

INFRASTRUCTURES, TRANSPORTS ET MER

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER,
EN CHARGE DES RELATIONS INTERNATIONALES
SUR LE CLIMAT

*Direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer*

Direction des infrastructures de transport

Sous-direction de l'aménagement
du réseau routier national

Bureau de la politique de l'environnement

Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2016 relative à la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » sur le réseau routier national

NOR : DEVT1527256J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : la présente instruction du Gouvernement abroge et remplace la circulaire du 31 mars 2005 relative à la politique du « 1 % paysage et développement » sur le réseau routier national. Elle clarifie la gouvernance du dispositif. La politique « 1 % paysage, développement et cadre de vie » a pour objectif de valoriser les paysages, remarquables et ordinaires, des collectivités territoriales concernées par un projet d'infrastructure routière. Tout en concourant à l'amélioration du cadre de vie, elle favorise également le développement économique et touristique des territoires situés à proximité des projets. Les actions financées dans le cadre de cette politique sont liées à des projets d'investissements importants, à deux voies ou plus, qu'ils soient concédés ou non. Ils incluent généralement un tracé neuf. La démarche « 1 % paysage » intervient en complément des mesures de prise en compte du paysage prévues réglementairement dans le cadre de l'aménagement de ces projets. La subvention a vocation à financer des actions d'amélioration des paysages et du cadre de vie, telles que le traitement paysager des entrées de ville, les itinéraires cyclables, les sentiers de randonnée ou les aires de covoiturage arborées. Le dispositif est partenarial et incitatif. Il est animé et coordonné par le directeur ou la directrice régional(e) de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sous l'autorité du préfet de région, avec l'appui des directions départementales des territoires et de la mer (DDT/DDTM). La démarche « 1 % paysage » est partenariale et invite les collectivités territoriales à développer des projets de valorisation de leurs paysages. Celles-ci bénéficient dans ce cadre de l'appui technique des services de l'État. L'élaboration des dossiers de subvention est pilotée par la DREAL et financée par les crédits de l'État ou de la société concessionnaire concernée. Le dossier comprend obligatoirement un diagnostic du paysage et du territoire, un document d'orientation et un programme prévisionnel d'actions. L'État ou la société concessionnaire consacrent au programme d'actions une contribution au plus égale à 1 % du montant du projet d'investissement. Le directeur des infrastructures de transport décide de l'octroi ou non de la subvention après avis du comité national 1 % paysage, développement et cadre de vie. Enfin, un bilan qualitatif et quantitatif permet d'évaluer chaque année les résultats de cette politique.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de son application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier de situations individuelles.

Domaine : écologie, développement durable, transport, équipement, logement, tourisme, mer.

Type: instruction du Gouvernement et instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée: <Energie, environnement/> <Transports_ActivitésMaritimes_Ports_NavigationIntérieure/><CollectivitésTerritoriales_Aménagement_DeveloppementTerritoire_DroitLocal/>.

Mots clés libres: paysage – infrastructure – route – investissement – subvention.

Circulaire abrogée: circulaire du 31 mars 2005 relative à la politique du « 1 % paysage et développement » sur le réseau routier national.

Pièce annexe: 1

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, et le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL]; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL]; direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement [DRIEA]); aux préfets de départements (direction départementale des territoires et de la mer [DDT(M)]) (pour exécution); au secrétariat général du Gouvernement; au secrétariat général du MEDDE et du MLETR; à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer; à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature; au Commissariat général au développement durable; au Conseil général de l'environnement et du développement durable; à la direction interdépartementale des routes; au ministère de l'intérieur/direction générale des collectivités locales; au ministère de la culture et de la communication/direction générale des patrimoines; au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt/secretariat général (pour information).

La politique du « 1 % paysage et développement » a été engagée en 1989 sur les autoroutes A75 et A20, et a été progressivement étendue aux grandes infrastructures à caractéristiques autoroutières. Elle a été encadrée successivement par les circulaires interministérielles du 12 décembre 1995 et du 31 mars 2005.

La politique « 1 % paysage, développement et cadre de vie » a pour objectif de faire de la valorisation des paysages un facteur de développement économique et touristique. Elle concourt à l'amélioration du cadre de vie, dont le paysage est une composante essentielle.

Elle s'appuie sur une démarche menée en étroite collaboration avec les collectivités et les acteurs locaux. Elle produit un effet « levier » fort pour développer des projets exemplaires et des actions en faveur des paysages aux abords des nouvelles infrastructures routières.

En ce sens, elle traduit la volonté de l'État d'encourager les collectivités locales riveraines des infrastructures à tirer parti de l'investissement réalisé.

La présente instruction annule et remplace la circulaire du 31 mars 2005. Une évolution de cette dernière est nécessaire pour prendre en compte les changements intervenus depuis 2005 dans le cadre de la modernisation du réseau routier national, de l'évolution des services et en lien avec la transition écologique.

1. L'objectif

Dans le respect de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020, la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » favorise le développement cohérent et durable de ces territoires grâce à des actions visant la valorisation des paysages.

Son objectif est, à partir d'une analyse des caractéristiques paysagères, environnementales et socio-économiques des territoires et des milieux traversés, de mettre en évidence leurs principaux enjeux et de promouvoir les valeurs naturelles, culturelles, fonctionnelles, esthétiques et émotionnelles des paysages ainsi que leur évolution qualitative.

La démarche ne concerne pas uniquement les sites et paysages remarquables, mais avant tout les paysages ordinaires caractéristiques du territoire qui peuvent être mis en valeur ou requalifiés au travers de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie ».

La politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » est partenariale et incitative. Elle intervient en complément des mesures de prise en compte du paysage prévues réglementairement dans le cadre de l'aménagement d'une infrastructure.

2. Le champ d'application

Les actions pouvant faire l'objet d'un financement au titre de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » concernent les projets importants d'investissement à deux voies ou plus et incluant généralement un tracé neuf, qu'ils soient concédés ou non. Les projets d'un montant inférieur à 20 M€ TTC valeur janvier 2015 n'ont pas vocation à entrer dans le champ d'application de ce dispositif, sauf décision contraire du directeur des infrastructures de transport, notamment en cas d'enjeux paysagers marqués.

Le dispositif peut aussi avoir vocation à financer des actions d'amélioration du cadre de vie, notamment : traitement paysager des entrées de ville, itinéraires cyclables, sentiers de randonnées, aires de covoiturage arborées.

Sur le réseau non concédé, vous veillerez à ce que les actions dont le financement est envisagé concernent les espaces situés dans l'aire de co-visibilité hors emprise du projet routier ou ceux présentant un lien évident avec le projet. L'aire de co-visibilité correspond aux parties de territoires découvertes par l'automobiliste ou depuis lesquelles une partie de l'infrastructure (chaussées, ouvrage d'art, dépendances, merlons ou protections phoniques, etc.) est visible.

Sur le réseau concédé, vous veillerez à ce que les actions envisagées dans le cadre de cette politique soient impérativement localisées dans les espaces situés dans les aires de visibilité ou de co-visibilité, hors emprise du projet autoroutier.

Une liste indicative des actions éligibles est précisée en annexe.

3. La mise en œuvre de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie »

Le directeur ou la directrice régional(e) de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) est chargé(e), sous l'autorité du préfet de région, de coordonner et d'animer la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » dans son territoire, en s'appuyant sur les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT/DDTM). À ce titre la DREAL établit, pour chaque projet routier concerné, le dossier cadre « 1 % paysage, développement et cadre de vie » suivant les dispositions précisées au point 5 ci-après.

Le dossier-cadre est soumis pour avis à une instance dénommée « comité national du 1 % paysage, développement et cadre de vie », dont la composition et le rôle sont définis au point 6.

Le dossier-cadre, après avis du comité national du « 1 % paysage, développement et cadre de vie », est approuvé par le directeur des infrastructures de transport. La gestion ultérieure des subventions (ensemble des procédures et des financements) est déconcentrée au niveau régional ou confiée à la société concessionnaire.

4. Financement du « 1 % paysage, développement et cadre de vie »

4.1. Cas du réseau routier national non concédé

L'État consacre au programme d'actions une contribution au plus égale à 1 % du montant toutes taxes comprises du projet d'investissement.

Pour chacune des actions du programme, la contribution de l'État est plafonnée à 50 % de son montant hors taxe. Cela signifie qu'une contribution au moins équivalente doit être apportée par le maître d'ouvrage de ladite action.

Le financement de l'État prend la forme d'une subvention, en application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

4.2. Cas du réseau routier national concédé

La société concessionnaire consacre au programme d'actions une contribution au plus égale à 1 % du montant hors taxes du projet d'investissement, qui figure dans l'avant-projet sommaire. Le contrat de concession prévoit en effet l'obligation, pour la société concessionnaire, de contribuer à la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » conformément aux dispositions de la présente instruction et fixe le montant de la contribution prévue.

Pour chacune des actions du programme, la contribution de la société concessionnaire d'auto-roues est plafonnée à 50 % de son montant hors taxe. Cela signifie qu'une contribution au moins équivalente doit être apportée par le maître d'ouvrage de ladite action.

4.3. Principes communs aux réseaux non concédé et concédé

Le financement de l'État et des sociétés concessionnaires d'autoroutes doit être sollicité, en principe, dans les trois années suivant la mise en service du projet d'investissement. Dans le cas particulier du réseau routier concédé, le contrat de concession peut prévoir un délai supérieur.

5. Élaboration et contenu du dossier-cadre « 1 % paysage, développement et cadre de vie »

L'élaboration du dossier cadre « 1 % paysage » est portée par la DREAL et financée sur les crédits de l'État ou, le cas échéant, par la société concessionnaire, qui est alors consultée lors de l'élaboration du dossier.

Vous prendrez en compte le contexte général du projet et des enjeux de paysage du territoire concerné pour déterminer les conditions d'association des collectivités locales concernées à l'élaboration du dossier cadre.

Les études seront confiées à une équipe pluridisciplinaire afin d'intégrer les aspects géographiques, paysagers, historiques et sociaux. Les paysagistes et/ou les paysagistes-conseil de la DREAL et de la DDT(M) devront faire partie de la composition de cette équipe. L'association du service territorial de l'architecture et du patrimoine (STAP) de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), de la DDT(M) et de la DREAL est recommandée. L'avis du paysagiste-conseil et/ou de l'architecte conseil de la DDT(M), ainsi que celui de la DREAL est fortement conseillé pour le choix du bureau d'études et l'appréciation des actions.

La direction interdépartementale des routes (DIR) pourra être associée en tant que de besoin.

Afin de garantir la mise en place effective des actions envisagées, la démarche veillera au respect des principes suivants :

- la participation : recherche d'une vision partagée des enjeux et objectifs à atteindre et d'un engagement des différents acteurs locaux concernés (collectivités, chambres artisanales, associations environnementales, etc.) ;
- la transversalité : vision intégrant les différentes composantes du développement durable (économique, sociale, environnementale, culturelle...);
- la stratégie d'amélioration : mise en adéquation des actions 1 % avec la stratégie locale de développement et de valorisation des territoires, sur la base d'un diagnostic territorial prospectif;
- l'évaluation : vérification de la cohérence et de la pertinence du programme d'actions au regard du diagnostic, des enjeux et du document d'orientation.

Le dossier cadre finalisé comprend :

- un diagnostic du paysage et du territoire, qui inclut :
 - un état initial (identification, caractérisation et qualification des unités paysagères, structures paysagères, éléments de paysage etc.), reprenant également les études de conception de l'infrastructure routière (études préalables et projet), et mettant en évidence les potentialités paysagères des territoires à traverser et du nouveau paysage recréé par l'infrastructure (richesse des patrimoines naturels, architecturaux et culturels, cadre de vie ou de travail, activités culturelles ou de loisirs). Il est conseillé de se référer en particulier à l'atlas du paysage et au plan de paysage, s'ils existent ;
 - l'analyse des perspectives de développement des territoires à moyen terme, en lien ou à proximité de l'aménagement routier projeté, et de leurs impacts paysagers prévisibles ;
 - la présentation des enjeux en termes de préservation et de valorisation du paysage ;
- un document d'orientation, qui comporte notamment :
 - une délimitation des unités paysagères à l'intérieur desquelles des actions sont projetées (entités paysagères qui comprennent la route et les autres entités de territoires sous influence de la route) ;
 - la fixation, pour chacune de ces unités paysagères, des principaux objectifs à atteindre en matière de qualité paysagère, de valorisation des territoires et de leur environnement ainsi que de développement.

Il est recommandé de réaliser le document d'orientation parallèlement à l'élaboration technique du projet routier, 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, cohérence paysagère...) et les objectifs visés au titre du 1 % paysage. Le document d'orientation peut être adapté dans son contenu pour les opérations ne présentant pas d'enjeux paysagers majeurs.

- Un programme prévisionnel d'actions

Le programme prévisionnel des actions précise leur lien avec le document d'orientation. Il présente une description de l'action, l'identification du porteur de projet connu ou pressenti, le montant de l'action ainsi que les modalités de son financement, en particulier les clés de répartition du financement entre les différents acteurs du programme. Lorsqu'une action est envisagée en dehors de l'aire de co-visibilité pour un projet non concédé, il convient de préciser son lien évident avec le projet. Le programme prévisionnel recense les actions éligibles, en partenariat avec les acteurs locaux concernés.

- Le dossier cadre peut s'appuyer sur la méthodologie relative aux plans de paysage.

6. Composition et rôle du « comité national 1 % paysage, développement et cadre de vie »

Il est institué un « comité national 1 % paysage, développement et cadre de vie », qui comprend :

- un président ;
- un secrétaire ;
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer ou son représentant ;
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ou son représentant ;
- le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement ou son représentant ;
- le commissaire général au développement durable (CGDD) ou son représentant ;
- un représentant des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement désigné par le directeur des infrastructures de transport ;
- un représentant des directions départementales du territoire (et de la mer) désigné par le directeur des infrastructures de transport.

Le président du comité national de gestion et de suivi du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » est nommé par le directeur des infrastructures de transport, sur proposition du vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable.

Le comité est compétent pour :

- émettre un avis, éventuellement assorti de réserves sur les dossiers cadre ou, éventuellement, les parties de dossiers cadre, qui lui sont présentés ;
- évaluer la mise en œuvre de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » ;
- émettre avis et préconisations sur les modalités d'application de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie ».

Les dossiers sont présentés par la DREAL référente. Le cas échéant, la société concessionnaire est également présente.

Seuls les membres présents au comité délibèrent, quel que soit leur nombre. La voix du président du comité est prépondérante en cas de partage des voix.

Les services compétents chargés du patrimoine et de la mise en valeur des territoires agricoles des autres départements ministériels sont invités à assister aux réunions du comité et peuvent être sollicités pour avis par le DIT, en tant que de besoin.

Le secrétariat du comité de gestion et de suivi de la politique « 1 % paysage, développement et cadre de vie » est assuré par le bureau en charge de la politique de l'environnement de la direction des infrastructures de transport.

Le secrétariat est chargé :

- de préparer la programmation financière annuelle des actions à partir des propositions faites par les DREAL pour le réseau routier non concédé ;
- de conseiller et d'orienter les DREAL durant l'élaboration des dossiers, en amont de leur présentation devant le comité ;
- d'organiser les réunions du comité national ;
- de procéder à une évaluation des actions engagées.

7. Instruction et gestion des demandes de subvention

Pour le réseau non-concédé

Après approbation du document cadre par le DIT, la DREAL en lien avec la ou les DDT(M) concernées instruit, délivre et met en paiement les subventions dans le respect du dossier cadre suivant les termes du décret n° 1999-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

Pour le réseau concédé

Le paiement et la gestion des subventions sont assurés par la société concessionnaire.

Dans tous les cas, en cas d'évolution substantielle des actions pour lesquelles une subvention est effectivement sollicitée par rapport au programme prévisionnel prévu dans le dossier cadre, un dossier modificatif est constitué dans la même forme que le document cadre initial et soumis pour avis au comité national avant nouvelle approbation par le DIT.

8. Le bilan annuel

Chaque année, la DREAL dresse le bilan des actions engagées au titre de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie ». Dans le cas d'une autoroute concédée, la société concessionnaire apporte sa contribution à l'établissement de ce bilan et rend annuellement compte de l'avancement de la politique de paysage dans le cadre de l'article 33-3 du cahier des charges, s'agissant en particulier de la consommation de l'enveloppe allouée à son financement.

Dans tous les cas et pour chaque action, le bilan doit contenir les informations suivantes: intitulé de l'action, sa localisation, maître d'ouvrage de l'action, date de validation du dossier « 1 % paysage, développement et cadre de vie », date de décision d'attribution des subventions, date d'achèvement des travaux, date de paiement de la subvention au titre du 1 % (part État, apport propre du maître d'ouvrage de l'action ou autre) et montant total de la subvention.

Une note synthétique de suivi des actions réalisées au titre de la politique du « 1 % paysage, développement et cadre de vie » doit être intégrée au bilan annuel de la politique pour chaque opération éligible.

Il est adressé, sous votre couvert, au secrétariat du comité de gestion et de suivi avant le 31 août de l'année suivante. Le bureau en charge de la politique de l'environnement à la DIT réalise chaque année un bilan national par consolidation des retours des DREAL.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat.

Fait le 29 juillet 2016.

ALAIN VIDALIES

SÉGOLÈNE ROYAL

ANNEXE

LISTE INDICATIVE DES ACTIONS ÉLIGIBLES AU « 1 % PAYSAGE, DÉVELOPPEMENT ET CADRE DE VIE » ET CONDITIONS DE LEUR RÉALISATION

Les actions subventionnables relèvent notamment des catégories suivantes :

1. Actions de protection, de gestion ou d'aménagement des structures paysagères ou éléments de paysage identifiés dans le diagnostic comme à enjeux :
 - requalification ou mise en valeur de sites urbains, entrées de villes, zones d'activités et leurs abords ;
 - actions sur le bâti ou les éléments de paysage identifiés : éléments architecturaux et paysagers, maisons traditionnelles, puits, lavoirs, édifices patrimoniaux, espaces publics (place, etc) ;
 - structures naturelles et agricoles.
2. Actions de développement touristique : aménagement de circuits touristiques identitaires, valorisation de sites emblématiques, création d'itinéraires de découverte, valorisation de sentiers de randonnées, etc.
3. Actions sur les lignes électriques de distribution et téléphoniques (et notamment enfouissement).
4. Actions d'aménagement paysager des voies de circulation douces et des aires de covoiturage, notamment quand elles bénéficient également aux populations riveraines.
5. Les mesures complémentaires d'accompagnement paysager des traversées de villes et villages.
À titre d'exemples, les actions suivantes ne sauraient être subventionnées :
 - toute action en dehors de l'aire de covisibilité avec l'infrastructure pour le réseau concédé ;
 - toute action en dehors de l'aire de covisibilité ou n'ayant pas un lien évident avec l'infrastructure pour le réseau non concédé ;
 - actions situées dans l'emprise routière ;
 - actions répondant à une obligation réglementaire ;
 - actions répondant à une obligation imposée au maître d'ouvrage par le dossier d'engagement de l'État ou la DUP ;
 - réalisations de voiries, à l'exception des aires de covoiturage et de leurs voies d'accès, des pistes cyclables ;
 - actions événementielles (exposition par exemple).