Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales
---
Direction générale des collectivités locales

Ministère de l'Equipement, 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'Ecologie 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

Paris, le 31 mars 2005

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
DGFAR/SDSTAR/C2005-5041

CIRCULAIRE DU 31 MARS 2005
relative à la politique du « 1% paysage et développement» sur le réseau routier national

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, 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 2x2 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. Le 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 d'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 du « 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 sols 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 oeuvre 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 « l% 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 oeuvre 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 cofinancement 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 nécessaire 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 1. 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 du 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 3) 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 4) ;

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 présente 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
Dominique SCHMITT

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
François DELARUE

Le directeur des routes
Patrice PARISE

Le directeur du tourisme
Bruno FARENIAUX

Le directeur de la nature et du paysage
Jean-Marc MICHEL

Le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale
Dominique BUREAU

Le directeur général de la forêt et des affaires rurales
Alain MOULINIER

Le directeur de l'architecture et du patrimoine
Michel CLEMENT

Politique 1 % Paysage et Développement
sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux

ANNEXES

Annexe 1

- Composition du comité national de gestion et de suivi de la politique du « 1% paysage et développement »

Annexe 2

- Liste des axes éligibles

Annexe 3

- Critères d'éligibilité et conditions de réalisation des études et des actions

Annexe 4

- Tableau type à remplir dans le cadre du bilan annuel de la politique du « 1% paysage et développement »

Annexe 5

- Suivi des actions réalisées au titre du « 1% paysage et développement »

Annexe 1

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-D4E)
- 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
- deux représentants des directions régionales de l'équipement
- un représentant des directions régionales de l'environnement
- un représentant des directions départementales de l'équipement
- un représentant des services routiers du réseau national
- un architecte

Annexe 2
Liste des axes du réseau routier national éligibles

Axes concédés
L'ensemble des autoroutes du réseau concédé est éligible à la politique du 1% paysage et développement.

Axes non concédés
A13 Caen - Cherbourg A260 Boulogne/Mer - A26 A34 Reims - Gué d'Hossus A35 Strasbourg - Colmar A63 Belin-Béliet - Saint-Géours-de-M. A660 Arcachon – A63 A75 Clermont-Ferrand - Béziers A750 A75 - Montpellier A77 Cosne- Nevers A81 La Gravelle - Rennes - Brest A810 A10 - La Rochelle A82 Brest - Nantes A84 Caen - Rennes A84 Rennes- Nantes A88 Caen – Sées RN 7/82 Nevers – Balbigny RN 19 Langres – Delle RN 88 Saint-Etienne – Toulouse RN134 Oloron - Ste Marie-Le Somport RCEA : RN 150/141/145/371/70/79 entre Mâcon (A6) – Chalon (A6) -Saintes (A10) RN 150 Saintes – Royan RN 249/149/147 entre Nantes – Cholet – Bressuire – Poitiers et Limoges RN524 entre Langon – Auch et Toulouse (ITGG)

Annexe 3
Critères d'éligibilité et conditions de réalisation des études et des actions

Critères d'éligibilité liés à la prise en compte du paysage

Les études et les actions éligibles doivent :

- Se situer dans l'aire de covisibilité. La réflexion ne concernera pas uniquement les sites et paysages remarquables, mais avant tout les paysages ordinaires caractéristiques du territoire qui pourront être mis en valeur au travers de la politique du 1% paysage et développement ;
- Etre conformes aux orientations de la charte d'objectifs ;
- Etre prises en compte dans les documents d'urbanisme. La traduction dans les documents d'urbanisme doit être engagée préalablement ou concomitamment à l'approbation des actions ayant un impact sur l'aménagement du territoire ou l'occupation des sols ;
- Bénéficier d'un cofinancement.

Critères de non-éligibilité des études et actions

- Etudes ou actions situées dans l'emprise routière ;
- Etudes ou actions répondant à une obligation réglementaire ;
- Etudes ou actions répondant à une obligation imposée au maître d'ouvrage par le dossier d'engagement de l'Etat ou la DUP ;
- Etudes et réalisations de voiries ;
- Animation pour la mise en œuvre d'une action isolée.

Conditions nécessaires à la prise en compte du paysage dans les études et les actions

- Les études devront être confiées à des équipes pluridisciplinaires pour intégrer les aspects géographiques, historiques et sociaux. Un paysagiste devra obligatoirement faire partie de la composition de cette équipe.
- L'avis du paysagiste-conseil et/ou de l'architecte conseil de la DDE, ainsi que la DIREN est fortement conseillé pour le choix du bureau d'études et l'appréciation des actions.
- L'association SDAP et de la DIREN est recommandé.

Conditions nécessaires à la prise en compte de la stratégie nationale du développement durable dans la démarche 1% paysage et développement

- La participation : recherche d'une vision partagée des enjeux et objectifs à atteindre et d'un engagement des différents acteurs locaux concernés ;
- La transversalité : vision intégrant les différentes approches du développement durable (économique, social, environnemental, culturel,…) ;
- 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'organisation de la décision autour du projet territorial : co-production du dossier d'axe et répartition des décisions entre le niveau central et le niveau décentralisé ;
- L'évaluation : vérification de la cohérence et de la pertinence du programme d'actions.

Annexe 4

Tableau type à remplir dans le cadre du bilan annuel de la politique du « 1% paysage et développement »

les montants sont exprimés en euros

Département	Intitulé de l'étude ou de l'opération	Maître d'ouvrage	date de l'avis de l'instance de validation du dossier d'axe*	date de l'avis de la décision d'attribution des subventions	Montants de l'étude ou de l'opération				Date de début et d'achèvement des travaux	Etat d'avancement des travaux	Observations
					Subvention au titre du 1%	Apport propre du maître d'ouvrage	Autres subventions (montant et origine)	Montant total			

* préciser quelle est cette instance

Annexe 5

Suivi des actions réalisées au titre du « 1% paysage et développement »

La note concernant le suivi des actions réalisées au titre de la politique du « 1% paysage et développement », qui doit être intégré au bilan annuel de la politique pour chaque axe éligible, doit permettre de répondre aux questions ci-après :

- Quelle était l'objet de l'action ? A quel objectif défini dans le dossier d'axe cette action répond-elle ? Quels partenariats ont été mobilisés ?

- Les attentes locales ont-elles été respectées ?

- Quelles lacunes ont été constatées, si c'est le cas ?

- Quel est le système d'entretien et de suivi mis en place par le maître d'ouvrage ?

- Si le comité national de gestion et de suivi du « 1% paysage et développement » a été interpellé sur cette action, les décisions de celui-ci ont-elles répondu aux attentes au plan local ?

- S'il s'agit d'un itinéraire de découverte, a-t-il modifié le comportement des automobilistes ? Quelle est son attractivité ? Quels indicateurs ont servi à la mesure ?

- S'il s'agit d'un village-étape, a-t-il modifié le comportement des automobilistes ? Quelle est son attractivité ?

- S'il s'agit d'un village-étape, a-t-il généré de nouvelles pratiques dans ce village et son pays de la part des acteurs ? En terme d'accueil du public, d'information, de la valorisation du territoire ?