprendre « *l'individuazione delle invarianti strutturali per ogni regione, che vanno delimitate come sistemi di beni* ».

SALZANO E. « *Le regioni e il Galasso : il piano come elusione* », *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°86, p.2.

L'auteur fait part d'une crainte : les régions ne relancent-elles pas leur plan territorial pour échapper aux contraintes établies par la loi Galasso ?

Cette loi cherchait à protéger « *l'esteriore aspetto* » des « *bellezze naturali e panoramiche* ». La protection portait sur le caractère immobile des biens considérés. Le plan paysager a comme mission de fournir des « *indirizzi* » pour guider l'examen de projets particuliers de construction ou d'aménagement et s'accompagne d'un règlement. Il porte sur un territoire dont la surface peut être de quelques hectares ou au contraire de dizaines de km². Il ne traite que des questions de construction.

CICCONI F. « I piani paesistici in Italia : piani vigenti e piani interrotti », *Urbanistica*, 1986, N°2, pp.57-59.

Le plan paysager est né en 1939 en tant que « *piano specialistico* » qui prévalait sur la planification ordinaire représentée par les plans régulateurs. Dès les années 1950, ces plans sont devenus le cadre de projets de développement touristique.

SCANO L. « L'evoluzione del quadro normativo : alcune annotazioni sulla 431 e precedenti », *Urbanistica*, 1986, N°2, pp.61-64.

Le décret N°8 du 15 janvier 1972 prévoit le transfert aux régions des compétences d'urbanisme : approbation des plans territoriaux de coordination, des PRG et de leurs *varianti*, des règlements de construction et des programmes de fabrication, des autorisations préalables aux lotissements. Ce transfert de compétences concerne aussi l'approbation des plans paysagers et la Cour constitutionnelle a considéré qu'il n'était pas possible de scinder l'activité urbanistique et la protection des *bellezze naturali*.

BERDINI P. « Convegno nazionale (dell'INU) a Maratea sull'attuazione della legge 431 », *Urbanistica*, 1986, N°2.

« Le regioni all'appuntamento », *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°90, p.2.

Trois régions seulement ont approuvé, à l'issue du délai fixé par la loi 431/1985, un plan : l'Emilie-Romagne, la Ligurie et la Campagne.

Congrès INU

« Dai vincoli al piano. Regioni e attuazione della legge 431/1985 », *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, 1986, N°90, pp.9-172.

DAL PIAZ A. « Introduzione »

Le débat sur la préservation de l'*ambiente* voit la confrontation de deux approches, l'une paysagère et l'autre écologiste, qui n'ont trouvé que récemment des points de convergence.

La loi 1497/1939, contemporaine de la loi 1089/1939, considère que le *bellezze naturali* font partie du patrimoine artistique de la nation. La nécessité de protéger les œuvres d'art, les monuments et les paysages n'est pas mise en relation avec les intérêts concrets d'une collectivité mais découle de jugements cultivés sur la qualité esthétique des biens à protéger. A l'intérieur de la nature concrète, ne sont valorisés que les aspects à même d'interagir avec le processus de développement de l'esprit : l'esthétique crocienne considère que la contemplation du beau naturel doit être assimilée à celle du beau artistique, bien qu'elle soit considérée comme d'un niveau inférieur, car elle ne permet pas au spectateur de se plonger dans l'intuition lyrique de l'artiste qui a conçu l'œuvre. La loi 1497/1939 vise uniquement à garantir la possibilité de contempler les biens protégés et l'objet des mesures de protection est constitué par l'aspect extérieur de ces biens. La loi introduit un instrument spécialisé : le *piano territoriale paesistico*. Cet outil est conçu comme un plan de détail (*di area ristretta*) qui porte en priorité sur la question de la construction.

La *Cassa per il Mezzogiorno*, au début des années 1960, propose une trentaine de projets de développement touristique, qui doivent être accompagnés de mesures de protection des ressources environnementales et paysagères des lieux qui accueillent ces projets (élaboration de plans paysagers). Cette expérience favorise le passage à une vision plus globale de l'*ambiente* comme système, vision fondée sur une analyse plus scientifique qu'esthétique. Pourtant aucun de ces plans va jusqu'à l'approbation.

Entre 1964 et 1968, une commission parlementaire propose des éléments préalables à l'élaboration d'une nouvelle loi et met en avant une nouvelle définition des biens culturels centrée sur leur capacité à témoigner des formes historiques de civilisation. Les biens environnementaux doivent aussi comprendre les modalités d'aménagement des terroirs agricoles. Le PRG est considéré comme un instrument de préservation de ces biens.

Avec l'instauration des régions à statut ordinaire, la problématique de la préservation de l'environnement et des paysages devient partie prenante de la planification urbanistique, qui est de compétence régionale.

Le décret puis la loi Galasso vont à contre-courant d'une série de textes législatifs allant dans le sens d'une dérégulation. Ils innoveront sur deux points : l'imposition automatique de normes contraignantes sur des catégories entières de biens ; l'affirmation d'un lien entre protection des paysages et planification urbanistique. Une majorité des urbanistes plaide en faveur de l'intégration des mesures de préservation des paysages dans la planification territoriale. « Italia Nostra » a pris position en faveur d'une nouvelle génération de plans. Il n'apparaît pas possible à l'INU de proposer une seule solution en la matière tant sont diverses les pratiques régionales de planification territoriale. Les plans doivent néanmoins répondre à des objectifs et l'on peut ainsi définir une ligne de conduite quant à leur élaboration : l'analyse scientifique des éléments qui composent le « *sistema ambiente* » doit précéder la définition d'un ensemble de règles qui en garantisse la préservation et l'élaboration de proposition d'intervention qui visent à sa conservation, sa requalification ou sa valorisation.

INU « Nota di presentazione »

L'INU rappelle les trois raisons qui le conduisent à voir dans la loi Galasso une provocation positive.

« Prima sessione : l'attuazione della legge »

Edouardo Salzano président de l'INU

Pour l'INU, la loi Galasso peut constituer un stimulus à une reprise de la planification si deux conditions sont réunies : il faut que les régions mettent la planification au centre de leur action ; il faut que les urbanistes dépassent une vision quantitative et mettent au point des techniques d'élaboration du plan qui tiennent compte de l'exigence de valoriser les qualités intrinsèques des territoires.

Franco Cristiano (ministère des biens culturels et environnementaux)

Les décrets Galasso, plus particulièrement celui du 21 septembre 1984, ont transformé la façon d'envisager les biens environnementaux qui sont désormais considérés comme un patrimoine collectif, comme les signes et les témoignages d'une culture. La loi Galasso a énuméré une série de biens qui seraient protégés par la loi et non par des procédures administratives. Les régions conservent leurs compétences en matière de préservation de l'environnement, mais l'Etat peut se substituer à elles quand elles n'agissent pas. « *La politica ambientale resta prerogativa delle regioni, in modo esclusivo per quanto concerne gli usi e le trasformazioni del territorio, in modo concorrente nella individuazione dell'assetto culturale* » (p.31).

Romeo Ballardini (président du comitato di settore per i beni architettonici e ambientali)

Pierluigi Fiorentino (Ufficio Urbanistica e beni ambientali Regione Umbria. Coordinamento interregionale per i beni ambientali)

La Coordination regroupe des techniciens des administrations régionales intéressés à une confrontation des points de vue sur la question de la gestion environnementale.

Cristiana Lombardi Sertorio (Service « piani paesistici e beni ambientali » de la Région Piémont)

Au début des années 1980, le concept de plan est en crise et certains proposent de lui substituer le concept de projet. De telles problématiques contribuent à réduire la planification à la gestion de problèmes à l'échelle de la ville ou de secteurs particuliers de l'action publique. Ce choix a eu des effets néfastes sur l'environnement. La seconde moitié des années 1980 s'est traduite par une reprise des activités de planification territoriale.

Augusto Cagnardi (consulente della Regione Liguria)

« Seconda sessione : pianificazione, tutela e sviluppo »

Gianluigi Nigro (secrétaire national de l'INU) « Relazione introduttiva »

La loi définit les responsabilités des régions en matière de planification paysagère, elle confère à l'Etat le pouvoir de se substituer aux régions pour imposer des servitudes de préservation des paysages, mais ne dit rien sur les modalités d'exercice des fonctions de coordination de la part de l'Etat.

La loi affirme un principe nouveau : l'imposition de servitudes ne doit pas découler de décisions administratives prises au jour le jour mais de l'élaboration d'un projet, d'un plan.

Le plan paysager est différent du plan territorial paysager prévu par la loi 1487/1939 et la loi offre des perspectives de renouvellement de la planification.

- Les acquis des sciences naturelles et de l'écologie conduisent à considérer le territoire comme un « *sistema dei sistemi* » et invitent à réfléchir à des méthodes d'évaluation de l'impact des interventions sur l'environnement.
- Les acquis de l'histoire et des approches paysagères invitent à considérer que la qualité environnementale du territoire est le résultat d'un long processus de transformation de la nature par l'homme et à fixer des règles pour la conservation ou la transformation de ces processus.
- Les acquis de l'urbanisme attribuent un contenu de projet au plan qui doit fixer un cadre pour la transformation des différents éléments qui constituent les systèmes qui structurent le territoire.
- L'expérience administrative insistent sur la nécessité de mettre en relation les objectifs des plans et les ressources disponibles.

Ces réflexions, de nature diverse, convergent sur un point au moins : l'accent doit être mis sur le processus de planification plutôt que sur le plan en tant qu'instrument. « *Spostare l'accento dello strumento del piano all'attività di pianificazione significa non concepire e praticare più l'uso dei tre momenti tradizionali del piano (ossia del*

disegno dell'assetto desiderato), del programma (ossia della scelta, all'interno dell'universo delle opportunità definite dal piano, di quella da realizzare in una fase determinata) e della gestione (ossia dell'attuazione concreta, attraverso progetti esecutivi, degli interventi previsti dal programma) come tre operazioni separate e successive, ma concepire invece, e praticare, i tre momenti suddetti come momenti logici di una attività (la pianificazione appunto) che si svolge con una stretta e continua interazione tra l'uno e l'altro momento ; talché, ad esempio, ciò che emerge nel momento del programma o della gestione (i momenti più prossimi all'impatto con la realtà economica e sociale) retroagisca sul momento del piano inducendo a modificare, se necessario, le scelte : ma le modificazioni non siano, come adesso avviene correzioni parziali e puntuali del piano, tali da stravolgere, nella loro successione, l'iniziale coerenza, si traducano invece nella definizione di un diverso quadro di coerenza... ».

Afin de respecter les délais fixés par la loi, les régions devraient s'engager d'abord dans un « *stralcio ambientale del piano territoriale regionale* » qui, par la suite, devrait être complété par des plans paysagers plus précis, ou être étendu à tout le territoire régional.

Guido Hermanin (consigliere municipale)
Annibale Formica (maire de San Paolo Albanese Pollino)
Roberto Gambino

R. Gambino fait part de son pessimisme quant à la capacité de la loi 431/1985 à initier un processus de renouveau de la planification territoriale. Le risque existe d'un usage du plan territorial comme moyen de lever les servitudes de préservation des espaces naturels. Il déclare son opposition aux plans paysagers car ils pérennisent une dichotomie entre urbanisme et préservation de l'environnement. L'urbanisme est alors renvoyé à la programmation de la construction et la préservation de l'environnement ne concerne que les espaces extra-urbains. Or une telle attitude a conduit par le passé à un affaiblissement des normes de protection ainsi que le montre l'exemple des parcs nationaux français. De plus comment maintenir une telle dichotomie alors que tout le territoire sera à terme anthropisé, et que l'idée d'une nature vierge n'est fondée sur aucune analyse scientifique ?

L'idée d'un dépassement de cette dichotomie ne va pourtant pas de soi car il n'existe pas d'accord sur la signification à accorder aux termes de paysage ou d'*ambiente*. Concevoir de nouveaux plans revient à partir des spécificités de chaque territoire pour les élaborer et là encore les méthodes sont à inventer. Par ailleurs ils doivent porter sur des territoires relativement vastes afin d'être en mesure de prendre en compte les interrelations entre les différentes catégories de problèmes.

Viviana Cappiello (sezione Basilicata dell'INU)
Antonio Brando
Rino Gracili (Centro nazionale studi e ricerche sulle autonomie locali)
Vittorino Venturi (Società italiana per l'esercizio delle telecomunicazioni)

Alessandro Dal Piaz « Sintesi dei lavori della seconda sessione »
L'unicité du processus de planification est une chose indiscutable. Il existe pourtant de grosses difficultés à réunifier les approches environnementales et urbanistiques.

Edoardo Salzano « Conclusioni »

Franco Corsico « Mozione finale »
Cette motion revient sur la question de l'« *abusivismo* ».

1987

« Lo Stato e le Regioni », « Il documento del convegno di Cagliari », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°85, pp.2-3.

Commentaires à propos du congrès de l'INU organisé en octobre 1987 à Cagliari sur « *paesaggio, ambiente e pianificazione territoriale* ».

« Le regioni in ritardo », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°91

L'INU est obligé de se substituer au Ministère des biens culturels qui n'est pas en mesure de fournir un état des lieux des travaux des différentes régions. Seules l'Emilie-Romagne, la Vénétie et la Ligurie ont approuvé avant le 31 décembre 1986 un nouveau plan. D'autres régions (Marches et Calabre) sont en cours d'élaboration. Les Abruzzes, la Basilicata, la Lombardie, le Molise et la Sardaigne se sont orientés vers des plans paysagers portant sur des territoires particuliers. Le Friuli, les provinces de Trente et de Bolzano, l'Ombrie, le Latium et le Piémont se sont contentés d'une mise à jour des plans existant au niveau régional ou comprensorial. La Campagne, les Pouilles, la Sicile, la Toscane et la Vallée d'Aoste ne se sont pas encore véritablement impliquées dans la démarche.

GIRARDI F. « Ambiente come territorio e come soggetto », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°92, p.8.

GIUDICE M., SAINI R. « Piemonte : piani paesistici e piani per le aree protette », *Urbanistica Informazioni*, 1987, N°94, pp.10-11.

La région Piémont a décidé d'intégrer les exigences de la planification paysagère dans les plans de comprensorio.

1995

ZIPARO A (a cura di) « Pianificazione ambientale : le posizioni di tre urbanisti », *Urbanistica*, 1995, N°104, pp. 50-56.

Même si l'on ne peut pas encore dire si la planification environnementale va devenir un nouveau secteur de l'action publique ou si elle contribuera à une refonte de l'ensemble de l'activité de planification urbanistique, elle a contribué à souder un milieu professionnel autour d'une nouvelle identité.

L'*ambiente* et la discipline urbanistique italienne

Jusqu'à la fin des années 1970, les thématiques environnementales occupent une place marginale au sein des préoccupations des urbanistes italiens et ce bien que l'environnement fasse l'objet d'enseignements et de recherches dans les universités. Cette situation n'a rien de spécifique à l'Italie et dans les expériences de cités-jardins puis de villes nouvelles le vert est un élément tampon plus qu'un élément structurant du plan. L'urbanisme est né pour répondre à des problèmes d'hygiène publique et la planification environnementale n'a pu se développer qu'à l'extérieur de la ville. Il existe cependant quelques liens entre ces deux domaines de l'activité de planification qui explique les développements les plus récents : Patrick Geddes, puis la Regional Planning American Association constituent des précurseurs, suivis par différents chercheurs et praticiens américains.

Dimensions environnementales et projet d'urbanisme dans les années 1980

Les urbanistes italiens commencent à s'intéresser aux questions environnementales alors que leur activité professionnelle et leurs savoirs sont en pleine crise. L'INU consacre séminaire et congrès à ce thème alors que des programmes de recherche sont lancés dans les doctorats de planification. De plus une série d'initiatives au niveau de l'Union Européenne et du gouvernement italien pousse les professionnels à s'engager dans cette voie.

Dans un premier temps, les urbanistes s'intéressent à de nouveaux outils comme les études d'impact (VIA). Dans un second temps, après l'adoption de la loi Galasso, il existe différentes tentatives d'intégrer les préoccupations environnementales dans l'activité même de planification territoriale. Dans un troisième temps, et malgré quelques désillusions, ces préoccupations ont favorisé une refonte des méthodes d'élaboration des plans.

Les expériences récentes de planification environnementales et les approches émergentes

Giovanni Maciocco, Alberto Magnaghi et Roberto Gambino ont tenté, chacun à leur manière, d'utiliser les références à l'écologie pour fonder une nouvelle conception du projet d'urbanisme.

- a) G. Maciocco formule une méthode des « *dominanti ambientali* » qui cherche à établir des relations entre des *luoghi notevoli* qui se caractérisent par une certaine invariance (persistances morphologiques, écologiques et sociales) et ce malgré les changements sociaux. Il esquisse ensuite un système de « *metaregole* » qui constitue un scénario-cadre.
- b) A. Magnaghi se propose de mettre en œuvre des projets de « *reterritorialisation* », c'est-à-dire des projets de requalification du milieu à partir d'une recherche des règles culturelles d'établissement qui caractérisaient l'aménagement du territoire local avant qu'un développement exclusivement économique ne les efface. Ses analyses visent à identifier deux réseaux de lieux : celui des établissements résidentiels d'une part, celui des espaces ouverts de l'autre. Il s'appuie sur la métaphore du réseau pour définir les

relations qui existent entre les différents milieux locaux qui structurent le territoire.

- c) R. Gambino, qui enseigne la planification territoriale au Politecnico di Torino, se réclame à la fois de la tradition du « *progetto per l'urbanistica* » et des « *esperienze ecologiche riformiste* ». Il tente d'établir des liens entre la définition des règles de constitution des tissus urbains d'une part, et l'identification des milieux environnementaux de l'autre. Cette méthode lui permet d'identifier les thèmes et les milieux qui doivent faire l'objet de traitements particuliers.

Malgré des différences, ces trois approches possèdent un point commun : l'attention renforcée au projet physique et un intérêt croissant pour les questions d'environnement conduisent à attribuer une importance croissante au dessin (au plan dessiné). Le projet de plan constitue une référence immédiate dans les phases opérationnelles et un scénario possible quand les conditions de mise en œuvre des projets ne sont pas encore réunies.

Etudes de cas

Les travaux récents des trois personnalités citées cherchent à élaborer de nouveaux « *modi di rappresentazione del territorio* », suite à l'abandon des modèles d'interprétation fondés sur une rationalité forte et sur des certitudes scientifiques. A. Magnaghi place au centre de ses recherches les références à la « *comunità locale* », un milieu au sein duquel il semble possible de reconstruire des équilibres environnementaux et socioéconomiques. R. Gambino, dans son « *testo* » territoriale, cherche à relever les règles d'établissement, les réseaux d'infrastructures, les persistance morphologiques et les émergences écologiques qui constituent des éléments susceptibles de produire des relations de systèmes. Il réinterprète ces éléments à la lumière de projets et propose par ce biais la délimitation d'« *unità di paesaggio* ». G. Maciocco cherche quant à lui à identifier un « *sistema di luoghi notevoli* ».

Ces professionnels abordent de manière différente la question des relations entre écologie et morphologie. R. Gambino cherche à établir des relations entre les caractéristiques des milieux environnementaux et les formes (les tissus) construit(e)s. A. Magnaghi s'intéresse aux indicateurs de dégradation écologique dans une perspective de requalification et de redéfinition de nouvelles identités locales. De manière identique, ils sont porteurs de sensibilités diverses en ce qui concerne les aspects institutionnels et le traitement de la demande sociale. R. Gambino inscrit son action dans le cadre des institutions existantes, alors qu'A. Magnaghi insiste sur l'élaboration de nouveaux dispositifs de participation.

1998

**Rapport INU
sur
la mise en œuvre de la loi Galasso**

Rapporto sullo stato di attuazione della legge 431/1985, recherche de l'INU pour les groupes parlementaires communistes, *Quaderni di Urbanistica Informazioni* N°4, supplément à *Urbanistica Informazioni*, 1998, N°99, pp.9-82.

SALZANO E. « Valutazioni e proposte sull'attuazione della legge 431/1985 »

L'instauration par la loi Galasso de servitudes a poussé les régions à relancer leur activité de planification. Avant l'adoption de cette loi seules trois régions (Trentino-Alto Adige, Frioul, Ombrie) disposaient de plans territoriaux. En septembre 1988, 13 régions avaient un plan adopté ou en cours d'adoption, dans 5 autres le plan était en cours d'élaboration, alors que la Calabre, la Sicile et la Sardaigne n'avaient encore rien fait. 10 régions ont fait le choix du plan paysager et 9 celui du plan territorial. Les régions sont en retard par rapport aux exigences de la loi et l'Etat n'a pris aucune initiative pour stimuler leur activité planificatrice.

« Monografie regionale »

« Valle d'Aosta »

85% du territoire de cette région sont soumis à des servitudes de préservation des paysages. La Vallée d'Aoste a choisi d'élaborer un plan sur tout son territoire, en même temps qu'elle modifie sa législation régionale.

« Appendice » : « Le posizioni espresse dall'INU »

1999

OLIVA F. « Piani regolatori sostenibili », *Urbanistica*, 1999, N° 112.

OLIVA F. « Integrare urbanistica ed ecologia »

Depuis plus de dix ans, l'urbanisme le plus innovatif se mesure concrètement, y compris à l'échelle des plans régulateurs, avec les problématiques environnementales et écologiques. L'intégration entre urbanisme et écologie ne peut plus être considérée comme une expérimentation circonscrite à des cas isolés mais contribue à un renouvellement de la discipline urbanistique. Le plan régulateur tend ainsi à devenir une nouvelle modalité de gouvernement unitaire de la ville, du territoire et de l'environnement et cette stratégie ne porte plus sur les seules zones extra-urbaines mais sur l'ensemble du territoire.

Cas présentés

- 1-Reggio Emilia est l'expérience la plus ancienne : la stratégie mise en œuvre consiste en une *régénération écologique* de la ville (limitation des impacts écologiques des infrastructures, accroissement des espaces verts et définition de nouveaux standards). Le PRG a fait l'objet de plusieurs publications : le projet préliminaire dans *Urbanistica Quaderni*, 1995, N°1 (a cura di CAMPOS VENUTI G., GALUZZI P., OLIVA F. et VITILIO P.) ; des extraits de ce même projet dans *Urbanistica*, 1994, N°103.
- 2-Les initiatives prises par les communes toscanes sont directement liées à la mise en œuvre de la LR 5/1995 : les plans s'appuient sur une connaissance approfondie des ressources environnementales, établissent des bilans environnementaux locaux (*bilanci ambientali locali*) pour les différentes parties du territoire et introduisent dans les règlements des directives environnementales et des servitudes (*vincoli alla trasformabilità*).
- 3-L'expérience de Bergame porte moins sur le contenu nouveau du PRG que sur la gestion de ce plan. Les questions écologiques n'ont jamais été présentées comme un élément déterminant de la stratégie urbanistique. Lors de la mise en œuvre du plan, l'accent est mis par contre sur la *sostenibilità delle trasformazioni*.
- 4-Le cas de Cercola (Campagnie) présente la tentative d'une petite commune confrontée à des questions particulières : imperméabilisation des sols, régénération écologique, mobilité.

La nécessité pour l'urbanisme d'une articulation avec l'approche écologique (dépassement des analyses en termes d'impact) est liée au développement en Italie des analyses environnementales et à la diffusion d'expériences (hollandaises, écossaises, et allemandes) au premier rang desquelles celle de Iba-Emscher Park dans la Ruhr. En comparaison avec ces expériences étrangères, l'Italie n'a rien à envier du point de vue de la qualité des méthodes d'analyse, mais reste en retard en ce qui concerne l'adaptation des normes réglementaires aux exigences écologiques d'une part, en ce qui concerne les ressources publiques et privées affectées à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques de l'autre.

Les méthodes d'analyse italiennes innoveront sur trois points :

- toute transformation urbaine prévue au plan doit garantir une amélioration des conditions environnementales ;
- les infrastructures existantes, comme celles qui sont prévues dans le plan, doivent être compatibles avec les systèmes environnementaux avec lesquels elles interagissent ;
- il est nécessaire de remplacer l'étude d'impact (VIA) réalisées une fois connu le projet (donc a posteriori) par une vérification a priori de la compatibilité environnementale des orientations et mesures proposées dans le plan.

La durabilité (*sostenibilità*) dans le plan

Toutes ces expériences font référence à la notion de développement urbain durable. Les définitions mobilisées sont nombreuses au premier rang desquelles celle de

l'International Council for Local Environment Initiatives (1994) selon laquelle « *per sviluppo durevole e sostenibile si intende uno sviluppo che consenta di fornire servizi ambientali, sociali e culturali a tutti gli abitanti di una comunità senza minacciare l'operatività dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi* ». Le thème de la durabilité renvoie à une prise en compte des interactions entre :

- le système social (les relations sociales, la qualité de l'habitat, les opportunités d'emploi, de cultures et de temps libre),
- le système économique (niveau de richesse, concentration et dynamique des entreprises, marchés immobiliers, desserte par les infrastructures),
- le système physique et écologique (qualité de l'air, de l'eau et des sols, morphologie urbaine, économies d'énergie, espaces verts).

Cinq stratégies sont privilégiées : éviter la consommation des ressources naturelles renouvelables ; limiter au minimum la consommation des ressources non renouvelables ; éviter les émissions de polluants ; maintenir ou au mieux augmenter la biomasse et la biodiversité. En termes de planification territoriale, ces stratégies se sont traduites par la mise en place d'actions de régénération écologique fondée sur deux principes : la compensation environnementale et la mise en valeur des potentialités écologiques et environnementales. Ceci se traduit par une volonté de soumettre toute transformation urbaine à des interventions d'amélioration de la qualité des trois ressources environnementales que sont l'air, l'eau et les sols. Ceci implique aussi de revaloriser un aspect particulier : la *reprogettazione* des espaces ouverts et l'intégration de la nature dans la ville. La régénération écologique s'intéresse enfin à la question de la requalification des friches industrielles (bonification des sols et réutilisation).

Un nouveau modèle de plan durable

Sur la base de ces expériences, il apparaît possible de construire un nouveau modèle de plan dont le contenu est :

- l'économie d'usage des sols (renouvellement urbain, mixité),
- la mise en place de nouveaux systèmes de transports moins consommateurs d'énergie et moins polluants,
- la compatibilité environnementale des infrastructures technologiques,
- l'extension des espaces verts,
- la régénération des ressources en eau, de la qualité de l'air et des sols pollués,
- l'amélioration des conditions de ramassage et de traitements des déchets,
- le contrôle des nuisances sonores

De manière plus résumée, le nouveau modèle qui cherche à intégrer les approches urbanistiques et environnementales insiste sur : le refus de toute nouvelle extension urbaine, la compatibilité environnementale des systèmes d'infrastructures et l'application du principe de la régénération écologique à toute nouvelle transformation urbaine (attention portée à la perméabilité des sols et à la constitution d'un réseau du vert).

Ce dernier point conduit à la mise en place de nouveaux dispositifs réglementaires. En Toscane, pour chaque système environnemental, sont définis à la fois les éléments qui ne peuvent être transformés et les conditions à respecter pour les autres éléments. A Reggio Emilia, de nouveaux standards sont mis en place pour garantir un respect des équilibre entre superficie construite, vert privé et vert public.

Nouveaux standards d'urbanisme

Il conviendrait d'améliorer le contenu du décret 1444/1968 pour tenir compte des exigences de régénération écologique. Parmi les indicateurs qui pourraient être retenus, il convient de citer :

- la *capacità di carico ambientale* qui associerait un indice de transformation et un indice de perméabilité,
- la *capacità di carico urbanistico* qui mesurerait les effets des constructions sur le stationnement et les systèmes d'infrastructures,
- la superficie en espaces verts (privés+publics),
- la localisation des zones vertes en fonctions des corridors écologiques,
- les niveaux de perméabilité des sols,
- les surfaces nécessaires à une bonne intégration environnementale des infrastructures,
- les caractéristiques des barrières acoustiques,
- la définition de modalités de bonification des sols pollués,
- les caractéristiques des réseaux souterrains,
- les niveaux d'accessibilité en transports en commun des grandes aires de transformation urbaine.

CAMPEOL Anna « Il principio della sostenibilità nel processo di pianificazione a Reggio Emilia »

La volonté de prendre en compte les contraintes environnementales est constante depuis les premières études (1989) jusqu'aux documents officiels de la fin des années 1990 : selon G. Campos Venuti et F. Oliva, la qualité environnementale est fonction des stratégies d'usage des sols comme de la morphologie urbaine. Le nouveau PRG est fondé sur une série de choix.

- 1- La construction du vert urbain grâce à la péréquation plutôt que l'expropriation.
- 2- La réduction de la consommation des sols et la régénération écologique (utilisation privilégié des zones d'extension de l'ancien PRG non encore construites dans lesquelles est prévu le maintien de 70% d'espaces verts).
- 3- L'accroissement de la perméabilité des sols urbains (40% des sols doivent restés perméables, entre 40 et 60 arbustes doivent être plantés par hectare).
- 4- L'accroissement du vert privé (30% des surfaces destinées à l'urbanisation)
- 5- Une meilleure insertion environnementale des réseaux d'infrastructures (respect des corridors écologiques)
- 6- Amélioration du système de mobilité
- 7- Equité de traitement juridique pour tous les propriétaires (ce qui permet de minimiser les investissements publics)

En ce qui concerne le plan de zonage, quatre types de zones ont été retenus :

- 1- *Ambienti da qualificare* (là où existent des ressources naturelles) où est prévue une amélioration des espaces verts publics comme des espaces périphériques naturels
- 2- *Ambienti da progettare* (là où il faut prévoir la création de nouvelles ressources naturelles)
- 3- *Ambienti da riqualificare* (là où les situations environnementales sont critiques)
- 4- *Ambienti da connettere (reti ambientali e di fruizione)*

VITILLO P. « Le infrastrutture nel piano urbanistico-ecologico »

CARAVAGGI L. « Il progetto ambientale nella prima fase di attuazione del nuovo PRG di Bergamo »

Le nouveau PRG a été rédigé entre 1992 et 1995 par B. Secchi et V. Gandolfi et approuvé définitivement en 1999 par la commune. Les variables environnementales occupent une place centrale dans la construction même du plan. Ceci peut se vérifier dans l'importance accordée au système du vert comme au caractère transversal de la dimension environnementale dans les choix structurels du plan. Ceci s'est notamment traduit par une meilleure articulation entre plans sectoriels et plan territorial.

Cinq systèmes ont été définis : « *I cinque sistemi definiti (residenza, produzione, luoghi centrali, verde e mobilità) non rispondono cioè al criterio tradizionale delle zone omogenee, ma perseguono al loro interno un specifico mix funzionale, organizzato secondo percentuali quantitative e parametri di funzionamento che variano per ogni sistema* » (p.64). En ce qui concerne le système du vert, trois principes (trois orientations) ont été retenu(e)s :

- un projet de conservation ce qui ne signifie pas seulement une action de « *non disturbo* », mais suppose aussi de réactiver certaines pratiques agricoles par exemple ;
- la sauvegarde (défense) de la continuité pour lutter contre le risque d'insularisation de certaines portions du territoire et restaurer des connexions biologiques et écologiques ;
- l'ouverture au public

Le processus même choisi pour l'élaboration du nouveau PRG apparaît comme une garantie de mise en œuvre de tels choix : le plan a été soumis à une conférence de services réunissant l'ensemble des acteurs de l'administration municipale et l'Ufficio PRG, dirigé par V. Gandolfi, est maintenu en activité après l'approbation du plan.

GALUZZI P. « Vademecum dell'urbanistica ecologica applicata »

Si la rhétorique environnementale est devenue au cours des dix dernières années une référence relativement diffuse pour l'action urbanistique, une sorte d'idéologie diffuse sollicitée par les Villes qui ont perçu que la qualité environnementale pouvait

constituer un atout dans la compétition environnementale, les expériences qui cherchent à intégrer approches environnementale et urbanistique restent peu nombreuses en Italie.

La durabilité environnementale

L'environnement est devenu un objet du plan avec la montée en puissance du thème du développement durable. La référence au rapport Bruntland (1987) est pour de nombreux urbanistes un moyen de construire de nouvelles méthodes d'analyse et de projet. Cette référence constitue pour eux un moyen de réaffirmer la dimension transversale (intersectorielle) de l'action de planification et conduit à porter le regard non plus sur les espaces extérieurs à protéger de l'urbanisation mais sur la compatibilité environnementale et la durabilité du système urbain lui-même. Les plans de Bergame et de Certola soulignent le rôle de l'identité locale dans une possible intégration des différents éléments qui sont constitutifs du plan.

Bilans environnementaux et méthodes d'évaluation

Le concept de durabilité environnementale se traduit par l'élaboration de méthodes de mesures et d'évaluation de l'état des ressources environnementales comme des seuils de compatibilité entre environnement et stratégies de développement contenues dans le plan.

Une première méthode s'inspire du concept de bilan environnemental mis au point dans le cadre des analyses environnementales et des études d'impact (VIA). Certains n'hésitent pas à parler, en référence avec les pratiques d'« *auditing aziendale* », d'un « *audit ambientale* » qui s'appuierait sur une démarche de certification. Les PRG de Pise et de San Giuliano Terme, en réponse à la LR 5/1995, assimilent développement durable et utilisation durable des ressources. Dans ces deux expériences, le bilan environnemental local s'appuie sur une reconnaissance de l'état de l'environnement grâce à la mise en œuvre d'indicateurs (de pression, d'état ou de réponses) qui évaluent la capacité d'autorégulation des systèmes environnementaux. Sur la base de ces bilans, ont été délimitées des aires fragiles (*overzoned*), pour lesquels les plans de structures établissent des orientations (interventions à suivre), y compris lorsqu'il n'y a pas de transformations envisagées. Ces orientations peuvent déboucher sur des servitudes dans le cadre du règlement d'urbanisme.

Une seconde méthode tend à définir le terme de durabilité à partir des acquis de l'expérience allemande en matière d'écologie du paysage (FINKE Lothar *Introduzione all'ecologia del paesaggio*, Milan, Franco Angeli, 1993) : le paysage est défini comme « *un sistema d'ecosistemi in cui si integrano fattori naturali e umani* » (p.67). Cette référence est moins une référence à la théorie de l'écologie du paysage qu'aux applications qu'elle a connues dans le cadre d'expériences de renaturalisation de friches industrielles et urbaines dans la Ruhr, à Hambourg, Munich et Berlin.

La durabilité environnementale est examinée par l'intermédiaire du critère de potentiel plus particulièrement de potentiel de régénération écologique, ce qui veut dire de la capacité d'un écosystème à influencer l'autorégulation des cycles de l'eau, de l'air

et des sols. L'objectif dans le plan est d'accroître le potentiel écologique, en s'appuyant sur l'élaboration de bilans écologiques, selon lesquels toute intervention urbanistique nouvelle doit se traduire par une amélioration de l'état de l'environnement. L'étude des potentialités biotiques est fondée sur l'élaboration d'un cadastre des biotopes, c'est-à-dire des ensembles écologiques dans lesquels vivent des espèces (ou des associations d'espèces) végétales et animales données. Cette méthodologie parce qu'elle débouche sur une sorte de zonage est directement applicable dans la planification territoriale. A Reggio Emilia, cette méthode a servi à l'identification du système environnemental et le concept de régénération écologique est appliqué pour la détermination des transformations urbaines envisagées. Le PRG de Bergame, bien qu'il ne s'appuie pas directement sur des méthodes d'évaluation de nature écologique, par l'importance qu'il accorde au système du vert et à la question de la perméabilité des sols, renvoie lui aussi à cette deuxième méthode issue de l'écologie du paysage.

Dans les expériences de Pise et San Giuliano Terme, la capacité de charge (*carrying capacity*) est le critère qui permet de passer des orientations fixées dans le plan de structure à la mesure des effets de transformation urbaine produits par le règlement d'urbanisme.

Centralité de la ressource qu'est le sol dans la planification durable

Le sol constitue un système dynamique qui influe sur quelques unes des composantes environnementales (couverture végétale, rapports à l'eau, les micro-climats), un système qui représente un élément central de la chaîne qui soude l'atmosphère, la biosphère et la lithosphère. La planification durable s'est attaquée à quatre chantiers de grande importance : la maîtrise de la consommation du sol, la lutte contre l'imperméabilisation des sols, la manutention des sols de manière à en assurer la stabilité, l'amélioration de la qualité des sols, tant au niveau agronomique, qu'au niveau de la bonification des friches industrielles. Ainsi à Reggio Emilia, les actions prévues dans le PRG devrait permettre de faire passer l'indice de perméabilité (rapport entre la superficie filtrante et la superficie d'une parcelle ou d'une zone) de 33 à 66%.

La connexion écologique du vert urbain et territorial

La localisation des espaces verts urbains doit favoriser leur connexion avec les espaces agricoles ou naturels de manière à constituer un système intégré du vert. Il y a là un moyen de lutter à la fois contre les risques de fragmentation et d'artificialisation des espaces naturels et contre ceux de banalisation des tissus urbanisés. Les réseaux et les corridors écologiques, que constituent les haies d'arbres ou d'arbustes, la végétation liée au cours d'eau, les plantations liées aux infrastructures linéaires, permettent de donner de la consistance à l'idée même de système du vert.

La gestion des composantes environnementales et écologiques

Les plans durables débouchent le plus souvent sur la publication de guides censés orienter la gestion du plan. Ils supposent par ailleurs une approche intersectorielle à l'intérieur des administrations communales.

Références bibliographiques :

BETTINI V. *L'analisi ambientale*, Milan, CLUP, 1990

FORMAN R.T.T., GODRON M. *Landscape ecology*, New York, John Wiley, 1986
Territorio, 1998, N°8

FRANCHINI D. « La sostenibilità nei PRG di Pisa e San Giuliano Terme »

La LR 5/1995 a recentré son action de gouvernement du territoire autour du concept de développement durable, assignant aux instruments de planification deux objectifs : la connaissance, la tutelle des systèmes environnementaux et la valorisation environnementale de leurs transformations ; l'amélioration des prestations environnementales des différentes formes d'habitat. *Ambiente Italia* a collaboré à l'élaboration des nouveaux PRG de Pise et San Giuliano Terme. Selon la législation toscane, le plan structurel doit évaluer les effets sur l'environnement des transformations proposées et le règlement d'urbanisme doit assurer la limitation des impacts. La méthode retenue dans les PRG cités ci-dessus s'est déroulée en trois étapes :

- description de l'état (initial) de l'environnement en prenant appui sur les indicateurs de pression, d'état et de réponse ;
- audit environnemental ;
- identification des éléments de fragilité ;
- directives et servitudes à appliquer lors des transformations urbaines.

2000

CINA G. (a cura di) « La pianificazione paesistica : aspetti operativi, concertativi, gestionali », *Urbanistica*, 2000, N°114, pp 46-76.

La dégradation des paysages ne résulte pas uniquement de l'inefficacité du système politico-administratif ou du manque de sensibilité des italiens aux problèmes d'environnement mais est la manifestation d'une transformation des structures économiques et sociales qui correspondaient aux paysages qui nous sont encore aujourd'hui familiers : le nouvel habitant ne vit plus mais traverse ces paysages.

Dans les lois régionales, il y a de plus en plus fréquemment une incorporation des instruments de protection des paysages dans les plans territoriaux. Pour atteindre des objectifs de protection, deux leviers sont privilégiés : le développement de nouvelles fonctions pour l'espace rural à même de fournir des revenus complémentaires aux revenus agricoles, l'attribution de droits à construire aux exploitations agricoles. Les innovations les plus significatives émanent moins des plans que d'actions prises dans le cadre de projets locaux qui peuvent, dans certains cas, avoir obtenu le soutien de l'Union Européenne.

SCAZZOSI L. « Paesaggio e partecipazione in Gran Bretagna », pp49-54.

MAZZOLI P. « pianificazione paesistica in Baviera : l'esempio di Stephankirchen », pp54-59.

COLOSIMO V., Di IACOVO « La pianificazione del territorio aperto in Toscana », pp59-63.

BASSETTI S., MORELLO P. « La conservazione del paesaggio rurale alpino in provincia di Bolzano », pp63-69.

CINA G. « Il Parco del Ticino, vecchi e nuovi paesaggi », pp69-76.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

Mont Salève et Haute-Savoie

M Bullat, maire de Présilly et vice-président du syndicat mixte du Salève

Corinne Berthe, animatrice du syndicat mixte du Salève

André Charpin, maire de Monnetier et président du syndicat mixte du Salève

Eric Durr, chargé de mission au syndicat mixte du Salève

Jacques Fatras, chargé d'études au Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement de la Haute-Savoie

Jean Claude Fouché, architecte-urbaniste, chargé du schéma directeur du Genevois Haut-Savoyard

Alain Lagier, directeur d'études à la DIREN Rhône-Alpes

Dominique Ledoux, chargé d'études à la Direction Départementale de l'Équipement de la Haute-Savoie

Martine Pichou, chargée d'études (jusqu'en 2003) à la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt de Haute-Savoie

Anne-Catherine Rinckenberger, responsable du service des forêts, de la faune, de la pêche, de la protection de la nature et du paysage du Canton de Genève

Katia Sigg, géographe à l'Agence « Paysages », chargée des études préalables de la Directive de protection et de mise en valeur du Mont Salève

Vercors

Rachèle Antoine, paysagiste, responsable du contrat « site et paysage » du canton de Mens

Guy Chataing, directeur scientifique du Parc naturel régional du Vercors

Serge Gros, directeur du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement de l'Isère

Michèle Prax, architecte-urbaniste, chargée des études paysagères et patrimoniales dans le canton de Villard-de-Lans

Vallée d'Aoste

Annalisa Bethaz, responsable de la Direzione dell'urbanistica de l'Assessorat « Territorio, Ambiente e Opere Pubbliche » de la Région Vallée d'Aoste

Roberto Gambino, professeur d'urbanisme au Politecnico di Torino (Dipartimento Interateneo Territorio), président de la commission scientifique pour le territoire du Plan Territorial Paysager de la Vallée d'Aoste

Roberto Louvin, président (Union Valdôtaine) du conseil régional (1998-2002), puis président de la Junte (2002-2003) de la Vallée d'Aoste

Flaminia Montanari, architecte au Dipartimento Territorio e Ambiente de l'Assessorat « Territorio, Ambiente e Opere Pubbliche » de la Région Vallée d'Aoste, rédactrice en chef de la revue « Environnement »

Josette Mathiou, urbaniste, ancienne responsable de la coordination des études du Plan Territorial Paysager, actuellement responsable de l'Ufficio Programmazione e Finanziamenti UE de la Région Vallée d'Aoste

Giuseppe Nebbia, architecte, un des professionnels chargés des études du Plan Territorial Paysager, chargé de l'étude de nombreux plans régulateurs généraux dans la Vallée d'Aoste

Elio Riccarand, assesseur à l'environnement de la Région Vallée d'Aoste (1993-1998), à l'heure actuelle leader des « Verdi » et conseiller régional d'opposition

Chantal Trèves, écologue, consultante auprès de l'Associazione Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA)

Franco Vallet, assesseur au « Territorio, Ambiente e Opere Pubbliche » de la Région Vallée d'Aoste (1998-2003)

Résumé

A la fin des années 1980 ou au début des années 1990, dans différents pays européens, se manifeste une volonté croissante de protéger et de mettre en valeur les paysages à l'échelle de grands territoires. Des lois sont adoptées (loi Galasso en Italie, loi paysages en France), qui instaurent de nouveaux outils (plan paysager, plan territorial prenant en compte les richesses paysagères et environnementales, chartes, directives), qui modulent les mesures de protection ou de mise en valeur en fonction de la nature et des spécificités des biens à protéger. Comment sont mis en œuvre de ces nouveaux outils dans deux contextes politiques et administratifs ? Alors que la France, reste, malgré l'adoption des lois de décentralisation, un pays centralisé, dans lequel l'administration d'Etat conserve la responsabilité de la préservation de l'environnement et des paysages, comme d'ailleurs de la protection du patrimoine, l'Italie évolue chaque jour un peu plus vers un régime fédéraliste, dans lequel les régions, qu'elles aient un statut spécial ou non, exercent l'intégralité des compétences de gouvernement du territoire, y compris celles ayant trait à l'environnement, aux paysages et au patrimoine.

L'objet de la recherche est de mettre en lumière les liens qui peuvent exister entre la configuration des systèmes d'acteurs et le contenu des politiques paysagères. En France, le refus de transférer aux collectivités territoriales les compétences d'environnement, de paysage et de patrimoine va de pair avec l'idée que l'Etat doit garder un rôle de garde-fou : parce qu'il est le seul à être à distance des intérêts particuliers, l'Etat serait plus à même de faire prévaloir les impératifs de protection sur ceux de développement. En Italie, l'approfondissement de la régionalisation s'accompagne d'une volonté de dépasser les approches sectorielles : la protection de l'environnement et des paysages est partie intégrante du gouvernement du territoire et il convient de ne pas séparer planification paysagère et planification territoriale.

Ces deux philosophies de l'action publique renvoient à des représentations du paysage qui diffèrent. En France, le paysage est considéré comme une valeur à conserver, comme une ressource rare. Il est appréhendé par le biais d'études paysagères. Le recours au dessin permet de figurer une perception qui met l'accent sur des caractéristiques particulières : diversité, ouverture, lisibilité, harmonie, profondeur du champ visuel, plans et arrière-plans. Cette représentation inspirée des *vedute* des peintres de la Renaissance ou des descriptions littéraires des romantiques, est fondée sur une approche avant tout visuelle qui privilégie les paysages remarquables. En Italie, le paysage fait partie de l'*ambiente* et est regardé moins sous l'angle de la perception esthétique que comme le produit d'un travail pluriséculaire accompli par l'homme pour interpréter et transformer la nature, en tenant compte de ses lois, de ses rythmes et des ses conditionnements. A l'idée de paysage visuel est préférée celle de *paesaggio edificato* ou de *paesaggio abitato*. Le paysage doit être abordé à partir du fonctionnement des différents systèmes environnementaux et une attention particulière doit être apportée aux spécificités des territoires régionaux ou locaux.

Mots clefs

directive, charte paysagère, plan paysager, plan territorial, configuration des systèmes d'acteurs, Etat, régions et autorités locales, milieux professionnels, paysage perçu, *ambiente*, systèmes environnementaux, unités de paysages, normes, recommandations, *indirizzi*.