

**MINISTERE DE
L'ENVIRONNEMENT**

**DIRECTION DE LA
NATURE ET DES
PAYSAGES**

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU
LOGEMENT ET DES TRANSPORTS**

DIRECTION DES ROUTES

**DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DE
L'URBANISME**

**SECRETARIAT D'ETAT A
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE**

**DELEGATION A
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET A L'ACTION
REGIONALE**

NOTE DE RECOMMANDATIONS

**à Messieurs les Préfets des Régions
et des Départements concernés par
la mise en œuvre de la politique
de valorisation paysagère et de
développement économique des espaces
proches des autoroutes
A 75 (Clermont-Béziers) et A 20 (Vierzon-Brive)**

Lors du Conseil des Ministres du 22 Novembre 1989, le Gouvernement a décidé d'engager une politique de valorisation paysagère et de développement économique et touristique des espaces proches des autoroutes **A 75 CLERMONT-BEZIERS** et **A 20 VIERZON-BRIVE** sud et de lui consacrer l'équivalent de 1 % du montant des investissements que nécessite la construction de ces deux autoroutes.

Cette politique novatrice doit s'appuyer sur une démarche essentiellement partenariale dont le contenu est exposé dans les deux Livres Blancs A 75 "La Méridienne" et A 20 "L'Occitane".

Elle a été lancée officiellement par le Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, lors de sa conférence de presse du 18 Décembre 1991, puis en Février 1992, dans chacun des onze Départements concernés par des réunions d'information organisées par les Préfets en direction des élus, des représentants des divers secteurs socio-professionnels, des associations et des administrations locales.

La présente note a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de cette politique aux plans régional et départemental, dénommée, dans la suite du texte, politique du "1 %".

I. RAPPEL SUR LE CONTENU DE LA POLITIQUE DU "1 %".

Les objectifs que poursuit l'État en engageant une telle politique et les principes essentiels qui doivent guider sa mise en œuvre sont plus particulièrement décrits dans le chapitre intitulé "une volonté : entraîner un large consensus" des deux Livres Blancs susmentionnés, auxquels on est prié de bien vouloir se reporter.

Les développements ci-après ont essentiellement pour objet de préciser, quand cela est apparu utile, certaines des dispositions contenues dans ces deux documents.

II. CHAMP D'INTERVENTION.

Par sa définition même, la politique du "1 %" s'applique à des espaces situés en dehors des emprises autoroutières, le traitement paysager de ces dernières et son financement relevant, rappelons-le, de la réalisation de l'autoroute proprement dite.

Sans qu'il soit possible de délimiter les espaces concernés avec précision, seront au premier chef prises en compte les parties du territoire visibles depuis l'autoroute, qu'il s'agisse de territoires ruraux ou de façades urbaines.

Toutefois l'ensemble du territoire des communes ayant signé une charte locale pourra être pris en compte pour la mise en œuvre des orientations définies dans cette charte. De même les itinéraires alternatifs décrits dans des chartes locales ou départementales pourront faire l'objet d'actions de promotion touristique éligibles à la politique du "1 %", voire d'élimination de points noirs des paysages.

Par ailleurs, pour les actions à caractère économique, la référence à un espace plus large que celui vu depuis l'autoroute pourra être retenue. Seront en particulier pris en considération le caractère intercommunal de l'action envisagée et son insertion dans une charte locale ou départementale.

III. LES CHARTES.

Il est apparu logique que la démarche partenariale que l'État souhaite promouvoir auprès de ses partenaires soit l'occasion de faire apparaître, à tous les niveaux, les convergences, et plus encore les solidarités sur lesquelles elle s'appuiera :

- solidarité géographique,
- solidarité entre Etat et collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes),
- solidarité entre décideurs (élus, représentants des secteurs socio-économiques, chefs d'entreprises, représentants des associations).

Il a ainsi semblé pertinent de promouvoir l'idée de Chartes d'aménagement et de mise en valeur à deux niveaux, de façon à permettre à ces solidarités de se manifester:

- au niveau de l'itinéraire ou de la Région, ou à défaut, au niveau de chacun des Départements desservis ; il se peut en effet qu'en raison de sa trop grande longueur et, partant, de la très grande diversité des situations géographiques et économiques rencontrées, l'itinéraire dans sa globalité constitue une entité peu compatible avec l'élaboration d'une Charte unique ; il appartiendra au Préfet de Région de déterminer avec les Préfets de Département le niveau le plus pertinent pour conduire la réflexion ; dans l'hypothèse où le niveau départemental serait retenu, une harmonisation au niveau régional, voire inter-régional serait alors très souhaitable ; dans la suite du présent texte on a pris pour hypothèse que le niveau départemental était retenu.
- au niveau local, c'est-à-dire d'un groupement de communes ou, exceptionnellement, d'une commune.

Lorsque le linéaire d'autoroute compris dans un département donné sera peu important (inférieur à 20 kilomètres) ou lorsque le nombre de communes desservies par l'autoroute dans le même département sera faible (inférieur à 15) il pourra être admis de n'élaborer qu'une seule Charte ; son mode d'élaboration et son contenu devront alors être conformes à ceux des deux types de Chartes évoqués ci-dessus.

On devra en outre s'assurer de la cohérence de ladite Charte avec celle(s) du (ou des) département(s) voisin(s).

III.1. La Charte départementale.

La Charte élaborée à ce niveau sera essentiellement un document de cadrage définissant d'un part les grandes orientations d'une politique de valorisation paysagère et de développement économique, d'autre part les principaux objectifs à atteindre, objectifs dont les Livres Blancs fournissent un certain nombre d'exemples.

Au niveau de cette Charte, il conviendra sans doute d'attacher beaucoup plus d'importance à la recherche d'un consensus sur ces objectifs (en faisant la part du long terme et du court terme) et sur le type d'actions à entreprendre qu'au détail même de ces actions, de façon que, tout au long de l'itinéraire, les élus locaux perçoivent bien la force du message qui leur sera adressé.

Il sera constitué, à l'initiative du Préfet, un groupe de travail technique, animé par le Directeur Départemental de l'Équipement, lequel pourra, en accord avec ses partenaires, faire appel à tout concours extérieur qu'il jugera utile, soit auprès d'autres administrations soit auprès du secteur privé. Afin d'assurer les cohérences nécessaires au niveau inter-départemental, la Direction Régionale de l'Équipement sera associée aux travaux de ce groupe.

Aux différentes étapes de son élaboration, le projet de Charte sera soumis pour avis à un Comité de Pilotage Départemental, constitué à l'initiative du Préfet et composé de représentants des services déconcentrés de l'État, notamment la Direction Régionale de l'Environnement, du Département et des principales Villes situées aux abords de l'itinéraire, ainsi que de représentants des divers secteurs socio-économiques et de responsables d'associations. Ce Comité pourra également comprendre des représentants de la Région si l'Assemblée Régionale a fait connaître son souhait d'être associée à la démarche.

Avant d'être signée par le Préfet, par le Président du Conseil Général concerné et par tout autre partenaire souhaitant marquer sa pleine adhésion aux objectifs de manière consensuelle, la Charte sera communiquée pour information et observations éventuelles au Comité de Gestion et de Suivi constitué à l'échelon national de représentants du Ministère de l'Équipement - Direction des Routes et Direction de l'architecture et de l'Urbanisme - et du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire - Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (cf. § IV.2).

III.2. Les Chartes Locales.

Il s'agira de documents beaucoup plus précis, élaborés si possible à l'échelle d'unités paysagères homogènes, devant permettre aux autorités investies du pouvoir de décision en matière de droit d'utilisation du sol, de disposer d'une véritable règle du jeu, arrêtée d'un commun accord entre l'État et la ou les collectivités concernées.

L'élément-clé de ces Chartes sera généralement "le plan de paysage" dont l'établissement devra associer fortement l'ensemble des partenaires locaux (élus, agents économiques, représentants du public) et dont la traduction rapide dans les documents d'urbanisme sera évidemment recherchée.

Pour l'établissement de ce plan, on pourra s'appuyer sur les résultats de l'étude méthodologique engagée par la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, portant sur l'identification et la typologie des paysages.

De façon à éviter la multiplicité des partenaires et par voie de conséquence la parcellisation des actions à engager en faveur des paysages (reconquête ou valorisation) ou du développement économique et touristique, le regroupement de communes sera systématiquement recherché. Une liste non exhaustive des actions envisageables figure dans les Livres Blancs.

Pour l'élaboration proprement dite de la Charte, il semble que l'on pourra, là encore, faire appel à deux entités distinctes constituées à l'initiative du Préfet :

- l'une consistant en un groupe de travail technique, véritable équipe pluridisciplinaire composée de spécialistes et de techniciens (paysagistes, urbanistes, économistes, etc...) en provenance aussi bien de la DDE que du secteur privé **(1)**, sera chargée de l'élaboration proprement dite des documents devant constituer la Charte, et notamment du "plan paysage" ;
- l'autre prenant la forme d'un "Comité de pilotage et de Suivi" et comprenant des représentants de l'État, des Communes concernées des divers secteurs socio-économiques et d'associations représentatives, sera appelée, en s'appuyant sur la Charte départementale, à définir la politique de gestion de l'espace, de valorisation paysagère et de développement économique la mieux adaptée au contexte humain, géographique et économique de la zone concernée ; ce Comité pourra également comprendre des représentants du Département si le Conseil Général a fait connaître son souhait d'être associé à la démarche.

(1) Les DDE pourront également, en tant que de besoin s'appuyer sur les CETE.

La Charte sera signée d'une part le ou les maires concernés voire par le Président de l'Établissement public de coopération intercommunale compétent, d'autre part par le Préfet du Département qui se sera assuré de sa compatibilité avec la Charte départementale. Tout autre partenaire public adhérant aux objectifs énoncés dans la Charte pourra également en être signataire.

Le Commissariat à l'Aménagement et au Développement Economique du Massif Central sera associé aux groupes de travail chaque fois que ceux-ci auront à débattre de questions liées au développement économique et à la promotion touristique.

IV. GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DU "1 %".

IV.1. La Ressource.

On rappellera en premier lieu que les fonds d'État concourant à la mise en œuvre de la politique du "1 %" proviennent pour l'essentiel :

- du Ministère chargé de l'Équipement (Direction des Routes),
- du Ministère chargé de l'Aménagement du Territoire (D.A.T.A.R.).

Globalement, la ressource disponible correspond à 1 % du montant des crédits d'investissements cumulés affectés à la construction des deux autoroutes depuis 1^{er} Janvier 1990.

D'une manière générale, les études et actions à dominante paysagère (protection, réhabilitation ou valorisation) seront financées sur crédits en provenance du Ministère chargé de l'Équipement tandis que les études et actions à caractère essentiellement économique feront préférentiellement appel aux fonds gérés par la DATAR.

On rappellera en second lieu que l'État souhaite que ses partenaires apportent une contribution équivalente à la sienne au financement des études et actions qu'ils auront décidé ensemble d'engager et de réaliser. Au-delà d'un doublement des moyens ainsi dégagés, l'État voit dans l'apport de ses partenaires l'affirmation d'une co-responsabilité tout à fait indispensable dans la définition des objectifs à atteindre et dans le choix des actions à engager.

S'agissant de la programmation annuelle des études et des opérations, leur montant global (en part Etat) pour l'ensemble des deux axes sera fixé chaque année en fonction des crédits prévus pour A 20 et A 75 tout en restant à l'intérieur de l'enveloppe définie plus haut.

Pour conserver la souplesse nécessaire à la gestion d'ensemble de cette politique, aucun lien rigide, géographique ou chronologique ne sera établi entre opérations relevant de la réalisation proprement dite de l'autoroute et opérations (hors emprises) relevant de la politique du "1 %".

Un Suivi budgétaire à l'échelon central permettra de contrôler l'avancement du programme et de vérifier, à l'achèvement des deux autoroutes, qu'un montant équivalant à 1 % du montant des investissements réalisés depuis 1990 a bien été affecté à des études et à des actions de valorisation paysagère et de développement économique dans les espaces proches de ces deux grands axes routiers.

Enfin, ainsi que cela est indiqué dans les Livres Blancs, les contributions apportées par les deux Ministères susnommés ne sont pas exclusives de celles que pourraient apporter d'autres Ministères en faveur d'actions sectorielles de leur ressort, pouvant elles aussi concourir à la valorisation paysagère et au développement économique de certaines zones.

IV.2. La gestion proprement dite des actions relevant du 1 %.

S'agissant d'une politique nouvelle, il va de soi que les modalités de sa gestion doivent être arrêtées au niveau central avant que puisse être prise, le cas échéant, la décision d'en déconcentrer tout ou partie au niveau territorial le plus approprié, vraisemblablement le niveau régional.

A cet effet, il a été mis en place auprès du Directeur des Routes, du Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme et du Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, un comité de Gestion et de Suivi de la Politique du "1 %".

La mission de ce Comité présidé par le Délégué auprès du Directeur des Routes, chargé des Grands Projets, et qui comprend des représentants des trois Directions et Délégation visées à l'alinéa précédent ainsi que des services déconcentrés du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, consiste essentiellement à :

- élaborer les modalités concrètes d'application de la politique du "1 %" à partir des expériences engagées sur le terrain,
- donner un avis sur le contenu des dossiers transmis par les DDE et sur les demandes de financement correspondantes,
- élaborer les programmations annuelles à partir des projets élaborés au niveau local,
- procéder à un suivi et une évaluation des actions financées.

Toute action relevant de la politique du "1 %", qu'il s'agisse d'une étude ou d'une opération concrète, donnera lieu à l'établissement d'un dossier dont le contenu sera précisé ultérieurement mais qui sera obligatoirement accompagné d'une fiche de synthèse dont le modèle est annexé à la présente note. Cette fiche de synthèse fera notamment apparaître la participation des partenaires de l'État au financement de l'opération.

Le dossier, quel qu'en soit le maître d'ouvrage, sera adressé sous couvert du Préfet par le Directeur Départemental de l'Équipement en deux exemplaires au Ministre chargé de l'Équipement - Direction des Routes - qui en communiquera un exemplaire pour avis au Comité de Gestion et de Suivi visé ci-dessus.

Parallèlement, le DDE adressera un exemplaire du dossier au Directeur Régional de l'Équipement, lequel fera parvenir son avis au Comité. Le DDE adressera également un exemplaire du dossier au Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme et un exemplaire au Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

Sur propositions du Comité, les décisions d'approbation et de financement des projets seront prises par les ordonnateurs principaux concernés.

IV.3. Le financement des actions relevant du "1 %".

Les études et actions concrètes éligibles au "1 %" trouvant leur champ d'application en dehors des emprises autoroutières, donc hors du domaine de l'État, la contribution de celui-ci se traduira essentiellement par l'octroi d'une subvention à un maître d'ouvrage public :

- collectivités territoriales ou leurs groupements ou établissements publics,
- chambres consulaires, offices du tourisme ayant la forme juridique d'un établissement public.

Cette subvention sera imputée sur le chapitre 63.42 pour les études et actions relevant du Ministère chargé de l'Équipement.

Pour les actions concrètes, aucune dérogation ne pourra être admise en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage publique et le mode de subvention.

En ce qui concerne les actions à vocation économique, elles sont préférentiellement subventionnées sur fonds gérés par la DATAR.

Toutefois, certaines études préliminaires entrant dans le processus d'élaboration des Chartes d'itinéraire (départementales ou régionales) et ayant notamment pour objet de dresser un état des lieux faisant apparaître les points forts, les faiblesses et les enjeux du secteur considéré, au plan des paysages comme à celui de l'activité économique, pourront déroger à la règle ci-dessus. La maîtrise d'ouvrage pourra alors associer l'État à un autre maître d'ouvrage public, voire être assurée par l'État seul, sa contribution étant alors prélevée sur le chapitre 53.43 géré par le Ministère chargé de l'Équipement.

Par ailleurs, la parité entre les contributions respectives de l'État et de ses partenaires pourra ne pas être exigée pour chaque étude ou chaque action intéressant un même partenaire ; il conviendra seulement de vérifier que celui-ci a clairement fait connaître, dès la réalisation de la première étude ou action, son intention de respecter le principe de parité.

Sur la base de l'engagement clair des partenaires locaux (commune ou autre maître d'ouvrage public) de s'impliquer dans la démarche partenariale que leur propose l'État, les premières actions concrètes de démarrage de l'opération pourront être subventionnées sans attendre l'achèvement de la Charte et sa signature par l'ensemble des partenaires concernés.

Pour toute action devant concerner des terrains privés (bâtis ou non bâtis) le maître d'ouvrage, quel qu'il soit, devra avoir passé, avant tout engagement de l'action, une convention avec le (ou les) propriétaire(s) concerné(s) aux termes de laquelle ceux-ci auront fait connaître leur accord sur l'opération projetée et leur renonciation à toute action contre le maître d'ouvrage.

IV.4. Suivi de la politique du "1 %".

Chaque année, les Directeurs Départementaux de l'Équipement dresseront un bilan des études et actions réalisées dans l'aire géographique de leur compétence.

Ce bilan comprendra :

1. Une note de synthèse présentant les modalités pratique d'élaboration de la Charte départementale, son état d'avancement ainsi que les principaux objectifs visés.
2. Un tableau faisant apparaître la liste des opérations (études et actions concrètes) en cours c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une décision financière d'attribution de crédits (Intitulé de l'opération, date de la décision financière, montants Etat et autres partenaires, état d'avancement au 31 Décembre,...).
3. Une note de synthèse relative aux chartes locales, indiquant, pour chacune d'elles, les éléments définis au § 1. ci-dessus, ainsi que les modalités de traduction des Chartes locales dans les documents d'urbanisme.

Ce bilan, accompagné de l'avis du Directeur Régionale de l'Équipement, sera adressé, par le Préfet, aux Directeurs et Délégué d'Administration Centrale concernés, avant le 1^{er} Avril de l'année suivante. Il sera en outre transmis au Président du Comité chargé de la gestion et du suivi de la politique du "1 %".

Fait à Paris, le 26 Octobre 1992

LE DIRECTEUR DE LA
NATURE ET DES
PAYSAGES

G. SIMON

LE DIRECTEUR DE
L'ARCHITECTURE ET DE
L'URBANISME

J. FREBAULT

LE DIRECTEUR DES
ROUTES

C. LEYRIT

LE DELEGUE À
L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

J.P. DUPORT

P.J. : Modèle de fiche de synthèse.

MODELE DE FICHE DE SYNTHESE

FICHE N° _____(1)

INTERVENTION AU TITRE DU 1 %

SUR L'ENVIRONNEMENT DE L'AUTOROUTE _____(2)

- : - : - : -

I. CARACTERISTIQUES DE L'INTERVENTION :

- I. 1 Service (DRE ou DDE) concerné
- I. 2 Dénomination de l'intervention
- I. 3 Nature sommaire de l'intervention (Etude, travaux, actions envisagées)
- I. 4 Coût global estimé
- I. 5 Maîtrise d'ouvrage prévue
- I. 6 Eventuellement : maîtrise d'œuvre (arrêtée ou envisagée)

II. CONTEXTE PHYSIQUE :

- II. 1 Le site et son environnement
- II. 2 Les enjeux généraux du secteur
- II. 3 Les objectifs visés par l'intervention

III. CONTEXTE POLITIQUE :

- III. 1 Quel est le fait générateur de l'intervention ?
- III. 2 Qu'est-ce qui motive sa mise en œuvre urgente ?
- III. 3 Position des différents intéressés en fonction de leur stratégie propre (Elus, collectivités, associations, autres administrations, particuliers)

IV. DESCRIPTION DE L'INTERVENTION

- IV. 1 Parmi d'éventuelles solutions alternatives, pourquoi l'avoir retenue ?
- IV. 2 Description précise du contenu de l'intervention
 - 2.1 S'agit-il d'intervenir sur un ensemble qui sera vu de l'autoroute ? A quelle distance se situe-t-il de l'axe de celle-ci ?
 - 2.2 S'il s'agit d'une étude, quelles suites devront être envisagées
 - 2.3 S'il s'agit d'équipement ou de travaux, quelle maintenance prévoir ?

V. MONTAGE DE L'INTERVENTION.

- V. 1 Plan de financement
- V. 2 Etat des décisions
(et ou) des engagements des différents partenaires
- V. 3 Calendrier physique et financier de la réalisation

(1) Le numéro sera par la délégation aux grands travaux.

(2) Préciser A 20 ou A 75.