

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES
Direction générale des collectivités locales

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
DU TOURISME ET DE LA MER
Direction des routes

*Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction*

Direction du tourisme

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Direction de la nature et des paysages

*Direction des études économique
et de l'évaluation environnementale*

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE
ET DES AFFAIRES RURALES
Direction générale de la forêt et des affaires rurales

MINISTÈRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION
Direction de l'architecture et du patrimoine

Circulaire n° 2005-36 du 31 mars 2005 relative à la politique du « 1 % paysage et développement » sur le réseau routier national

NOR : *EQUR0510181C*

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ; le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ; le ministre de l'écologie et du développement durable ; le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; le ministre de la culture et de la communication à Mesdames et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département.

La politique du « 1 % paysage et développement » a été engagée en 1989 sur les autoroutes A 75 et A 20, et a été progressivement étendue aux grandes infrastructures à caractéristiques autoroutières, selon les modalités définies par la circulaire du 12 décembre 1995. Cette politique produit un effet « levier » fort pour développer des projets partenariaux exemplaires et des actions pédagogiques sur les paysages aux abords des nouvelles infrastructures routières.

Face à son succès en termes d'aménagement qualitatif du territoire, il a été jugé opportun de l'actualiser pour l'adapter au réseau routier national, tel qu'il sera après décentralisation, et aux enjeux définis dans la stratégie nationale de développement durable, approuvée le 3 juin 2003 en comité interministériel d'aménagement du territoire.

La poursuite de la politique du « 1 % paysage et développement » confirme ainsi la volonté de l'Etat d'encourager les collectivités locales riveraines de ces grandes infrastructures à tirer parti de l'investissement exceptionnel réalisé.

Cette politique vise à faire de la valorisation des paysages des territoires traversés un facteur de développement économique et touristique. Elle est fondée sur la volonté de conduire la démarche en étroite collaboration avec les collectivités et les acteurs locaux. Il s'agit d'une démarche de projet qui repose sur la concertation pour définir des objectifs partagés, contractualisés dans le cadre du programme d'actions.

I. - L'OBJECTIF

L'objectif poursuivi par la politique du « 1 % paysage et développement » est, en partant d'une analyse des territoires et des milieux traversés, de mettre en évidence leurs principaux enjeux, pour maîtriser les effets induits par l'infrastructure tout en promouvant les valeurs naturelles, culturelles, fonctionnelles, esthétiques et émotionnelles des paysages et leur évolution qualitative. Grâce à la découverte et à la valorisation des paysages, il s'agit ainsi de favoriser le développement cohérent et durable de ces territoires, en particulier autour des échangeurs.

II. - LE CHAMP D'APPLICATION

Le champ d'application de la politique du « 1 % paysage et développement » recouvre des axes et des sections du réseau routier national, concédés ou non, destinés à être aménagés en principe à terme à 2 x 2 voies ou plus. La liste précise des axes et sections du réseau routier national retenus figure en annexe 2. Elle est fixée et révisée, autant que de besoin, par le directeur des routes, puis portée à la connaissance des signataires.

Les actions envisagées au titre de la politique du « 1 % paysage et développement » concernent les espaces situés à l'extérieur de l'emprise routière et sous certaines conditions les parties des aires de repos et de service implantées volontairement en limite d'emprise pour accueillir des activités qui bénéficient non seulement aux usagers de l'infrastructure routière mais également aux populations riveraines.

Pour chacun des axes et des sections concernés, un directeur régional de l'équipement coordonnateur est désigné par le directeur des routes. Le préfet coordonnateur est le préfet de la région correspondante. La DRE coordonnateur est chargé, sous l'autorité du préfet de région coordonnateur, d'animer l'ensemble de la démarche.

III. - LA DÉMARCHE

La politique du « 1 % paysage et développement » est basée sur une démarche partenariale entre l'Etat et les collectivités locales. Cette démarche se traduit par l'élaboration d'un dossier appelé « dossier axe » dont les éléments décrits ci-dessous sont élaborés en collaboration avec les représentants locaux des différents départements ministériels, ceux des collectivités publiques et les acteurs sociaux-économiques concernés par la mise en œuvre de cette politique. Il comprend :

- un diagnostic du paysage. Ce diagnostic, qui doit être engagé de préférence avant la déclaration d'utilité publique, comprend :
 - l'état initial (grands ensembles paysagers, espaces remarquables à préserver...), reprenant les études de conception de l'infrastructure routière (études préliminaires et avant-projet sommaire), et mettant en évidence les potentialités paysagères des territoires à traverser (richesse des patrimoines naturels, architecturaux et culturels, cadre de vie ou de travail, activités culturelles ou de loisirs) ;
 - les perspectives de développement des territoires à moyen terme, en lien ou à proximité de l'aménagement routier projeté et leurs impacts paysagers

prévisibles ;

- la présentation des enjeux en termes de préservation et de valorisation du paysage.
 - une charte d'objectifs présentant les grandes orientations. Elle comporte notamment :
 - la détermination des zones à l'intérieur desquelles des actions pourront être éligibles : les entités paysagères qui comprennent la route et les autres entités de territoires sous influence de la route ;
 - la fixation, pour chacune de ces entités, des principaux objectifs à atteindre en matière de développement et de valorisation des territoires et de leur environnement. Ces zones sont en principe constituées des aires de visibilité et de covisibilité définies comme étant les territoires ou parties de territoires traversés par l'infrastructure, visibles de celle-ci ou desquels une des parties de l'infrastructure est visible (chaussées, ouvrages d'art, dépendances, murs ou merlons anti-bruit...).
- Cette charte peut être réalisée parallèlement à l'élaboration technique du projet, en étroite coordination avec le maître d'ouvrage, afin de rechercher la meilleure cohérence entre les dispositions techniques du projet (profil en long, tracé en plan, dispositifs en faveur de l'environnement...) et les objectifs qu'elle vise.
- un programme d'actions prévisionnel de gestion des espaces remarquables et de valorisation des paysages dans une logique de développement local. Toute action locale devant s'inscrire dans une réflexion globale, son élaboration pourra s'appuyer sur la méthodologie relative aux plans de paysage. Ces actions sont, d'une façon générale, portées par une collectivité locale. Le programme d'actions doit être validé par le comité national de gestion et de suivi du « 1 % paysage et développement ». Il appartient au directeur régional de l'équipement coordonnateur de définir un programme unique ou éventuellement plusieurs programmes selon un découpage qui prenne en compte le phasage dans le temps de la réalisation de l'infrastructure et des actions.

IV. - LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU « 1 % PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT »

L'élaboration de ce dossier est diligentée par le directeur régional de l'équipement coordonnateur, qui devra le soumettre au comité national de gestion et de suivi « 1 % paysage et développement » préalablement à sa présentation devant l'instance arrêtée par le préfet de région coordonnateur pour le valider. Le programme d'actions est signé par les principaux financeurs et maîtres d'ouvrage (préfets, présidents des conseils régionaux et généraux concernés, représentants des principales collectivités ou de leurs groupements, président de la société concessionnaire si l'axe est concédé...) s'engageant dans des actions au titre du « 1 % paysage et développement ».

A l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, conformément à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, sont portés à la connaissance des communes ou de leurs groupements les études et les documents techniques utiles, dont ceux relatifs à la démarche « 1 % paysage et développement » et ceux réalisés par les services dédiés à l'aménagement et à l'entretien du réseau routier national. A cette fin, le directeur régional de l'équipement coordonnateur, en liaison avec les directeurs départementaux de l'équipement concernés, veille à la bonne transmission de ces éléments.

Le dossier d'axe doit permettre aux autorités compétentes en matière de délivrance d'actes autorisant l'occupation ou l'utilisation des sol de disposer des éléments de cadrage et des préconisations, arrêtés d'un commun accord entre l'Etat et la ou les collectivités locales concernées et dont la traduction dans les documents d'urbanisme doit être engagée préalablement ou concomitamment à la mise en œuvre du programme d'actions. Les mêmes documents sont portés à la connaissance de l'autorité en charge des phases préalables aux opérations d'aménagement foncier.

V. - FINANCEMENT DU « 1 % PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT » **Principes communs aux axes et sections du réseau routier national concédés et non concédés**

Les partenaires participant au financement de l'infrastructure sont invités à contribuer à la mise en œuvre de cette politique à raison de 1 % du montant de leur enveloppe réservée à l'infrastructure lors de la signature du ou des programmes d'actions.

Pour chacune des opérations éligibles définies au titre de cette politique, une contribution au moins équivalente doit être apportée par les maîtres d'ouvrage de ces actions. Dans tous les cas, le total des contributions de l'Etat ou de la société concessionnaire d'autoroute est plafonnée à 50 % du montant hors taxes de l'étude ou de l'action proposée. Pour les autres interventions, il convient de trouver les sources de financements appropriées.

Les maîtres d'ouvrage, qui proposent des études et des actions éligibles au titre de la politique du « 1 % paysage et développement », peuvent prétendre à une aide financière de l'Etat sous réserve que la demande soit effectuée suffisamment en amont, pour une signature de la convention d'engagement des actions au plus tard dans les trois années suivant la mise en service de l'infrastructure sur le territoire du programme d'actions concerné.

V.1. - Cas du réseau routier national non concédé

La contribution financière que l'Etat s'engage à apporter est plafonnée à 1 % du montant fixé dans la partie « coût d'objectif de l'opération » de la décision ministérielle initiale approuvant l'opération. Cette contribution est apportée par le ministère chargé de l'équipement (direction des routes).

Dans le cas où la réalisation de l'infrastructure fait appel à un financement Etat - Région, il est demandé au préfet de région de proposer au président du conseil régional de formaliser le financement au titre du « 1 % paysage et développement » par la création d'une ligne spécifiquement dédiée au 1 % dans le contrat de plan Etat - Région.

V.2. - Cas du réseau routier national concédé

Pour chaque axe, la contribution financière globale consacrée par la société concessionnaire à la politique du « 1 % paysage et développement » est arrêtée par l'Etat et la société concessionnaire dans le contrat de concession. La somme de la contribution de l'Etat et de la société concessionnaire ne saurait dépasser 1 % de l'estimation figurant à l'avant-projet sommaire approuvé par décision ministérielle.

La direction des routes réserve un financement aux études nécessaires à la réalisation du dossier d'axe.

VI. - GESTION ET SUIVI

Un comité national de gestion et de suivi est mis en place auprès des directeurs signataires de la présente circulaire. Sa composition est précisée en annexe I. La nomination des membres du comité est arrêtée par décision du directeur des routes, sur avis des différents directeurs signataires pour leurs représentants respectifs.

Le président du Comité national de gestion et de suivi du « 1 % paysage et développement » est nommé par le directeur des routes, sur avis du vice-président du conseil général des ponts et chaussées.

Le comité est compétent pour :

- préciser, à partir de l'expérience acquise, les modalités d'application de la politique du « 1 % paysage et développement » et ses interfaces avec la politique des villages-étapes et des itinéraires de découverte ;
- valider le contenu du dossier d'axe et en particulier les aires de visibilité et de covisibilité et le programme d'actions ;
- donner un avis conforme sur toute action pour laquelle le maître d'ouvrage local aurait un doute au regard de son éligibilité ;
- évaluer la mise en œuvre de la politique du « 1 % paysage et développement ».

Le comité peut être consulté durant l'élaboration du dossier d'axe. En particulier, la présentation d'une ou plusieurs étapes d'élaboration (diagnostic, charte d'objectifs, programme d'actions) reste possible.

Le comité délibère en présence des membres présents du comité, quel que soit leur nombre, et des représentants locaux de l'Etat. La voix du président du comité est prépondérante.

Le comité de gestion et de suivi dispose d'un secrétariat au sein de la mission environnement de la direction des routes, qui est compétent pour :

- préparer les programmations annuelles à partir des propositions faites par les directeurs régionaux de l'équipement coordonnateurs ;
- procéder à une évaluation des actions engagées.

Dès approbation du dossier d'axe par le Comité national de gestion et de suivi et signature ou des programmes d'actions, l'ensemble des procédures et des financements est déconcentré au niveau régional. Le directeur régional de l'équipement coordonnateur peut alors, au vu des dossiers de demande de subvention établis pour chaque étude et action, après instruction, faire procéder aux délégations financières correspondantes aux DDE dans la limite des crédits votés dans les lois de finances.

VII. - BILAN ANNUEL

Chaque année, et pour chaque axe ou section relevant de la politique du « 1 % paysage et développement », le directeur régional de l'équipement coordonnateur dresse un bilan des études et des actions ; dans le cas d'une autoroute concédée, la société concessionnaire apporte sa contribution à l'établissement de ce bilan.

Ce bilan doit comprendre :

1. Une note rappelant les modalités pratiques d'élaboration du dossier d'axe et de son état d'avancement ;
2. Un tableau faisant apparaître pour chaque étude et action en cours, la date de l'avis de validation locale du dossier d'axe et la date de la décision d'attribution de la (ou des) subvention(s), le montant et la répartition du financement, l'état d'avancement au 30 novembre (voir tableau type en annexe III) de l'année de la demande de bilan (n) ;
3. Un avis sur l'intérêt des actions achevées et les améliorations obtenues, au vu de leur cohérence avec les objectifs fixés par le dossier d'axe (cf. annexe IV) ;
4. Un tableau financier des études et actions à engager l'année suivante (n + 1) accompagné d'une prévision pour l'année postérieure (n + 2).

Ce bilan est adressé avant le 31 décembre sous couvert du préfet coordonnateur au président et au secrétariat du Comité national de gestion et de suivi du « 1 % paysage et développement ». Il sert de référence pour la répartition des AP de l'année suivante et pour la préparation du budget de l'année postérieure.

La présentation circulaire annule et remplace la circulaire du 12 décembre 1995.

Sa mise en œuvre est facilitée par la diffusion simultanée d'une plaquette d'information à l'attention de tous les partenaires qui rappelle, par ailleurs, l'existence d'un guide méthodologique sur les itinéraires de découverte, édité par le SETRA en décembre 2003, collection « les Outils ».

Pour les ministres :
*Le directeur général
des collectivités
locales,*
D. Schmitt

*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitant et de la construction,*
F. Delarue

*Le directeur des
routes,*
P. Parisé

*Le directeur du
tourisme,*
B. Fareniaux

*Le directeur de la
nature
et du paysage,*
J.-M. Michel

*Le directeur des études
économiques
et de l'évaluation environnementale,*
D. Bureau

*Le directeur général de la
forêt
et des affaires rurales,*
A. Moulinier

*Le directeur de
l'architecture
et du patrimoine,*
M. Clement

Politique du « 1 % paysage et développement » sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux ANNEXE

- Annexe I. - Composition du Comité national de gestion et de suivi de la politique du « 1 % paysage et développement ».
- Annexe II. - Liste des axes éligibles.
- Annexe III. - Critères d'éligibilité et conditions de réalisation des études et des actions.
- Annexe IV. - Tableau type à remplir dans le cadre du bilan annuel de la politique du « 1 % paysage et développement ».
- Annexe V. - Suivi des actions réalisées au titre du « 1 % paysage et développement ».

ANNEXE I COMPOSITION DU COMITÉ NATIONAL DE GESTION ET DE SUIVI DE LA POLITIQUE DU « 1 % PAYSAGE ET DÉVELOPPEMENT »

Le comité comprend, outre le président et le secrétaire du comité :

- un représentant de la direction des routes du ministère chargé de l'équipement et des transports ;
- un représentant du ministère chargé de l'urbanisme ;
- un représentant du ministère chargé du tourisme ;
- un représentant du ministère chargé de l'agriculture ;
- un représentant du ministère chargé de la culture ;
- deux représentants du ministère chargé de l'environnement (DNP-D4 E) ;
- un représentant du ministère chargé des collectivités territoriales ;
- un représentant du service d'études techniques des routes et autoroutes ;
- un représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes ;
- un paysagiste ;

