

N° 102

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

ENVIRONNEMENT

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n°17) et 103 (tome XVII) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE - LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994	5
I. UNE EVOLUTION GLOBALE SATISFAISANTE	5
II. LES PRIORITES	6
DEUXIÈME PARTIE - LA POLITIQUE DU PAYSAGE EN FRANCE	11
I. PAYSAGES DE REFERENCE	11
A. PANOPLIE DES REGIMES	11
1. Les sites classés et inscrits	11
2. Les parcs nationaux	13
3. Les réserves naturelles	14
4. Le conservatoire du littoral	15
5. Les jardins	15
B. EVOLUTION DES PAYSAGES DE RÉFÉRENCE	17
II. PAYSAGES DE DROIT COMMUN	17
A. PAYSAGES RURAUX	18
1. L'évolution du paysage rural	18
2. La nouvelle donne	23
B. PAYSAGES DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE	32
1. Les entrées de villes et zones d'activité	32

	<u>Pages</u>
2. Les paysages industriels	37
C. GRANDS AXES ET GRANDS RESEAUX	40
1. Les grands axes	40
2. L'enfouissement des réseaux	43
III. CONSTRUIRE LE PAYSAGE PAR LA CONCERTATION	44
A. LE DROIT DU PAYSAGE	44
1. Un corpus juridique diffus	44
2. Une efficacité aléatoire	52
B. L'ANIMATION ET L'INCITATION	55
1. Le département et la commune, acteurs majeurs de la gestion des paysages	55
2. Un impératif : la négociation et le partenariat	63
C. L'EXPERTISE	68
1. Les compétences	68
2. Connaissance des paysages	70
CONCLUSION	73
EXAMEN EN COMMISSION	75
ANNEXE I	
Le programme agri-environnemental de la Communauté	77
ANNEXE II	
La réglementation relative aux accès	82
ANNEXE III	
L'enfouissement des lignes électriques	84

Mesdames, Messieurs,

En dépit du contexte économique qui bride nécessairement la possibilité de pousser aussi loin qu'il serait souhaitable l'amélioration de notre environnement, le budget qui vous est présenté pour 1994 est un budget de progrès. La première partie de ce rapport en examine les principaux aspects.

On peut considérer comme une utile tradition de votre commission son souci d'approfondir chaque année à l'occasion de l'examen du projet de budget, un point particulier de la politique de l'environnement. Votre rapporteur a choisi de traiter cette année du paysage en essayant de dessiner les grandes lignes du compromis nécessaire entre protection des paysages et aménagement du territoire, entre construction concertée des paysages de demain et préservation autoritaire de ceux d'hier.

PREMIERE PARTIE

LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994

I. UNE EVOLUTION GLOBALE SATISFAISANTE

Les crédits inscrits au projet de budget du ministère de l'environnement s'élèvent à 1.638,4 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et à 843 millions de francs en autorisations de programme.

Toutes les analyses de ces chiffres bruts semblent permises dès qu'on tente de les mettre en perspective.

Selon la présentation du ministère du budget, il y a une diminution des crédits de 3,7 % par rapport à 1993. Le ministère a en effet intégré dans la référence 1993 les 150 millions de francs consacrés à l'environnement par le plan de relance de mai dernier.

Ce mode de calcul ne paraît pas adéquat : les crédits de relance ont un aspect exceptionnel qui ne permet pas de les retenir pour effectuer des comparaisons dans le temps. Si l'on exclut ces 150 millions de francs de la base 1993, les crédits du projet de budget augmentent de 1 % en crédits de paiement et de 3 % en autorisations de programme.

Mieux encore, en raison du redéploiement dans le budget du ministère, en 1994, de 41,3 millions de francs d'économies de loyers dégagés grâce à un prochain déménagement du ministère dans les locaux de l'ancien ministère des postes, l'augmentation des crédits du ministère de l'environnement est de 9,1 %, chiffre remarquable compte tenu du contexte de rigueur qui marque l'évolution des finances publiques.

Au demeurant, il convient quand même de rappeler que ce budget ne représente que 0,11 % du budget de l'Etat, chiffre identique à celui de l'an passé. Le ministère de l'environnement reste une administration de mission.

Ajoutons qu'en dépit d'un effort sensible lancé grâce aux crédits du plan de relance et poursuivi dans le projet de budget, celui-ci ne permettra pas de régler complètement le décalage enregistré les années précédentes entre autorisations de programme et crédits de paiement qui est à l'origine de tensions de trésorerie et de retards dans les règlements.

Votre rapporteur tient à noter, pour conclure cette présentation générale, le caractère opportun du déménagement du ministère : outre des économies substantielles de loyers, il permettra de regrouper dans un immeuble le Cabinet du ministre et la plupart des services, ce qui ne pourra que renforcer l'efficacité et la coordination.

II. LES PRIORITES

a) Le renforcement des directions régionales de l'environnement (DIREN).

Créées par le décret du 4 novembre 1991, les directions régionales de l'environnement sont les premiers services déconcentrés de l'environnement à part entière.

Les DIREN sont constituées par fusion :

- des services régionaux d'aménagement des eaux (SRAE) ;
- des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement (DRAE) ;
- des délégations de bassin et pour partie, des services hydrologiques centralisateurs (SHC).

Les DIREN exercent des missions relevant des compétences du ministère de l'environnement. Elles sont mises à la disposition des ministères chargés de l'agriculture, de l'équipement, des transports et de la culture pour leurs actions liées à l'environnement.

Leurs missions s'articulent autour de quatre pôles :

- Connaître les paysages et l'environnement :

Connaître l'environnement permet de le protéger, le gérer et le mettre en valeur. L'eau, l'air, le sol font l'objet d'une

surveillance quotidienne afin d'en établir un bilan de santé permanent.

L'accès aux données de l'environnement est, à la fois, indispensable et complexe.

Les DIREN organisent, coordonnent et, le cas échéant, assurent le recueil, l'exploitation et la diffusion de ces données.

- La planification et le respect de l'environnement

Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas directeurs, plans d'occupation des sols... Les documents de planification sont les outils de maîtrise du développement placés sous la responsabilité directe des élus.

Ils doivent analyser l'état initial de l'environnement, étudier les hypothèses de développement les plus respectueuses du patrimoine, des milieux et des paysages, les comparer et prévoir les mesures visant à réduire ou à compenser les impacts.

Les DIREN, par leurs conseils et avis, contribuent à cette prise en compte de l'environnement.

- Veiller au respect des lois et règlements

Les DIREN sont chargées de veiller à l'application des législations relatives :

- à l'eau,
- aux sites et paysages,
- à la protection de la nature (réserves naturelles, arrêtés de biotope, listes régionales d'espèces protégées...),
- à la mise en valeur du patrimoine bâti (secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural et urbain - ZPPAU, abords de monuments historiques),
- à l'architecture,
- à la publicité.

Elles contribuent à leur mise en application et effectuent les missions d'inspection et de police relatives à ces protections, sans préjudice des compétences des autres fonctionnaires en charge de mission de police spécifique.

L'environnement loin d'être un obstacle au développement, en constitue un atout essentiel. Les infrastructures et les équipements doivent se développer en harmonie avec notre patrimoine.

Les DIREN proposent et instruisent ces protections réglementaires. Elles apportent, grâce à l'analyse des études d'impact, conseils et avis aux décideurs publics ou privés.

- Promouvoir un partenariat actif

Dans le cadre de leurs missions d'animation, les DIREN mettent en oeuvre deux actions de partenariat avec les collectivités territoriales. Elles animent la politique de développement des plans départementaux et communaux pour l'environnement ; elles préparent et suivent l'exécution des actions environnement des contrats de plan Etat-Régions.

Chaque année, elles organisent dans leur région les journées de l'environnement qui mobilisent tous ceux qui souhaitent agir dans le domaine de l'environnement.

Les DIREN contribuent par des actions ciblées à informer, à former et à sensibiliser tous les acteurs y compris le grand public.

Le ministère de l'environnement dispose désormais, au niveau régional, avec les DIREN, d'un véritable cadre d'administration déconcentrée, regroupant auprès du préfet de région, l'ensemble des missions en matière d'environnement et de qualité des paysages.

Afin de mieux faire face à l'augmentation de leurs tâches, les DIREN vont bénéficier en 1994 de la création de 9 postes et de la transformation de 7 emplois d'ouvriers piscicoles en techniciens du génie rural. Ces 16 postes feront passer les effectifs des DIREN à 1.050 personnes.

Par ailleurs, l'installation des services sera améliorée grâce à une très forte augmentation des crédits d'investissement immobilier comme le montre le tableau ci-après :

	1993	1994
Autorisations de programme	18 MF	55 MF (+ 206 %)
Crédits de paiement	5,4 MF	25,5 MF (+ 372 %)

Cet effort important doit permettre le regroupement en 1994 des services de 9 DIREN sur des sites uniques et de les rapprocher, chaque fois que cela sera possible, d'autres intervenants : agences de l'eau, délégations régionales de l'ADEME, DRIRE...

L'acquisition ou la construction d'immeubles devrait permettre ultérieurement une action plus cohérente et plus efficace des ces DIREN tout en favorisant une meilleure gestion des fonds publics.

Enfin, les crédits de fonctionnement courant augmenteront de 14 % en 1994 pour s'établir à 51,9 millions de francs. Il s'agit de donner aux DIREN les moyens de remplir de nouvelles missions, notamment celles qui découlent de l'application de la loi sur l'eau du 2 janvier 1992.

Votre rapporteur espère que le renforcement des moyens accordés aux DIREN leur permettra de participer efficacement à la nécessaire mobilisation des acteurs de l'environnement local. Les lieux d'initiative, d'animation et de synthèse font trop souvent défaut, les DIREN doivent pouvoir en tenir lieu.

b) Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la protection des milieux naturels

Etablissement public à caractère administratif, le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres est chargé d'acquérir les sites naturels menacés de dégradation et de disparition et de les conserver dans toute leur richesse et leur diversité, pour les générations futures.

La pression croissante de l'organisation, le caractère de plus en plus dégradé des terrains acquis, l'extension prévue d'ici juin 1994 des compétences du Conservatoire aux communes riveraines des deltas et estuaires maritimes, ont justifié le très sensible renforcement des moyens qui lui sont attribués.

C'est ainsi que ces crédits d'intervention augmenteront de 25 %, les autorisations de programme étant portées de 108 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1993 à 135 millions de francs en 1994.

De manière plus large, la protection des milieux naturels relevant de la compétence de l'Etat ou de celle des collectivités locales sera assurée par :

- une augmentation de 8 millions de francs de l'enveloppe consacrée à la modernisation des équipements d'accueil et de réhabilitation des parcs nationaux, la préfiguration de nouveaux parcs nationaux, principalement celui de la forêt de Guyane. Les crédits d'investissement atteindront ainsi 53 millions de francs, compte tenu d'un transfert de 12,6 millions de francs en provenance du F.I.Q.V. ; quant aux crédits de fonctionnement, ils passent à 95,4 millions de francs, en progression de 4,5 % ;

- une augmentation de 10 millions de francs pour l'équipement des réserves naturelles et des parcs naturels régionaux ainsi que pour la mise en place de nouvelles structures de ce type en 1994. S'agissant des parcs naturels régionaux, les crédits d'investissement passeront de 17 millions à 23 millions de francs. En revanche, les dépenses de fonctionnement sont en quasi-stagnation puisqu'elles n'augmentent que de 395.000 francs.

c) La prévention des risques majeurs

La prévention des risques sera une des actions prioritaires proposée pour un financement par le fonds interministériel de la qualité de la vie (FIQV), lequel est doté de 50 millions de francs en 1994 contre 46 millions de francs dans la loi de finances rectificative pour 1993. Par ailleurs 33,2 millions de francs sont prévus en 1994 à ce titre hors FIQV, somme équivalente à celle inscrite dans la loi de finances rectificative de 1993.

Les priorités énoncées sont :

- l'établissement accéléré des plans d'exposition aux risques (PER) y compris dans les DOM ;
- l'amélioration de la connaissance des risques en développant un programme efficace d'information préventive et de sensibilisation des populations et de formation à la culture du risque ;
- la surveillance des grands mouvements de terrains qui menacent les deux communes de Saint-Etienne et de Séchilienne ;
- des subventions aux collectivités locales soumises à des risques majeurs pour leur permettre de supporter les charges provoquées par des travaux de prévention ou de protection.

DÉUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DU PAYSAGE EN FRANCE

I. PAYSAGES DE REFERENCE

Quand, au milieu du 19ème siècle, l'industrialisation naissante commença à provoquer les premières évolutions vraiment radicales de certains de nos paysages, le goût était au pittoresque et au sublime. Relayant les plaintes des littérateurs et des artistes, les excursionnistes du Club Alpin Français et du Touring Club de France, ainsi que les associations régionalistes, ont provoqué un mouvement d'opinion qui déboucha en 1901 sur la création de la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France. Le premier succès de celle-ci fut le sauvetage de la cascade du Lizon, dans le Doubs, qu'un industriel voulait équiper d'une conduite forcée.

Dans la foulée, les protecteurs des paysages ont obtenu la mise en place progressive d'un système législatif qui protège une variété très grande d'espaces de référence. La politique française des paysages a ainsi d'abord été un effort de protection et de conservation limité à un certain nombre de paysages dûment identifiés et réglementairement délimités. Ce système reste sans cesse perfectionné et développé.

A. PANOPLIE DES REGIMES

1. Les sites classés et inscrits

A la suite d'un certain nombre de classements ponctuels opérés à la fin du XIXème siècle par des arrêtés préfectoraux, une première loi de protection des sites et des monuments naturels a été votée en 1906.

En raison des difficultés rencontrées dans son application, elle fut remplacée par la loi du 2 mai 1930.

La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque prévoit deux mesures de protection : le classement et l'inscription. Le classement est plus contraignant que l'inscription : tout site classé ne peut faire l'objet d'une quelconque modification de son aspect sans autorisation du ministre chargé des sites : aucun permis de construire ne peut être délivré sans son accord préalable. La protection des sites inscrits est plus légère : tous travaux autres qu'agricoles doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et d'un avis de l'architecte des bâtiments de France. L'inscription est souvent la première étape d'un classement : toutes les parties sont consultées et, en cas de désaccord des propriétaires, un arrêté en conseil d'Etat est nécessaire. Parmi les 7.500 sites inscrits et les 2.500 sites classés, on trouve surtout des gorges, des cascades, des rochers de caractère pittoresque. On tend maintenant à classer des sites plus vastes et formant des ensembles cohérents sur le plan paysager comme le massif de la Sainte-Victoire ou celui du Canigou, le site d'Alésia, la forêt de Chantilly.

La localisation des sites classés montre une très inégale répartition sur le territoire national. Les espaces les plus concernés sont le littoral, les massifs montagneux (Alpes surtout), la région parisienne.

Il semble, faute de documents cartographiques pour les classements anciens, que le régime des sites classés et inscrits couvre quelque 2.000 km² actuellement. De nouveaux classements sont en cours, vingt sites remarquables sont intéressés :

- Massif des Maures (Var)
- Massif de l'Estérel (Alpes-Maritimes)
- Pays cathare autour de Montségur (Ariège)
- Estuaire de la Rance (Ille-et-Vilaine et Côtes d'Armor)
- Vallée du Soussoueu (Pyrénées-Atlantiques)
- Côte viticole de Beaune entre Santenay et Beaune (Côte d'Or)
- Tombolo de Giens (Var)
- Vallon de Sénanque (Vaucluse)
- Falaises d'ocre de Roussillon (Vaucluse)
- Massif de la Schlucht-Hohneck (Haut-Rhin et Vosges)
- Vallée du Cher près de Chenonceaux (Indre-et-Loire)
- Côte sauvage de l'Île d'Yeu (Vendée)
- Marais de Guérande (Loire-Atlantique)
- Mont Mézenc et chaîne des suc (Ardèche et Haute-Loire)
- Mont Thabor (Hautes-Alpes et Savoie)

- Monte Cinto (Corse du Nord et Corse du Sud)
- Massif du Carlitte (Pyrénées-orientales et Ariège)
- Presqu'île de la Caravelle (Martinique)
- Pointe des Châteaux (Guadeloupe)
- Piton des Neiges (La Réunion)

Beaucoup de ces sites se caractérisent par leur vaste étendue dans certains cas supérieure à 10.000 hectares.

Si ce facteur n'engendre pas de difficulté particulière, dans le cas de massifs montagneux, tels que le massif de la Schlucht-Hohneck en Alsace et en Lorraine ou le massif du Carlitte dans les Pyrénées, ou encore les sommets corses d'une altitude supérieure à 2.000 mètres, il n'en va pas de même pour des sites de plaine ou peu élevés, aisément urbanisables, tel que le massif des Maures ou celui de l'Estérel en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Dans ce cas, la démarche poursuivie est d'élaborer, parallèlement à la procédure de classement, un cahier de gestion négocié avec les partenaires locaux et destiné à préciser les conditions de développement des activités économiques nécessaires au maintien sur place des habitants.

Ces documents qui constituent des engagements moraux pour l'Etat, notamment pour la délivrance des autorisations de travaux, peuvent donner lieu à signature conjointe du préfet et des élus locaux.

2. Les parcs nationaux

Les objectifs des parcs nationaux sont définis dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1960. Il s'agit de protéger le patrimoine naturel, de mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées, de contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

La France compte actuellement sept parcs nationaux :

- le parc national de la Vanoise créé en juillet 1960 (52.839 ha en zone parc, 143.637 ha en zone périphérique).
- le parc national de Port-Cros créé en 1963 (694 ha de zones terrestres, 1.800 ha de superficie marine).
- le parc national des Pyrénées occidentales créé en 1967 (45.706 ha en zone parc, 206.352 ha de zone périphérique).

- le parc national des Cévennes créé en septembre 1970 (84.000 ha en zone parc, 227.500 ha en zone périphérique).

- le parc national des Ecrins créé en 1973 (91.800 ha en zone parc, 178.600 ha en zone périphérique).

- le parc national du Mercantour créé en 1979 (68.500 ha en zone parc, 146.500 ha de zone périphérique).

- le parc national de la Guadeloupe créé en 1989 (17.377 ha en zone parc, 12.295 ha en zone périphérique).

Les parcs comprennent une zone centrale, le plus souvent inhabitée, soumise à des protections très sévères et une zone périphérique où le développement des activités est encouragé, en particulier pour l'agriculture et le tourisme.

En dehors de Port-Cros, des Cévennes et de la Guadeloupe tous les parcs nationaux actuels sont des paysages de haute montagne.

Actuellement, trois projets de nouveaux parcs nationaux sont en cours en Corse et Bretagne (parcs marins), et en Guyane (protection d'éléments de forêt vierge).

3. Les réserves naturelles

Créées en 1961, elles sont essentiellement destinées à préserver des milieux naturels particulièrement intéressants par leur richesse faunistique ou floristique et constituent ainsi des moyens indirects de protéger les paysages sur des espaces limités : de 1,5 hectare pour la plus petite (Saint-Nicolas-des-Glénans) à 16.661 hectares pour la plus grande (plateau du Vercors). Il existe aujourd'hui plus de cent réserves naturelles protégeant des zones humides (étangs, marais, tourbières), des milieux côtiers (falaises, dunes) insulaires ou marins, de nombreuses zones de montagne, surtout dans les Pyrénées et les Alpes, des rivières et leurs rives, des grottes et sites d'intérêt géologique, des sites d'habitat pour les oiseaux migrateurs, auxquels s'ajoutent de petits secteurs présentant un intérêt botanique ou faunistique particulier. Cela représente au total 1,2 million d'hectares gérés généralement par des associations de protection ou par des collectivités locales.

4. Le conservatoire du littoral

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a pour mission de protéger les rivages.

Créé par une loi du 10 juillet 1975, c'est un établissement public de l'Etat qui acquiert, en bord de mer et sur les rives des grands lacs, les espaces les plus fragiles et les plus menacés : dunes, landes, marais, vasières, îles, îlots, falaises, criques, maquis, garrigues.

Depuis sa création, le conservatoire a ainsi joué un rôle déterminant dans la protection du littoral, en étroite concertation avec les collectivités locales auxquelles il confie souvent la gestion des sites dont il a la responsabilité. En dix-huit ans, il a procédé à l'acquisition de 300 sites, représentant environ 42.000 hectares et près de 600 km de côtes, pour un coût total de 1.386 millions de francs.

Son renforcement est prévu dans deux directions :

- sa compétence géographique sera étendue aux communes riveraines des deltas et estuaires maritimes, aux lacs de Grand-Lieu (Loire-Atlantique), Madine (Meuse, Meurthe et Moselle), Grandval (Cantal), Naussac (Lozère), aux réservoirs des barrages de l'Aube ainsi qu'à Mayotte ;

- il sera plus fréquemment recouru à l'affectation au conservatoire de terrains appartenant au domaine privé de l'Etat ; des conventions ayant pour objet de confier à l'établissement la responsabilité du domaine public maritime situé au droit de terrains dont il assure la gestion, pourront être conclues.

5. Les jardins

Les jardins sont l'expression concrète d'un projet sur la nature, l'environnement. Le jardin créé à Ermenonville par le Marquis de Girardin et J.M. Morel est ainsi la traduction des idées du siècle des lumières en matière d'organisation de la société, d'art de vivre, d'économie agricole aussi bien qu'industrielle. Le jardin créé à Stowe, dans le Buckinghamshire, au XVIIIème siècle aussi, par «Capability» Brown, le tout premier et l'un des plus importants «jardins à l'anglaise», apparaît quant à lui comme la manifestation de l'ambition déçue et des convictions «whig» d'un membre d'une grande famille de l'aristocratie britannique.

Les jardins constituent ainsi des mises en scène de la nature. Il s'agit certes de créations artificielles mais l'artifice permet de mieux approcher le milieu naturel pour mieux le comprendre.

Les jardins attirent un vaste public, qui accepte de payer un droit d'entrée pour assurer leur entretien. Un jardin comme Villandry accueille plus de 350.000 visiteurs par an par exemple. Cet attrait pour les jardins, à condition que leur état et l'accueil soient d'excellente qualité, en font des vecteurs remarquables de sensibilisation à l'environnement et au paysage. C'est ce qu'a compris le National Trust en Grande-Bretagne, qui fonde son action et son développement sur le réseau de jardins qu'il a constitué.

Votre rapporteur, au cours d'une visite du jardin de Stowe, a pu constater la profonde résonance en Angleterre de cette forme d'oeuvre d'art et la capacité de mobilisation du National Trust dont les équipes de volontaires bénévoles effectuent l'entretien quotidien et l'accueil des visiteurs tandis que le financement des travaux de réparation des 34 bâtiments néo-classiques qui parsèment le parc, et des autres investissements nécessaires sont assez largement assurés par des dons privés.

Votre rapporteur a pu aussi mesurer l'ingéniosité déployée par les équipes du National Trust pour augmenter la fréquentation du parc : concerts, pique-niques costumés, animations diverses sont organisés plusieurs fois par an.

Il serait nécessaire que les pouvoirs publics soutiennent en France les initiatives privées de conservation ou de restauration afin d'encourager la constitution d'un réseau de jardins ouverts au public en reconnaissant leur rôle irremplaçable pour la sensibilisation du public au paysage et sa formation à la problématique de l'environnement. Il ne suffit pas de conserver mais il faut aussi créer ; à cet égard, il est plaisant de noter que l'une des réalisations les plus soignées et les plus remarquables de l'art du jardin, ces dernières années en France, est, de l'avis de professionnels rencontrés par votre rapporteur pour la préparation de ce rapport, le parc Euro-Disney de Marne-la-Vallée.



B. EVOLUTION DES PAYSAGES DE RÉFÉRENCE

Nous avons vu que l'extension des espaces protégés par un régime juridique spécifique se poursuit. Les parcs nationaux et les sites protégés atteignent des zones dans lesquelles se maintient une activité économique, les conflits potentiels se font plus nombreux. Ceci pose le problème de l'équilibre à réaliser entre aménagement et protection.

Dans les paysages de référence voués à la seule protection, la préoccupation de ne pas totalement stériliser certains espaces ruraux se fait jour.

C'est un des motifs du lancement de l'opération «grands sites» en 1990 afin de restaurer certains sites classés détériorés par une fréquentation anarchique, tout en maintenant une animation permettant au site de produire les ressources nécessaires à son entretien.

Il s'agit sans doute d'une expérience intéressante, on sait son succès à la pointe du Raz. Toutefois, la création de nouveaux sanctuaires, si bien gérés qu'ils soient, ne saurait tenir lieu de politique du paysage. Les enjeux principaux se situent dans les paysages «banals», sur lesquels votre rapporteur a centré l'essentiel de ses réflexions.

II. PAYSAGES DE DROIT COMMUN

Le paysage de référence est l'exception, il ne couvre guère qu'un cinquième de la superficie du pays. C'est dire que pour l'essentiel des paysages français, le droit de l'urbanisme et accessoirement le droit rural tiennent lieu de régime juridique.

De fait, depuis que le code de l'urbanisme a prévu en 1958 la possibilité de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte au paysage naturel ou urbain, les différents régimes juridiques qui forment le droit de l'urbanisme sont de plus en plus imprégnés du souci de préserver la qualité des sites. C'est en ce sens que l'on peut parler, en dehors des zones à statut spécifique examinées ci-dessus, de paysages de droit commun.

La gestion de ceux-ci est fonctionnelle avant d'être esthétique : le paysage est pour l'essentiel le résultat de l'équilibre établi dans un lieu donné et à un moment donné entre l'homme, la nature, l'espace, en fonction de l'évolution de l'activité économique, des techniques, des modes de production, des échanges.

La gestion fonctionnelle ou utilitariste des paysages suscite une critique souvent acerbe. Le plan national pour l'environnement de juin 1990 souligne ainsi que *« toutes les observations convergent pour estimer que la qualité des paysages, qui est une ressource majeure de la France, est actuellement menacée de deux côtés à la fois : d'abord par le manque de gestionnaires « la France du vide », et de l'autre, par la multiplication de toutes les formes de pressions, liées à l'équipement du territoire : concentration des activités et des réseaux sur 10 % de l'espace, multiplication des carrières, développement de l'affichage, des équipements touristiques, des loisirs motorisés, etc... »*

Nombreux sont les observateurs qui dénoncent un laisser-aller général, en évoquant la banalisation des terroirs agricoles, le mitage urbain, la détérioration radicale des entrées de villes, le désordre des zones d'activité.

Les esprits évoluent cependant, des pressions se manifestent et des efforts sont entrepris, encore sporadiques, pour introduire une proportion suffisante d'aménagement paysager dans la gestion utilitariste de nos paysages « de droit commun ».

A. PAYSAGES RURAUX

Les paysages ruraux sont très largement prépondérants en France : la surface agricole utile couvre 57 % du territoire et la forêt 28 %. Les agriculteurs et sylviculteurs sont donc les premiers gestionnaires du paysage dans un contexte qui a vu, depuis la fin de la dernière guerre mondiale, les évolutions rapides, et de plus en plus dures de l'économie rurale, bouleverser « l'ordre éternel des champs ».

1. L'évolution du paysage rural

a) Attractions et atouts du paysage rural de la France

Plaines, bocages, vergers, landes, forêts, montagnes, habitations et monuments groupés ou dispersés selon d'innombrables

combinaisons de formes, de reliefs, de volumes et de couleurs : la France est riche en paysages. L'agronome J. Klatzmann a identifié 480 micro-régions agricoles qui correspondent pour la plupart à nos anciens «pays». Par ailleurs, l'inventaire forestier national définit 309 régions forestières, dont les limites correspondent généralement à des tracés aisément repérables sur photographie aérienne.

Cette richesse est d'abord agricole, elle a permis à la France d'apparaître longtemps comme le plus peuplé des États d'Europe, l'un des plus créatifs, souvent le plus puissant. L'agriculture française reste la première d'Europe et contribue fortement à l'équilibre de la balance commerciale.

Les paysages de la France rurale recèlent un autre potentiel dont la traduction économique n'est vieille que de quelques décennies : leur beauté. Il n'est pas nécessaire pour évoquer celle-ci d'entrer dans la discussion des goûts et des couleurs, constatons seulement qu'elle est connue (une enquête d'opinion auprès de voyageurs ⁽¹⁾ situe la France à la quatrième place en Europe derrière la Suisse, l'Italie et la Grèce pour la beauté des sites) et qu'elle contribue pour une part essentielle aux flux touristiques qui ont représenté pour notre balance commerciale un solde positif de 45 milliards de francs en 1991.

b) Conséquences de la modernisation agricole

A partir du début des années 1950, le développement rapide de la mécanisation a provoqué une importante évolution des paysages. Longtemps modelés par la main des agriculteurs à l'aide de quelques outils, au rythme des bêtes de trait, ceux-ci ont subi la logique d'engins de plus en plus lourds qui ont permis la mise en culture de nouveaux territoires, le cas de la Champagne crayeuse est exemplaire à cet égard, provoquant la disparition des jachères et des prairies naturelles au profit des terres labourées. Les moyens techniques, non seulement mécaniques mais aussi chimiques, mis en oeuvre sur tout le territoire ont permis de lever les contraintes imposées par la nature et provoqué souvent l'effacement des marques séculaires de l'adaptation des hommes au milieu. Ainsi, sur le terrefort du Lauragais divisé en métairies d'une vingtaine d'hectares, *«un système de polyculture avait poussé à mettre finement en valeur les aptitudes des terroirs. L'habitation couronnait la colline et dominait ainsi tout le domaine. Au nord, sous le sommet, un bosquet de chênes offrait ses glands aux porcs et, au sud, une vigne profitait de la meilleure exposition. Au dessous, les labours couvraient les versants de petits champs souvent bordés de quelques arbustes sur les ressauts de la pente. Le long des vallons un ruban de prés épousait leurs sinuosités.*

(1) Bulletin technique d'information du ministère de l'Agriculture - Janvier/mars 1993.

Dans les années 1960, on passe de la ferme familiale à la grande exploitation à salariés. Les métayers renvoyés, la plupart de leurs habitations sont détruites, les bois et les vignes arrachés et d'immenses parcelles de céréales sont dessinées dans l'indifférence aux formes du relief. Toutes les taches de couleur, toutes les lignes, qui soulignaient avec délicatesse le moutonnement des collines, s'effacent sous la monotone uniformité des labours ou des moissons» (1).

Dans les années 1960, la mise en place progressive de la politique agricole commune a accéléré le mouvement grâce à la conjonction d'une politique de prix élevés et garantis sans limitation quantitatives pour les grandes productions et d'une politique d'importation à bas prix d'aliments du bétail favorisant le développement d'élevages intensifs. Sur ces soubassements longtemps assurés s'est développée dans le monde agricole une mystique du rendement, de la performance technique et un glissement vers des productions standardisées qui, avec le resserrement des débouchés dans les années 1980, a conduit de nombreux agriculteurs à produire «pour l'intervention», c'est-à-dire pour les stocks communautaires.

Ce modèle a provoqué une certaine homogénéisation des paysages ruraux, sur le modèle de réussite agro-économique offert par le bassin parisien.

Le rapport du groupe de prospective du Xe plan, sur les espaces naturels (rapport Jouve) énumère les principaux facteurs de cette banalisation :

«- réalisations d'aménagements (disparition des haies, bosquets, mares, travaux de nivellement du sol, recalibrage de cours d'eau, ...). Les aménagements peuvent être collectifs et liés aux opérations de restructuration foncière et d'hydraulique. Ils peuvent être aussi individuels (l'article L. 411-28 du code rural autorise de tels travaux sur les biens agricoles pris en location). Ils sont très souvent en relation avec l'évolution des techniques (mécanisation) ;

- standardisation des constructions agricoles à travers le développement des préfabriqués, constructions en kit, modèles-types, qui ignorent souvent l'architecture locale. Ce phénomène est sensible dans les zones de forte implantation de bâtiments agricoles (Bretagne, Alpes du Nord) ;

- modification des types de culture : la tendance à la spécialisation régionale des productions marque l'évolution des paysages de son empreinte. Que l'on songe par exemple à l'extension du maïs, puis dans une période plus récente des oléo-protéagineux, ou encore à la reconversion des prairies en terres arables. Il est vrai que

(1) Pierre Brunet - l'Atlas des paysages ruraux de France - Jean-Pierre de Monza.

parallèlement la diversification, si elle reste globalement limitée, est elle aussi « lisible » dans les paysages de certaines zones : le passage de la vigne à la production légumière dans le Sud-Est a un fort impact paysager. A travers ces exemples, on note également l'influence indirecte des aménagements hydrauliques sur les transformations du paysage ;

- dans le domaine forestier, c'est le choix des essences, la configuration des parcelles, le morcellement des plantations, le traitement en futaie régulière, les coupes à blanc, la réalisation des dessertes qui peuvent être en cause.»

Ces effets de la modernisation se manifestent inégalement d'une région à l'autre, les régions les plus dynamiques étant évidemment les plus touchées. Le cas de la Bretagne paraît emblématique à cet égard : avec le remembrement hardiment exécuté du Morbihan intérieur, du Léon, du pays de Saint-Brieuc, avec l'adjonction à l'habitat rural traditionnel d'étables neuves, d'ateliers agricoles, de porcheries industrielles (l'élevage porcin moyen abrite deux cents à trois cents porcs), l'un des terroirs les plus voués à la polyculture a changé d'aspect en quelques décennies au regret de l'amateur de paysages traditionnels mais avec des conséquences très positives sur le maintien de la population agricole, auparavant vouée à l'exode. Le lien qui existe, en somme, entre l'éradication du bocage breton et l'effondrement du mythe de Bécassine invite à relativiser le dommage causé au paysage.

Au demeurant, ces évolutions s'inscrivent dans la logique fonctionnelle qui a depuis toujours défini la structuration des paysages ruraux et qui ne peut sans arbitraire être considérée comme seulement destructrice de beauté.

c) Le paysage rural tel qu'en lui-même l'éternité ...

Le cas du bocage illustre bien le caractère du paysage rural, évolutif par essence, dans la mesure où, élaboré par l'homme rural, il dépend de l'évolution des techniques d'exploitation et du peuplement.

Dans l'état de compromis achevé et harmonieux entre l'arbre et la culture, où la modernisation l'a débusqué au début des années 1950, le bocage français n'était lui-même que le résultat récent de la modernisation précédente. Ce n'est en effet que dans la seconde partie du XIXe siècle que le bocage, développé en plusieurs phases depuis le XIe siècle, a été substitué aux dernières landes infertiles. De 1840 à 1880, l'amélioration des routes et le développement des chemins de fer ont permis le transport du calcaire qui manquait au massif armoricain ou au Limousin, permettant la

culture des céréales et des plantes fourragères, provoquant le défrichage et l'allotissement des biens communaux ainsi que la mise en culture des parties de landes dépendant des exploitations. Toutes les parcelles ainsi créées ont été entourées de haies ou de talus surmontés de haies, le bocage a recouvert la presque totalité des espaces dans l'Ouest et dans d'autres régions.

L'achèvement du maillage ligneux n'a pas été la pérennisation routinière de pratiques traditionnelles périmées mais s'est inscrit dans une logique agronomique pleinement pertinente.

Les fonctions de la haie sont en effet nombreuses :

- fonction agronomique : les haies jouent un rôle de brise-vent (réduction de l'évapo-transpiration des végétaux) et de protection du micro-climat des parcelles. Depuis longtemps la recherche agronomique a montré que la perte de rendement évidente, induite par leur emprise directe, l'ombre portée et la concurrence racinaire immédiate, est plus que compensée par l'augmentation du rendement, certes moins flagrante que la perte observée aux abords immédiats, mais supérieure car elle porte sur toute la profondeur de la parcelle, sur plusieurs centaines de mètres ; l'amélioration du rendement est notamment due à la limitation des risques de verse. Ainsi, en Champagne crayeuse, dont la mise en valeur est somme toute récente, des phénomènes d'érosion éolienne et pluviale conduisent à s'interroger sur la création de réseaux de haies ;

- fonction économique : pour une exploitation agricole, les haies jouaient un rôle d'appoint non négligeable : production de bois d'oeuvre (la partie arborée d'une haie peut être constituée de feuillus précieux, noyer, frêne, merisier, érable, hêtre, etc...), production de pieux de clôtures et de piquets, production de fruits (noix, châtaignes, prunelles, etc...), production de bois de feu (leur appoint est loin d'être négligeable ; il peut être évalué à 3 millions de m³ de bois, soit 0,8 million de T.E.P., autoconsommés) ;

- fonction écologique : ces formations jouent un rôle d'abri pour la faune sauvage, donc peuvent être un élément de l'aménagement cynégétique d'une zone agricole ; ce rôle peut avoir aussi des effets agronomiques indirects, en contribuant à limiter les besoins de pesticides ; rôle aussi de protection des bâtiments, pas seulement contre le vent, mais aussi par l'effet de l'ombrage ; rôle enfin de régulation de l'eau : c'est en particulier le cas dans les bocages sur granit et sur schiste, en particulier en Bretagne et dans le Limousin où les agriculteurs utilisaient le bocage pour faciliter le drainage des parcelles et conserver l'eau.

La même logique utilitariste, en provoquant un démaillage sans doute excessif de ce point de vue même, on le verra

ci-dessous, a donné naissance à un paysage nouveau. Celui-ci peut, à terme, apparaître comme n'étant pas dépourvu de toute qualité esthétique : le modèle de la grande culture céréalière qui se profile derrière la disparition du bocage peut aussi inspirer l'amateur : *« au printemps, à côté du vert cru des blés qui lèvent, d'autres labours nus attendent l'orge, le maïs, les betteraves. Les lignes géométriques dessinées par les tracteurs forment des sortes de schémas de peintures abstraites. Les gigantesques bras des machines à irriguer sont semblables à des insectes filiformes, au repos avant l'arrosage de l'été »* (1).

Les espaces agro-industriels de la Beauce, proches du « design », commencent d'ailleurs à susciter des productions artistiques, et notamment photographiques qui pourraient les ériger en objets de contemplation esthétique.

Inversement, le développement de la friche, que la pente de la démographie agricole associée à l'évolution de la PAC menace d'accélérer, s'il apparaît aux yeux de l'agriculteur comme une affligeante régression, ne va-t-il pas plutôt émouvoir, dans la sensibilité du citadin promeneur, la vieille thématique de la nature sauvage ? Barbey d'Aurevilly, au tournant du XIX^{ème} siècle, regrettait, dans les premières pages de *l'Enfer*, la disparition rapide des landes : *« elles sont comme les lambeaux, laissés sur le sol, d'une poésie primitive et sauvage que la main et la herse de l'homme ont déchirée (...). Car notre époque, grossièrement matérialiste et utilitaire, a pour prétention de faire disparaître toute espèce de friche et de broussaille aussi bien du globe que de l'âme humaine »*.

2. La nouvelle donne

a) La réforme de la PAC

Désastreuse pour notre économie agricole, la réforme de la PAC, mise en place et sans cesse renforcée depuis 1984, est parfois considérée comme favorable à la restauration d'un environnement altéré par les pratiques de l'agriculture intensive et au maintien de la diversité et de la qualité de nos paysages.

Il y a malonne.

La réforme de la PAC, dont il n'y a pas lieu de faire dans le cadre du présent rapport un exposé systématique, est fondée sur un objectif essentiel, réduire la production.

(1) Pierre Brunet - *l'atlas des paysages de la France rurale*.

En ce qui concerne les grandes cultures, les principes sont les suivants :

- baisse des prix de soutien aux céréales compensée intégralement par la mise en place d'aides compensatoires à l'hectare ;

- mise en place d'un programme de gel des terres pour les producteurs professionnels (c'est-à-dire produisant plus de 92 tonnes de céréales), en contrepartie du paiement des aides compensatoires ;

- indemnisation de tous les hectares gelés sur la base de 45 ECU par tonne multipliés par le rendement de référence toutes céréales ;

- principe d'une possibilité de mise en culture des terres gelées en vue de leur utilisation à des fins non alimentaires.

Ce régime donne un caractère quasi obligatoire au retrait des terres pour les exploitations ayant plus de 15 hectares de céréales et d'oléo-protéagineux.

La réforme a aussi touché les productions animales avec une baisse programmée de 15 % du prix d'intervention de la viande bovine et l'augmentation des primes à l'élevage alors que l'organisation commune du marché de la viande ovine était légèrement modifiée.

La réforme a donc été centrée sur les grandes cultures avec l'innovation majeure que constitue la mise en jachère tournante, obligée de fait sinon en droit. Il s'agit d'un mode de contingentement défavorable à la France dans la mesure où elle l'empêche d'optimiser ses avantages comparatifs, d'autant plus défavorable qu'elle paraît susceptible de déclencher un processus cumulatif de mise en jachère destiné à provoquer, par un contingentement de plus en plus sévère, les réductions de productions que la mise en jachère de 15 % des surfaces ne saurait à terme assurer en raison des progrès continus des rendements. La limitation communautaire de l'usage des engrais et pesticides pourrait apparaître comme une autre solution susceptible de permettre une diminution de la production tout en favorisant, par le retour aux rendements naturels, l'exploitation de nos avantages comparatifs ainsi qu'un retour à des modes d'exploitation plus respectueux de l'environnement et, en fin de compte, plus propices au maintien de la diversité de nos paysages. Il n'est pas impossible que la Communauté s'oriente, par d'autres voies, vers la limitation de l'usage des intrants, il n'en demeure pas moins que la réforme de la PAC est compatible, dans son principe, avec l'idée de l'«agriculture durable».

Les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC n'infléchissent qu'à la marge ces constatations.

b) Les mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC adoptées par le Conseil le 30 juin 1992, outre la préretraite et le boisement des terres agricoles, prévoyaient un volet concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel, dit volet agri-environnemental. Cette mesure destinée à « accompagner » la réforme des mécanismes de soutien des marchés agricoles, instituait un régime obligatoire d'aides incitant à l'adoption de pratiques de production moins intensives et plus respectueuses de l'environnement. (Cf en annexe I les détails du programme agri-environnemental)

A côté de ce dispositif, la France a mis en place, sans doute plus visible sur le terrain et avec une traduction budgétaire plus sensible, une prime au maintien de la production extensive pour les élevages (la prime à l'herbe) qui est susceptible de concerner 4 à 5 millions d'hectares et de représenter pour le budget national une charge de 3 milliards de francs d'ici à 1997. Elle est versée en contrepartie d'un engagement contractuel d'entretien des prairies ainsi que des points d'eau et des haies, et revêt ainsi un caractère paysager marqué. Il faut rappeler aussi l'allègement récent de la taxe sur le foncier non bâti, contribution utile, sinon décisive, à la promotion de l'extensification.

Il faut enfin noter, parmi les dispositifs nationaux d'accompagnement de la réforme, l'expérience, en voie de lancement, des plans de développement durable.

Il s'agit d'identifier les moyens d'aider les agriculteurs à trouver un nouvel équilibre économique face au contexte communautaire et international et compte tenu de la montée de la demande sociale en matière d'environnement.

La méthode est d'inciter les agriculteurs volontaires à réorienter leur système d'exploitation vers des modes de production alliant la maîtrise des productions avec une meilleure prise en compte de l'environnement et de la gestion de l'espace, tout en se diversifiant vers des activités comme le tourisme rural. Il s'agit de trouver des pistes de diversification sur le territoire de l'exploitation.

La durée du contrat passé entre l'agriculteur et l'Etat devrait être de cinq ans renouvelable. Les plans de développement durable sont conçus, en effet, comme un appui transitoire permettant

à l'agriculteur d'acquérir et de maîtriser les techniques nécessaires à l'évolution progressive du système d'exploitation.

Un réseau pilote composé de 37 sites et de 828 exploitations, représentatifs de la diversité des agricultures régionales et des situations environnementales a été constitué.

L'année 1993 a été consacrée à l'analyse du contexte d'un point de vue socio-économique et environnemental, au diag. agri-environnemental des exploitations ainsi qu'à l'élaboration de scénarios et d'un projet d'adaptation.

A l'issue de cette phase d'étude, des réflexions seront engagées afin de préciser les modalités techniques et financières du contrat qui pourra être proposé à l'agriculteur. Une part des financements pourrait relever du dispositif agri-environnemental. Toutefois, d'autres sources pourraient être envisagées, s'appuyant sur des dispositifs préexistants, tels les Plans d'amélioration matérielle (PAM), ou nécessitant la mobilisation de crédits complémentaires.

Les plans de développement durable conçus, dans une perspective plus vaste que les «contrats article 19» et qui, à la différence de ceux-ci, embrassent obligatoirement la totalité d'une exploitation, apparaissent ainsi comme une idée intéressante et pourraient esquisser la préfiguration des conditions futures de l'équilibre économique de nombreuses exploitations.

c) Quelques pistes et réflexions

● A propos de l'agri-environnemental

Il faut observer que les dispositifs énumérés ci-dessus ont un objet beaucoup plus environnemental que paysager proprement dit. Leur influence sur l'évolution des paysages devrait être surtout indirecte : en favorisant l'extensification et les méthodes de l'«agriculture durable», on facilite la préservation, peut-être la restauration, des paysages traditionnels, au moins leur évolution tranquille. Cette dernière notion paraît la plus intéressante, elle n'incite pas à constituer des réserves ethnologiques et paysagères mais à accompagner les évolutions dictées par le contexte technique et économique, à en accommoder les aspérités aux exigences d'une sensibilité esthétique qui érige en références privilégiées les structures paysagères traditionnelles.

S'il y a là un moyen de freiner le déclin de l'économie rurale dans certaines zones, de procurer des revenus supplémentaires aux agriculteurs en faisant d'eux, pour une part et sur leurs exploitations, des «agents contractuels» de l'environnement et du paysage, tout incite à tirer le meilleur parti de ces instruments

ainsi que des financements communautaires comme la Grande-Bretagne et l'Allemagne l'ont fait sans regimber (40 % de la superficie de la Bavière zonée au titre de l'article 19) avant nous.

Plus délicate à mettre en oeuvre semble être la notion élargie d'agriculteur prestataire de services.

On commence en effet à considérer qu'il serait possible d'assurer à des agriculteurs le désormais indispensable revenu complémentaire en leur confiant des tâches d'entretien (élagage de haies, fauchage de bords de routes, curage de cours d'eau) qui incombent en principe aux exploitants de ces éléments de paysage ou des fonds riverains. D'ores et déjà, des agriculteurs participent aux appels d'offres pour le fauchage de bords de routes nationales et d'autoroutes, entrant en concurrence avec les entreprises paysagistes. **Si, à supposer que soient surmontées les réticences naturelles des agriculteurs à l'égard de ces formes d'emploi, ce type de pluriactivité s'étendait, de nombreux problèmes difficiles à résoudre se poseraient : problème du régime fiscal (il serait indispensable de simplifier la fiscalité de la pluriactivité) et social, problème du financement, problème juridique lié à la difficulté, dans les communes où les agriculteurs sont membres du conseil municipal, d'attribuer le marché communal d'entretien à un membre du conseil.**

Pour identifier ce type de travaux, le niveau communal s'impose : on y connaît la multitude de problèmes actuellement mal résolus que les agriculteurs pourraient prendre en charge sans concurrencer l'entreprise paysagiste de la ville voisine, située généralement sur le créneau du paysage urbain ou des aménagements paysagers d'équipements divers.

En ce qui concerne la gestion de ces problèmes, sans doute le niveau intercommunal serait-il le plus approprié.

Une voie à explorer

En dehors des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC, il faut évoquer l'expérience de labellisation lancée par le précédent ministre de l'environnement. Cette expérience intéressante procède de l'idée simple que de très nombreux paysages français ont été façonnés par des activités agricoles ou artisanales. Les productions qui leur sont liées peuvent être de grande qualité. C'est ainsi que 100 paysages remarquables par leur qualité paysagère et par celle de leurs produits, ont été labellisés par le ministère de l'environnement. Ce label contribue à faire connaître ces productions. Il mobilise des crédits du ministère de l'environnement destinés à restaurer et à mettre en valeur ces paysages.

L'association d'un label paysager et d'un label agricole peut être féconde sur les nombreux terroirs bien caractérisés que compte notre pays. Certaines réussites le démontrent ; ainsi la promotion du beaufort, fromage produit en Beaufortin, Tarentaise et Maurienne, dans le département de la Savoie, selon des spécifications techniques rigoureuses, apparaît comme un succès durable : le beaufort a conquis un marché, la coopérative de Beaufort reçoit chaque année 100.000 visiteurs et débite au magasin 80 tonnes de fromage.

Si le label agricole ne peut bien entendu résoudre les difficultés de l'agriculture française, il n'en est pas moins une solution d'avenir dans les régions qui se prêtent à cette forme de mise en valeur.

● Le remembrement

Difficile sujet que le remembrement ! Il a fait disparaître, avec de larges secteurs du bocage français, certains des repères les plus précieux de notre mémoire collective. En contrepartie, il a permis sur 13 millions d'hectares, soit plus de 40 % de la surface agricole utile, l'adaptation des parcelles aux modes d'exploitations modernes ; il a aussi permis, dans des époques de forte pression foncière, une augmentation non négligeable de la surface cultivée (1 à 2 %, jusqu'à 10 % dans les régions bocagères) grâce à l'effacement de chemins.

Etait-il pour autant nécessaire de supprimer en 45 ans, en Bretagne, 200.000 km de haies ? Bien peu de monde le soutiendrait à l'heure actuelle, et depuis près de deux décennies, la législation renforce de plus en plus la protection des haies :

- depuis la loi 75-621 du 11 juillet 1975, la procédure de remembrement doit prendre en compte «la protection de la nature» ;

- la loi du 16 juillet 1976 prévoit l'obligation d'une étude d'impact sur l'environnement, à la charge du maître d'ouvrage et insérée dans le dossier soumis à enquête publique ;

- la loi du 8 janvier 1993, entre autres dispositions intéressant le remembrement, rend obligatoire la réalisation préalable à toute opération d'aménagement foncier d'une étude d'aménagement comportant une description détaillée de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager (Art. 10).

Par ailleurs, la loi énonce clairement (Art. 14) qu'une opération d'aménagement foncier peut comporter des opérations d'entretien et de reconstitution d'éléments tels que des haies et des

plantations d'alignement : il était apparu nécessaire, au regard de l'art. L.123-8, 2° du Code rural qui mentionne parmi les travaux connexes *« l'exécution de travaux tels que l'arrachage des haies, l'arasement de talus, le comblement de fossés, lorsque ces travaux présentent un caractère d'intérêt collectif »*, de prévoir a contrario la réalisation de ces mêmes éléments, parfaitement justifiée par des motifs agronomiques.

Or, la rédaction du L. 123-8, 3° qui prévoit la réalisation de *« travaux nécessaires à la sauvegarde des équilibres naturels »*, ne s'était pas, à l'expérience, montrée suffisamment précise à cet égard.

Enfin, l'article 12 de la loi renforce légèrement le régime d'interdiction des travaux modifiant l'état des lieux, par arrêté préfectoral, à partir de la date de l'arrêté fixant le périmètre d'aménagement foncier. Le même article prévoit que, de la date de l'arrêté à celle de clôture des opérations, la destruction de tous boisements linéaires, haies et plantations d'alignement dans le périmètre d'une opération d'aménagement foncier est soumise à autorisation du préfet, prise après avis de la commission communale d'aménagement foncier.

Ces dispositions entendent mieux assurer la nécessaire prise en compte de la protection du paysage dans les opérations d'aménagement foncier dont la plus fréquente est le remembrement. Suffiront-elles à infléchir les comportements ? Convaincu que persuasion et information font mieux que prescription et interdiction, votre rapporteur croit utile d'effectuer les remarques suivantes :

S'agissant de l'article 10, il serait utile que l'étude d'aménagement ne se limite pas à une analyse du site mais traite du choix du mode d'aménagement foncier adéquat, de l'analyse des problèmes de la zone, des éléments paysagers dont le maintien est essentiel à la qualité paysagère de l'opération.

S'agissant de l'article 12, il serait préférable de privilégier la procédure d'autorisation des travaux modifiant l'état des lieux plutôt que d'enfermer les acteurs de l'aménagement dans le cadre, en réalité assez perméable, d'une liste d'interdictions rigides. Il conviendrait alors de prévoir une information et une sensibilisation des exploitants afin d'éviter les arrachages sans autorisation.

S'agissant de l'article 14, il serait nécessaire de prévoir une aide à la décision afin d'identifier, notamment grâce à l'étude d'aménagement, les travaux à réaliser.

Au-delà de la loi *« paysages »*, ne serait-il pas utile de favoriser le maintien du bocage par des incitations financières

telles que la détaxation des haies et plantations d'alignement incluses dans la surface agricole utile ?

● Les haies et plantations d'alignement

L'article 3 de la loi du 8 janvier 1993 permet d'appliquer la procédure de classement des espaces boisés aux arbres isolés, haies, réseaux de haies, plantations d'alignement.

L'article 17 de la même loi institue d'autre part une protection juridique, à l'initiative du préfet, des haies et plantations d'alignement soit quand elles correspondent à des emprises foncières identifiées dans la liste des travaux connexes non agricoles au remembrement, soit à la demande du propriétaire (le cas échéant du propriétaire et du preneur à bail des parcelles attenantes). La destruction est alors soumise à autorisation préalable du préfet. Qu'est-ce, cependant, que la « destruction » d'une haie dont l'entretien nécessite, pour certaines espèces, un recépage régulier ? Le régime juridique institué par l'article 17 paraît trop rigide pour être véritablement efficace.

Il manque aussi de précision. Instituant un système de gestion contractuelle des haies et alignement protégés, il ne précise pas quelle autorité passera le contrat avec le propriétaire ou le preneur à bail, en d'autres termes, on ne sait pas qui financera l'entretien des haies sous contrat d'entretien.

La hâte dans laquelle le précédent Gouvernement a élaboré et fait adopter la loi « paysages » explique ces lacunes, sans les justifier.

Au demeurant, l'accumulation dans la loi « paysages » de régimes de protection des haies dessine un régime juridique trop pointilleux et trop autoritaire pour que l'expérience n'incite pas à mettre en doute son efficacité.

● La jachère

Le caractère irréaliste et pervers de la jachère de 15 % mise en place dans le cadre de la dernière réforme de la PAC a été évoqué ci-dessus. Ses inconvénients auraient reçu une manière de compensation si elle avait pu comporter un caractère environnemental ou paysager, c'est-à-dire s'il avait été possible d'utiliser les surfaces libérées pour effectuer des restructurations paysagères, en les affectant à la création de fossés, haies, bandes boisées, bosquets conçus pour limiter l'érosion, freiner l'écoulement des eaux de pluie, créer des zones vertes, épurer une partie des engrais en excédent, servir de brise-vent ...

La règle de la jachère tournante, instituée pour éviter que le retrait touche systématiquement les terres les moins productives, interdit cette utilisation rationnelle du système. Il serait cependant possible de concilier la préoccupation paysagère et environnementale avec cette prudence somme toute légitime. Il suffirait pour cela **d'autoriser des jachères fixes environnementales dans le cadre de procédures sûres et contrôlées garantissant l'intérêt paysager ou environnemental de l'opération.**

● Les bâtiments agricoles

L'atlas du paysage français, de Pierre Brunet, évoque avec force la transformation souvent navrante de l'habitat rural :

«Il a fallu installer de toutes pièces hangars pour machines, silos, salle de traite, chambre froide... L'industrie propose toutes sortes de matériaux nouveaux, notamment des bâtiments préfabriqués «prêts à l'emploi». Mais, si l'industrie est pressée, l'agriculteur quant à lui hésite, continue à faire confiance aux artisans locaux et souvent... à son propre savoir-faire. D'où ces étables retapées, ces annexes surajoutées qui constituent la solution la plus économique mais pas toujours la plus heureuse dans le paysage. Avant de connaître l'industrialisation pure et simple, l'habitat passe par un stade hybride assez hétéroclite. Le préfabriqué assemblé sur place vient ensuite. Le bâtiment de grande série suppose une évolution plus avancée des systèmes agricoles et des mentalités. Le catalogue qui propose des bâtiments standardisés arrive à conquérir ce qu'on appelle l'agriculture de pointe.

Les fermes de l'élevage industriel apparaissent comme les fermes les plus avancées dans cette évolution de l'habitat. Ainsi les «ateliers» de l'aviculture industrielle : de longs bâtiments ressemblant à des hangars, sans fenêtre, sont surmontés d'un silo destiné à alimenter plusieurs milliers de poulets invisibles. Longs d'une cinquantaine de mètres, métalliques ou colorés, insolites dans le paysage des champs et des prairies, ils accrochent le regard».

Il ne semble pas que ces problèmes aient encore suscité une action suffisamment vigoureuse des institutions et autorités intéressées. Il existe des actions d'information-incitation sur le terrain, souvent à l'initiative des CAUE ; en 1984, la FNSEA a publié un document sur les bâtiments agricoles, certaines réussites ponctuelles sont signalées : nouveaux bâtiments d'élevage, fruits d'une collaboration entre éleveurs et architectes dans la région de Luchon, nuancier de teintes de bâtiments agricoles institué par la préfecture de la Dordogne...

Initiatives utiles mais peu suivies : le laisser-aller est la règle et l'effort l'exception. Serait-il efficace d'imposer la plantation

systematique de haies devant les bâtiments inesthétiques, par exemple lors de la délivrance des autorisations d'exploitation ? Deux voies devraient être explorées : d'une part la diminution des subventions d'équipement quand le bâtiment intéressé ne reçoit pas un traitement paysager, d'autre part, une action auprès des fournisseurs de matériaux et constructeurs afin que l'esthétique ne soit pas totalement absente de leurs préoccupations.

Il serait enfin nécessaire que les chambres d'agriculture lancent résolument des actions visant à l'amélioration de la conception des bâtiments agricoles. Ce type de démarche devrait être facilité par la récente prise en compte de la problématique du paysage par les organisations professionnelles agricoles.

B. LES PAYSAGES DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

1. Entrées de villes et zones d'activité

a) *Une dégradation profonde*

Nos entrées de villes font souvent piètre figure avec leurs ronds-points, pénétrantes, rocade, périphériques, zones d'activité, stations services à banderoles, enseignes géantes, grandes surfaces commerciales sur leur glacis-parking, magasins de discount, industries et ateliers.

Le phénomène a touché les grandes agglomérations, atteint les villes moyennes et modestes, n'a pas épargné les campagnes où la chasse aux emplois et à la taxe professionnelle a semé la zone d'activité aux abords de nombreux villages.

Sur certaines routes nationales, des alignements de faubourgs masquant les campagnes environnantes relient des villes distantes de quelques dizaines de kilomètres. Pour retrouver la nature, il faut, curieux paradoxe, passer par l'autoroute.

Beaucoup de nos villes se présentent ainsi à leurs visiteurs par leur envers, par l'entrée de service en quelque sorte.

A l'évidence, il s'agit là d'un aspect majeur de la dégradation des paysages français. Le ministère de l'environnement a lancé, afin de tester des instruments d'action, un programme expérimental de « reconquête » dont les résultats permettront

d'élaborer des stratégies que l'on espère efficaces. Des initiatives locales ont d'ores et déjà permis ici et là d'endiguer le mitage de la campagne par les zones d'activités : en Ile-et-Vilaine, par exemple, le conseil général a tenté d'inscrire leur implantation dans un schéma organisé.

Certains de nos voisins ont paré la menace dès son apparition, et si leurs politiques ne sont guère transposables en France, il n'en est pas moins intéressant d'en évoquer les instruments.

b) *L'antipragmatisme britannique*

Afin de protéger les zones rurales qui entourent ses villes, la Grande-Bretagne a progressivement mis en place, à partir de la fin des années 1930, le régime juridique des ceintures vertes. Celui-ci est d'une extrême rigueur.

A défaut de correspondre au cliché du pragmatisme britannique, les ceintures vertes puisent leur légitimité dans la meilleure tradition. On cite, en 1580, une proclamation de la reine Elisabeth Ière, interdisant la construction de tout nouveau bâtiment, en dehors des sites déjà construits, dans une zone de trois miles à partir des portes de Londres. En 1657, Jacques Ier publia une proclamation portant à dix miles la largeur de la zone «protégée» et prévoyant pour toute nouvelle construction la nécessité d'un terrain de quatre acres au moins.

Il fallut cependant attendre la fin des années 1930 pour que, face aux menaces de l'urbanisation tentaculaire, apparaisse, autour de Londres, la première ceinture verte en vertu du Green Belt Act de 1938. Le Town and Country Act de 1947 autorisa les principales villes à se doter de ceintures vertes en recourant aux interdictions de construire qui représentent l'essentiel de leur régime juridique. Des villes comme Birmingham, Leeds, Sheffield qui, dès avant la guerre, avaient commencé d'acheter de vastes terrains, purent ainsi compléter leur ceinture verte à moindre coût.

Aujourd'hui, il existe des ceintures vertes autour de villes importantes comme Edimbourg, Glasgow, Manchester, Merseyside, aussi bien qu'autour de villes petites et moyennes comme Oxford, Cambridge, Cheltenham, Gloucester, Derby, Nottingham et York.

Les ceintures vertes couvrent aujourd'hui quelque 1,5 million d'hectares en Angleterre et quelque 145.000 hectares en Ecosse (il n'existe pas de ceintures vertes au pays de Galles). Elles se sont rapidement étendues de 1979 à 1989, période durant laquelle leur surface totale a doublé en Angleterre.

La surface des ceintures vertes est variable, celle de Londres couvre 4.800 kilomètres carrés, celle de Burton-upon-Trent, dans le Staffordshire, ne couvre que 7 kilomètres carrés.

Il est vrai que les objectifs poursuivis diffèrent selon l'importance de la ville mais aussi selon le mode de développement qu'il s'agit de contrer. Les ceintures vertes peuvent ainsi avoir pour vocation d'empêcher deux villes voisines de se rejoindre, elles couvrent alors les zones campagnardes qui séparent ces villes. L'objectif peut être aussi de limiter l'extension d'une ville -il faut alors l'entourer complètement- ou d'empêcher plusieurs villes de se fondre en une vaste conurbation, ce qui impose d'instituer des zones-tampons campagnardes entre elles et de ceinturer le tout par une ceinture verte complète ou partielle.

Les ceintures vertes répondent aussi à deux autres préoccupations : offrir des zones de loisirs aux citadins et favoriser la rénovation des centres de villes.

A l'exception de celles de Londres, les ceintures vertes sont instituées par les conseils de comtés par le biais des «*development plans*», réglementations d'aménagement ressortissant à la compétence de ces autorités locales. Le contrôle que le Gouvernement exerce sur l'élaboration et sur la modification des «*development plans*» constitue pour les ceintures vertes une garantie de pérennité. Ainsi, le Gouvernement eut, en juillet 1990, à s'opposer à un projet de réduction importante de la superficie de la ceinture verte de la ville de Chester.

La rigueur des limitations au choix de construire dans les ceintures vertes explique la pression qui est exercée sur elles et le souhait qu'ont parfois les autorités locales de desserrer leur étreinte. Il existe en effet dans ces zones une présomption d'inconstructibilité qui n'est renversée que très difficilement et dans des cas précis. Ainsi, la construction envisagée doit correspondre à la vocation agricole de la ceinture ou doit être justifiée par de forts arguments : la construction d'une maison dans un espace vacant à l'intérieur d'un village sera autorisée alors qu'une implantation à la limite des abords existants d'un village sera refusée dans la plupart des cas. A cet égard, l'insertion paysagère de la construction projetée, bonne ou mauvaise, ne joue pas de rôle : il s'agit de geler l'urbanisation. Il est en revanche possible de construire des équipements tels que terrains de sport, hôpitaux et institutions similaires, et d'exploiter des mines dans les ceintures vertes.

Ainsi conçues, les ceintures vertes sont principalement constituées de terrains agricoles, mais aussi de forêts, bois, lacs et rivières. Il ne s'agit pas en principe de paysages d'un intérêt

particulier. Il se peut même que les paysages les plus intéressants jouxtent la ceinture verte, subissant la pression foncière que la réglementation empêche de se porter sur la ceinture verte, c'est le cas autour de la ville d'York.

Les paysages de la ceinture verte peuvent même être parfaitement médiocres. C'est le cas dans la zone de Thames Chase qui couvre une superficie de 9.850 hectares dans la partie nord-est de la ceinture vertes de Londres, près de Brentwood. Il s'agit d'une région qui oppose les collines boisées de Brentwood, au sein desquelles s'étend le parc historique de Thorndon, aux paysages plats de Aveley, abîmés par les industries d'extraction, parcourus de routes et d'autoroutes.

Ce secteur, que votre rapporteur a visité à l'occasion de la préparation de son rapport, est d'ailleurs intéressant à de nombreux égards puisque s'y déroule actuellement une expérience de réhabilitation des zones en mauvais état et de reforestation autour de quelques fermes appartenant aux autorités locales, afin de servir de lieu de réception et d'information pour un public de promeneurs venus de Londres. Cette expérience est menée grâce à un partenariat entre administrations gouvernementales, différentes autorités locales intéressées, groupes de volontaires de l'Essex Wildlife Trust qui assurent le fonctionnement du centre d'animation installé dans le parc de Thorndon. La zone est actuellement parsemée de plantations nouvelles, bois de démonstration, des projets de restauration du bocage sont élaborés, des contrats sont passés avec les agriculteurs.

Cette expérience montre l'existence d'une grande capacité de mobilisation autour d'un projet paysager. Elle suggère aussi certaines limites du système : les projets de bocage qui ont été présentés à votre rapporteur sont situés sur un secteur promis au lotissement par les agriculteurs propriétaires, dans l'attente, jamais satisfaite mais jamais découragée, de la disparition des interdictions de construire. La ceinture verte est ressentie en effet comme une lourde contrainte par les propriétaires de terrains agricoles auxquels l'urbanisation apporterait un brusque enrichissement.

Le système des ceintures vertes n'en est pas moins une assez remarquable réussite. Un exemple chiffré permet de l'illustrer : dans le Sud-Est de l'Angleterre, 58 % des nouvelles constructions ont été implantées sur des terrains anciennement bâtis réutilisés, l'objectif de revitalisation des centres de villes et de préservation des zones rurales est ainsi atteint.

c) Quelques pistes et réflexions

La première façon d'établir un ordre dans le ruban bétonné et tôle des zones d'activité serait de desserrer leur étreinte sur les axes routiers et les échangeurs d'autoroutes.

Il s'agirait d'établir une sorte de mini-ceinture verte sur les axes principaux des zones périurbaines. On peut imaginer d'imposer sur ces axes une servitude non aedificandi sur une profondeur de 100 mètres. Les exceptions, inévitables compte tenu de la configuration des terrains seraient accordées dans le cadre d'un plan architectural d'ensemble. Des contre-allées bordées d'arbres pourraient être construites, sur lesquelles seraient situés les accès des établissements industriels et commerciaux, l'accès à l'axe principal ne se faisant que par un nombre limité de passages (sur la réglementation relative aux accès, cf. annexe II).

On pourrait aussi imaginer le préverdissement obligatoire des zones d'activité, sans qu'il s'agisse de dissimuler systématiquement celles-ci, elles ont leur place dans nos paysages : des côtes de vue pourraient ménager des ouvertures à partir de l'axe principal. Quant à l'effet vitrine recherché actuellement par les aménageurs qui se collent à la route, il est plus imaginaire qu'efficace dans la mesure où d'une part l'attention de l'automobiliste de passage, en principe fixée sur la route est égarée par la multitude des signalisations publicitaires, dans la mesure d'autre part où le client potentiel ira sans difficulté rechercher un peu plus en profondeur le garage ou le magasin de discount dont il a besoin.

Il serait par ailleurs utile de réaliser aux abords des axes principaux qui desservent les zones d'activité des enseignes publicitaires groupées. Il faudrait alors faire en sorte que ces enseignes ne tombent pas sous le régime juridique très restrictif de la loi du 29 décembre 1979 sur la publicité.

Il serait aussi nécessaire de provoquer un certain regroupement des zones d'activité. L'essaimage actuel, conséquence du fractionnement communal de notre territoire et du régime de la taxe professionnelle, ne correspond à aucune autre logique économique que la course aux concessions à laquelle se livrent les municipalités vis à vis des professionnels.

Le «comment faire» est plus difficile à imaginer que le «que faire». Les moyens juridiques existent : le droit de l'urbanisme les dispense à l'envi. Les autorités responsables y recourent rarement.

Les grands maîtres d'ouvrages ont un rôle essentiel à jouer. Lors de la définition du tracé d'une voirie, du choix de ses points de sortie, ils pourraient fixer contractuellement avec les collectivités locales intéressées les mesures paysagères nécessaires afin d'encadrer le développement induit par ces équipements. Des contrats d'axes pourraient ainsi prévoir des modalités particulières d'octroi des permis de construire et de lotir, prévoir l'établissement de POS partiels le long de la voie afin de réserver des zones aux plantations, déterminer les conditions dans lesquelles des plans architecturaux d'ensemble pourraient être dressés, énoncer les objectifs acceptés par tous les partenaires intéressés. Un effort d'imagination et d'animation appuyé sur la force d'impulsion que représentent la maîtrise d'ouvrage et l'octroi des subventions, est à faire.

En ce qui concerne la taxe professionnelle, la solution idéale de ses effets pervers serait un écrêtement au profit d'un fonds départemental chargé d'effectuer une péréquation entre les communes d'implantation des activités productives de taxe et celles qui assument la charge de maintenir le paysage. Sans attendre la problématique mise en chantier d'une réforme de la taxe professionnelle, il serait intéressant d'envisager d'introduire une dimension paysagère dans les finances communales à l'occasion de la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

2. Les paysages industriels

La problématique du paysage industriel englobe aussi bien l'élaboration de schémas de développements industriels sur de vastes sites, que la réhabilitation des friches industrielles et la construction d'établissements industriels particuliers.

Des expériences intéressantes sont menées sur chacun de ces aspects. Ainsi le paysagiste Michel Corajoud participe à l'élaboration d'une charte du paysage dans le cadre de la préparation du schéma industriel de la zone de Flandre-Dunkerque. Il s'agit de déterminer les grandes lignes de l'évolution de ce paysage de grands espaces ouverts et de zones boisées qui isolent les agglomérations des grands sites industriels.

En ce qui concerne la réhabilitation des friches industrielles, il est intéressant de citer les travaux exécutés le long de la nationale 455 entre Douai et Valenciennes : dans un environnement urbain et industriel difficile, des terrils ont été

refaçonnés, des sites de hauts fourneaux ont été recomposés, des vestiges industriels ont été restaurés comme témoins du passé.

Toujours dans le Nord, on retiendra, comme exemple intéressant d'aménagement paysager de site industriel, le cas de la société Sollac à Dunkerque. Depuis 1985, celle-ci a adopté une stratégie de site industriel fondée sur les objectifs suivants : réaliser des lieux d'accueil et de travail satisfaisants, développer des espaces verts, diminuer l'envol des poussières, faciliter l'entrée des visiteurs sur le site grâce à une nouvelle signalisation.

Des équipes d'architectes et de paysagistes ont donc défini, pour ce site de 450 hectares, un plan d'action dont la réalisation a commencé en 1988.

Aménagement du site de Sollac-Dunkerque

Les orientations suivantes ont été adoptées :

- plantations d'arbres, d'arbustes et de plantes vivaces et engazonnement de 60 hectares sur les 450 que compte le site situé en front de mer et soumis à des vents dominants de nord-ouest ou de nord-est. Le support est un sable de remblai hydraulique, amené à la fin des années 50, dont la salinité a diminué au fil des années ; à ce sable se sont adjoints divers matériaux industriels inertes. Après le test d'une trentaine de variétés dans 17 planches d'essai, situées dans divers secteurs du site, les plantations ont commencé en 1989 et se termineront en 1993 : 120.000 arbustes et arbres seront ainsi plantés, avec une végétation progressive en auto-protection vis-à-vis du vent ;

- resituer l'usine au bord de la mer. L'opération «l'appel du large» a consisté à planter des arbustes en lignes concentriques, séparés par de l'engazonnement, situés dans des endroits vastes, dégagés au maximum des installations. D'autres plantations appelées «les cordons littoraux» ont été faites en bordure de site, côté mer, et permettent de faire écran au vent ;

- accompagner les principales compositions internes du site afin de mettre en valeur le gigantisme des installations et la technologie. Pour ce faire, plusieurs dizaines d'unités, constituées chacune de neuf arbres identiques sur une surface de 10 m² ont été mises en place ;

- agrémenter les abords directs des lieux les plus fréquentés, notamment les entrées de bureaux et d'ateliers, les parkings ; la plupart des clôtures internes ont été supprimées et remplacées par des arbustes.

Ce projet, exposé lors du colloque «*paysage, patrimoine et enjeu de développement*» réuni à l'Assemblée nationale le 4 juin 1992 à l'initiative de la commission de la production et des échanges, est susceptible de créer dans la région une dynamique de prise en compte du paysage grâce au club «*Qualité Flandre-Dunkerque*» qui regroupe l'ensemble des décideurs de la vie économique, sociale et culturelle. Le club s'est associé à l'association «*Espaces de demain*» en vue de définir des axes directeurs, repris dans la charte pour la qualité de l'environnement pilotée par la communauté urbaine de Dunkerque. Ces axes directeurs concernent plus particulièrement :

- l'accueil et le paysagement de zones industrielles anciennes ;

- le développement d'une réserve volontaire naturelle de 100 hectares ;

- le traitement des friches industrielles ;

- la prise en compte de recommandations pour toute nouvelle installation -type de bâtiments, couleur, infrastructures, développement paysager- ;

- la mise en place de projets à long terme dans les communes périurbaines et rurales afin de mettre en évidence le patrimoine historique, de bâtir un plan de développement rationnel à la fois culturel, paysager et touristique ;

- l'amélioration de la qualité des ensembles d'habitation ;

- la signalétique ;

- l'affichage ;

- le traitement des déchets ...

Pour mener à bien ce projet, des comités de projet et de suivi ont été mis en place.

Le vaste partenariat ainsi mis en place donne à cette opération, dont il sera intéressant d'évaluer les résultats, un caractère jusqu'à présent exemplaire.

C. GRANDS AXES ET GRANDS RESEAUX

1. Les grands axes

La place que les grands axes de communication prennent de plus en plus dans le paysage justifient de la part des aménageurs une politique de la qualité esthétique et de l'insertion paysagère déjà largement poursuivie.

C'est vrai en particulier des autoroutes dont le tracé, les ouvrages d'art et les abords sont conçus de plus en plus soigneusement.

L'Etat a lancé à cet égard une intéressante opération pilote sur les parties non concédées des autoroutes A 20 et A 75 qui traversent le massif central vers Toulouse et vers Béziers.

Sur ces axes, la Direction des Routes a confié à des paysagistes d'itinéraires, une mission d'animation et de coordination à l'échelle supradépartementale.

Cette mission porte sur les adaptations du tracé de la route, le traitement des ouvrages d'art, les terrassements, l'implantation des aires de repos, la conception générale des plantations.

Elle porte également sur la mise en valeur des paysages environnants par le biais des chartes élaborées avec les collectivités territoriales.

Des opérations paysagères et de développement seront donc lancées selon les orientations définies par le livre blanc élaboré pour chaque autoroute, elles seront précisées et développées dans des chartes paysagères énonçant les objectifs du partenariat établi entre l'Etat et les collectivités locales.

Quelques chartes d'itinéraires ont d'ores et déjà été signées. Les responsables des projets s'efforcent d'autre part de rendre les POS communaux cohérents avec les orientations retenues.

Dans ce contexte, il est prévu d'affecter à des opérations paysagères et de développement 1 % du coût de la construction. Sont ainsi subventionnées des études de développement économique (identification d'itinéraires touristiques à partir des autoroutes, organisation et signalisation de ces circuits) ainsi que des restaurations de bâtiments, des déplacements de décharges, des améliorations diverses.

Une réflexion est en cours sur l'extension de cette démarche aux routes nationales (on envisage l'institution d'un 1 % de rattrapage à l'occasion de travaux de remise aux normes) et aux autoroutes concédées. Dans ce dernier cas, il semble cependant que le produit du péage ne puisse, dans l'état de la réglementation, être affecté qu'au financement de l'infrastructure.

La qualité de l'infrastructure est naturellement l'élément essentiel de la réussite d'un projet sur le plan paysager, aussi bien aux yeux des usagers que du point de vue de la population riveraine.

En ce qui concerne le tracé, il est nécessaire de prendre en compte les courbes de niveau et l'échelle des compartiments de terrain.

L'autoroute peut ainsi s'affirmer avec force comme par exemple l'A 40 à Pont d'Ain-Chatillon en Michaille (Ruban d'Or 1991 des paysages routiers), ou au contraire épouser le relief et se couler dans les replis des monts du Forez comme l'A 72 entre Clermont-Ferrand et Saint-Etienne (Ruban d'argent 1991 des paysages routiers). Le traitement en douceur des remblais est essentiel à cet égard. On peut réaliser par exemple des chaussées décalées permettant de diminuer les saignées dans les talus, les sites vallonnés offrent à cet égard de multiples possibilités.

Par ailleurs, un souci d'élégance de plus en plus affirmé inspire la conception des ouvrages d'art. Les ouvrages courants sont harmonisés sur une trentaine de kilomètres et des efforts sont faits afin de limiter la disparité des murs anti-bruit.

La couverture végétale des abords est aussi de mieux en mieux assurée. Les plantations d'arbres et de végétaux à grande échelle sur les talus, échangeurs, abords et aires de repos, créent autour des tracés, des espaces boisés qui les valorisent. Sur les 1.500 kilomètres de son réseau, la société Autoroutes du sud de la France dispose de 3.000 hectares et a planté deux millions de feuillus, 1 million de conifères, 5 millions d'arbustes et de plantes basses. De même, sur le réseau de Cofiroute (425 kilomètres), 2 millions de végétaux, dont 800.000 arbres ont été plantés. Il semble cependant qu'une mode de l'herbe non fauchée, d'inspiration écologique, ait tendance à se répandre actuellement le long de nos routes et autoroutes. Il serait navrant qu'une telle théorisation du vieux principe du moindre effort au moindre coût connaisse un quelconque succès.

Les efforts pour améliorer l'esthétique de la route sont parfois ruinés par l'insuffisante qualité des aménagements réalisés par d'autres acteurs au voisinage de la route : les rocades sont inévitablement assimilées aux zones d'activité qu'elles desservent et la monotonie de l'autoroute vient sans doute un peu de celle des paysages remembrés. Cependant, le paysage est l'expression du développement économique et il n'est pas acceptable de «sanctuariser» toutes les vues de la route. La zone commerciale, la zone d'activités, ou même la publicité ne sont pas des maux en soi. Il importe seulement d'éviter les effets pervers de leur extension anarchique. On ne peut que renvoyer, à cet égard, aux développements ci-dessus.

Il est intéressant de retenir, enfin, parmi les grands axes, le cas des fleuves et rivières dont il importe de sauvegarder les berges. A cet égard, l'application effective des prescriptions d'inconstructibilité dans les zones inondables pourrait jouer un rôle non négligeable.

2. L'enfouissement des réseaux

Cette opération indispensable à la restauration de nos paysages est poursuivie sans dynamisme excessif, encore que les opérateurs s'en défendent (cf. dossier E.D.F. en annexe III), en application du dispositif suivant :

- pour l'électricité, le protocole Etat-E.D.F. du 25 août 1992, dont l'application a été accélérée dans le cadre du plan de soutien de l'activité et de l'emploi arrêté en mai 1993, auquel contribue E.D.F. et, depuis 1992, le fonds spécial «environnement» créé au sein du fonds d'amortissement des charges d'électrification ;

- pour le téléphone, le protocole Etat-France Télécom du 19 janvier 1993.

Afin d'accélérer la mise en œuvre de ces protocoles, le ministre de l'environnement et le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, ont demandé aux préfets de département d'élaborer, d'ici à la fin de l'année, des cartes et des listes des principaux points noirs paysagers et environnementaux liés aux réseaux aériens électriques et téléphoniques.

Ce travail, conduit en liaison, avec tous les acteurs concernés au plan départemental, est destiné à orienter les efforts de résorption de ces points noirs. Il permettra de définir les priorités environnementales et paysagères en matière d'enfouissement de réseaux.

III. CONSTRUIRE LE PAYSAGE PAR LA CONCERTATION

Comment mieux protéger et mieux construire nos paysages ? Il ne semble pas urgent de légiférer : le droit du paysage existe, il lui manque seulement d'être bien appliqué. En revanche, il y a beaucoup à faire pour créer une véritable dynamique d'aménagement paysager à laquelle chaque acteur du paysage participerait selon la différence des talents et des vocations.

A. LE DROIT DU PAYSAGE

1. Un corpus juridique diffus

a) *L'évolution du droit de l'urbanisme*

Le droit de l'urbanisme est le premier protecteur du paysage «banal» non seulement à travers la déclaration de principe du code de l'urbanisme (art. L.110) selon laquelle les prévisions d'utilisation de l'espace ont, entre autres objectifs, celui «d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages», mais surtout à travers toutes les dispositions qui introduisent la préoccupation du paysage dans les divers régimes juridiques régissant l'utilisation du sol. Ainsi, dès 1958, le code de l'urbanisme a institué la possibilité de refuser le permis de construire si la construction risque de porter atteinte au paysage naturel ou urbain.

Par ailleurs, comme le précise expressément la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991, les documents d'urbanisme et en particulier les plans d'occupation des sols (POS) doivent réaliser un équilibre entre les intérêts généraux mis en cause par l'aménagement de l'espace, entre autres la protection des espaces forestiers, sites, paysages naturels et urbains. Les POS peuvent ainsi depuis longtemps préciser les espaces forestiers et naturels qui doivent être conservés, ils peuvent aussi délimiter des zones «ND» comprenant «les espaces à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt esthétique, historique ou écologique». Toute construction est interdite dans ces zones qui représentent le tiers des superficies couvertes par les POS et dont les plus vastes surfaces se situent dans le sud-est de la France en

raison de la présence de vastes surfaces naturelles et forestières dans ces régions soumises à de fortes pressions d'urbanisation.

Le code de l'urbanisme prévoit également la protection des espaces boisés dans les communes où un POS est mis à l'étude et dans les périmètres sensibles. Cette réglementation, qui précise que toute coupe ou tout abattage est soumis à une autorisation préalable, s'applique aux espaces boisés forestiers domaniaux et privés et aux espaces verts urbains, qu'il s'agisse de parcs publics ou de parcs et jardins privés, des espaces libres peu boisés mais susceptibles d'être replantés et des plantations d'alignement publiques ou privées.

Parmi les procédures d'urbanisme permettant la protection des paysages, il faut enfin citer les zones de protection du patrimoine architectural et urbain, (ZPPAU), instituées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat. Elles sont destinées à se substituer au périmètre de 500 mètres de protection autour des monuments historiques créé par une loi de 1943, qui fait de ces monuments des enclaves difficiles à gérer dans le tissu bâti urbain. Les ZPPAU sont créées sur proposition ou après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Elles délimitent des périmètres à l'intérieur desquels les éléments essentiels du patrimoine architectural et paysager doivent être identifiés, des objectifs et des moyens de protection et de mise en valeur définis. La création de ces zones entraîne la constitution de servitudes d'utilité publique. Dès lors, les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et modification de l'espace des immeubles sont soumis à une autorisation qui ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'architecte des bâtiments de France.

Les ZPPAU peuvent comporter des prescriptions paysagères mais doivent être réalisées à partir d'un ensemble bâti présentant des qualités architecturales ou urbaines, elles concernent notamment :

- les abords des monuments historiques classés ou inscrits lorsque ceux-ci présentent un intérêt architectural, historique, patrimonial ou paysager ;

- les quartiers anciens, même s'ils ne comportent pas de monuments historiques classés ou inscrits ;

- les sites urbains à valeur archéologique ;

- un ensemble d'habitats ruraux dignes d'intérêt ;

- une architecture balnéaire ou thermale de la fin du XIXème siècle ou du début du XXème siècle.

La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages s'inscrit, en ce qui concerne ses dispositions modifiant le code de l'urbanisme, dans la continuité de cette évolution « paysagère » du droit de l'urbanisme.

Elle apparaît comme la conjugaison exemplaire d'objectifs estimables et d'un dispositif insuffisamment réaliste :

- Les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

Elles apparaissent comme une tentative de résoudre, en instituant un élément hiérarchique supplémentaire dans la liste des documents d'urbanisme, les insuffisances de la coopération intercommunale en matière de protection des paysages.

Cette coopération est indispensable : les paysages intéressants dépassent en effet les limites d'une commune, certains sites - pensons à la vue de la cathédrale de Chartres au-delà de l'étendue des champs de blé de la Beauce - ne peuvent subsister qu'avec la contribution de communes non directement intéressées à leur préservation. Or, les schémas directeurs, conçus pour réaliser la cohérence intercommunale de l'aménagement de l'espace, n'ont pas joué ce rôle : *« Les difficultés actuelles de l'urbanisme intercommunal résident d'abord dans l'inadaptation des schémas directeurs à réussir une planification cohérente de l'utilisation de l'espace, lequel doit être compris comme une denrée rare à protéger. »*

Les schémas directeurs sont déjà anciens, et certains d'entre eux, après une vingtaine d'années d'exercice, sont devenus inadaptés aux nouvelles situations locales. Compte tenu de la procédure de révision, qui met en jeu plusieurs communes, de la difficulté à faire agir ensemble et dans le même sens des communes voisines souvent plus rivales qu'alliées lorsqu'il faut décider de l'implantation d'un équipement public ou d'une zone d'activité, les délais de révision sont très longs : plusieurs années.

« On ne peut pas parler de succès des schémas directeurs quand, 24 ans après leur introduction par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, seuls 20% des POS sont encadrés par un schéma directeur approuvé » (1).

Le classement des sites au titre de la loi de 1930 a pu apparaître comme un moyen de pallier cette déficience. Ce régime juridique, nous l'avons vu, a cependant l'inconvénient d'empêcher l'aménagement alors que sur la plupart des sites intéressants il s'agit plutôt d'accommoder l'aménagement avec la protection.

(1) L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Etude du conseil d'Etat.

C'est l'objectif des directives paysagères. Celles-ci permettront à l'Etat de fixer un certain nombre de grandes règles encadrant les POS et les schémas directeurs, et précisant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères applicables à des «territoires remarquables».

Elaborées en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales intéressées, les associations de défense de l'environnement et des paysages agréées et les organisations professionnelles concernées, elles seront approuvées par décret en conseil d'Etat, ce qui représente un risque pour les collectivités locales dans l'hypothèse où la concertation n'aboutirait pas. Ajoutons que les directives paysagères, aux mains de l'Etat, seront autoritairement plaquées sur un système qui les intégrera mal dans sa logique de fonctionnement. Avec les meilleures intentions du monde, les administrations de l'Etat imposeront aux communes, en contradiction avec les principes bien établis de la décentralisation, des règles d'aménagement utiles mais non acceptées.

Il serait souhaitable d'envisager, dans le cadre de la loi de clarification et de décentralisation des compétences dans le domaine de l'environnement, qui devrait être présentée au parlement durant la session de printemps 1993, de confier cet instrument au département, niveau le plus approprié d'initiatives, de mobilisation et de concertation pour la préservation du paysage, comme nous le verrons ci-dessous.

● Les POS

Le code de l'urbanisme assigne deux tâches essentielles aux plans d'occupation des sols : la délimitation des zones urbanisables (intégrant la valeur agricole des terres, les risques majeurs et les équipements spéciaux) et la définition des règles de construction. La délimitation de «quartiers, rues, monuments, sites et secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique» est présentée comme une faculté parmi d'autres.

Cette faible place des paysages dans les textes explicitant le contenu des POS, doit être rapprochée de la réalité des pratiques actuelles. Avant tout, documents de synthèse et d'arbitrage entre les différentes activités consommatrices d'espaces, documents de «zonage» du territoire, les POS n'apparaissent guère, à quelques notables exceptions près, comme des documents capables d'identifier des enjeux paysagers et de proposer des moyens de les maîtriser et d'en préserver la qualité.

L'article 3 de la loi tend à renverser cette situation. L'idée est d'inviter les conseils municipaux à prendre en considération la problématique du paysage en prévoyant que les POS devront, « en prenant en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution (...), identifier et délimiter les quartiers, rues, monuments, sites, éléments de paysages et secteurs à protéger ou à mettre en valeur (...) et définir le cas échéant les prescriptions de nature à assurer leur protection ».

Les travaux « ayant pour effet de détruire un élément du paysage ainsi identifié seront soumis à autorisation. »

Par ailleurs, le POS pourra protéger des arbres isolés ou des plantations d'alignement, des haies ou des réseaux de haies au même titre que les forêts, bois et parcs. Cette protection est puissante : interdiction de tout changement d'affectation ou de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création du boisement, interdiction de tout défrichement, enfin demande d'autorisation préalable pour toute coupe ou abattage d'arbres.

En ce qui concerne les « prescriptions de nature à assurer la protection », que la loi ne précise pas, un riche champ d'investigation est ouvert aux autorités locales dans deux directions semble-t-il :

- règles de préservation des paysages : respect des certaines structures paysagères (ex : bocages, terrasses) ; maintien de certaines espèces végétales (ex : en zones humides), et limitation de certaines autres (enrésinement, fermeture des vallées) ; préservation d'éléments bâtis propres à certaines structures agricoles ou aquacoles (murets, haies, compositions salines, ...) ; protection d'alignements végétaux ou d'arbres isolés.

- règles de gestion des paysages : modes de clôturage et d'entretien des haies existantes ; règles en matière d'affouillements et de remblaiements ; entretien des voies particulières et des sentiers pédestres ; entretien des réseaux hydrauliques : canaux, biefs, réseau de fonctionnement des zones de marais ; traitement des bords de voies (alignements, vocabulaire végétal).

On imagine mal les autorités municipales se lancer dans l'énumération kafkaïenne de listes de prescriptions aussi raffinées, ce qui permet d'espérer que les futurs POS, appuyés sur les procédures solides de la démocratie locale, énonceront avec quelque chance d'effectivité des choix judicieux de mesures protectrices des paysages.

● le permis de construire

Avant l'adoption de la loi «paysages», le permis de construire devait fournir, pour l'essentiel, des renseignements sur la forme du bâtiment proposé (plan, élévation, matériaux, apparence extérieure) ; sa nature et sa destination ; sa situation en plan sur le territoire de la commune et dans son environnement immédiat ; le respect des règles contenues dans le POS (servitudes diverses), de droit commun (risques particuliers, constructibilité limitée, règlement national d'urbanisme).

Ainsi, peu de renseignements étaient fournis quant à l'intégration de la construction dans son environnement paysager.

L'article 4 de la loi exige que le projet architectural présenté par les demandeurs *«précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords.»* En quelques mois d'existence, le permis de construire paysager s'est créé une légende : n'a-t-on pas invité un demandeur à joindre à son dossier une prise de vue aérienne permettant de juger l'insertion paysagère de son projet ? Dans d'autres cas, la pratique des services instructeurs n'a pas changé.

A partir de l'idée intéressante d'amener un demandeur de permis de construire à s'interroger sur la façon dont son projet pourra être perçu et de permettre au maire de mieux apprécier les conséquences esthétiques de celui-ci, excès de hâte et insuffisance d'études, ces deux béquilles de la loi du 8 janvier 1993, ont commencé à produire leurs effets pervers.

Un rattrapage est en cours : la loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, en cours d'examen, va reporter l'application de l'article 4 de la loi «paysages» dans l'attente de la parution de décrets d'application facilitant la tâche des demandeurs et des services instructeurs.

Un problème demeure :

« Dans l'ensemble, le nombre, la nature et le contenu des POS ne posent pas de véritables difficultés. Si le POS est aujourd'hui un document contesté, cela tient essentiellement à la très grande instabilité de cet instrument de planification. Les communes utilisent avec une très grande fréquence les moyens que leur offre le code de l'urbanisme pour réviser, modifier et faire une application anticipée des règles du POS. Il en résulte une insécurité juridique nuisible aux usagers du droit de l'urbanisme. »⁽¹⁾

⁽¹⁾ L'urbanisme : pour un droit plus efficace. Etude du conseil d'Etat.

Le projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme, toujours annoncé, jamais présenté, devrait en principe améliorer cette situation. Le problème rémanent à régler est de concilier une certaine souplesse des documents d'urbanisme avec une suffisante sécurité juridique.

b) Le droit de l'environnement et les lois d'aménagement

Tout le droit de l'environnement, qu'il s'agisse des réserves naturelles, des forêts, de la pollution, des déchets, bénéficie directement ou indirectement au paysage. Certaines dispositions particulières, dans le droit des mines ou celui des carrières sont directement protectrices du paysage.

● Ainsi, l'accumulation de carrières dans certaines régions ou leur présence dans des zones sensibles contribuent fortement à la dégradation des paysages.

La loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières va permettre de mieux prendre en compte l'environnement. Elle prévoit notamment que les carrières deviendront des installations classées pour la protection de l'environnement et seront soumises à un contrôle identique à celui des installations industrielles. Celui-ci sera réalisé par l'inspection des installations classées sous l'autorité du ministre de l'environnement.

Par ailleurs, la création de carrière de taille limitée source de nombreuses traces visuelles sera dorénavant soumise à une procédure d'autorisation par le préfet. Celle-ci comportera une enquête publique, les avis des conseils municipaux intéressés et la consultation d'une commission où les associations de protection de l'environnement seront représentées. L'étude d'impact préalable devra indiquer les mesures prises pour ne pas porter atteinte aux paysages.

Des schémas départementaux des carrières seront réalisés pour étudier et mettre en oeuvre les exploitations les plus favorables à l'environnement et éviter l'exploitation par exemple dans les lits mineurs des rivières.

Souvent, les atteintes les plus durables au paysage sont causées par des carrières abandonnées sans réaménagement. Un dispositif spécifique est prévu pour éviter le renouvellement de cette situation. Il impose à l'exploitant d'une carrière de disposer de garanties financières préalables pour permettre le réaménagement par exemple en cas de faillite.

● Il convient aussi de citer le régime de l'étude d'impact sur l'environnement : la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la

nature impose une étude d'impact préalable à la réalisation de certains aménagements, équipements ou ouvrages susceptibles de porter atteinte aux paysages. Cette étude d'impact doit comporter une analyse initiale du site, l'évaluation des modifications que le projet pourrait entraîner et les mesures envisagées pour réduire, supprimer et compenser les conséquences dommageables aux paysages et plus généralement à l'environnement.

Le maître d'ouvrage devra démontrer après analyse des effets attendus, qu'il a choisi «la moins mauvaise» solution et, dans certains cas sera amené à supprimer, à réduire ou à compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement. Il pourra ainsi être conduit à pratiquer une installation souterraine des lignes électriques dans un site sensible à remplacer des arbres détruits, à masquer derrière une haie certains éléments trop visibles. C'est la solution choisie le plus fréquemment pour les projets routiers et autoroutiers, les carrières, les installations classées. Dans le cas des remembrements, les études d'impact demandent le plus souvent le maintien des structures arborées, que la restructuration du parcellaire risque de faire disparaître, ou la création de plantations de remplacement.

La procédure de l'étude d'impact vient d'être partiellement réformée par un décret du 25 février 1993. Cette réforme répond à un double objectif : remédier à certains dysfonctionnements ou certaines lacunes révélés par la pratique et la jurisprudence, et retranscrire de façon explicite certaines dispositions de la directive communautaire du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement.

Tous les problèmes ne sont pas réglés pour autant : une des difficultés majeures qui ne pouvait pas être réglée dans le décret modifié est celle de la mise en oeuvre effective des mesures dites «compensatoires» qui sont prévues dans l'étude d'impact, mais qui n'ont aucun caractère contraignant tant qu'elles ne sont pas reprises dans l'autorisation de l'ouvrage et que leur réalisation peut à ce titre faire l'objet d'un contrôle sur le terrain et d'éventuelles sanctions en cas de non exécution. Le problème se pose de façon particulièrement aiguë dans le domaine des infrastructures de transports où il n'existe pas de procédure d'autorisation de travaux qui puisse servir de support à ces mesures. La solution de ce problème passe nécessairement par des dispositions législatives.

● Les lois d'aménagement participent aussi à la protection des paysages. Ainsi, la loi du 9 janvier 1985 sur la protection de la montagne prévoit notamment l'interdiction de l'urbanisation en dehors des bourgs et villages existants, sauf dans les unités

touristiques nouvelles, la prohibition de tout équipement ou construction dans une bande de 300 mètres de largeur autour des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1.000 hectares. La création d'unités touristiques nouvelles relève des comités de massif alors que les objectifs et actions à engager sont définis par le conseil national de la montagne.

Quant à la loi du 1er janvier 1986 relative à la protection et à la mise en valeur du littoral, elle prévoit que les documents d'urbanisme doivent préserver «*les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques*».

Elle limite l'urbanisation en instituant une bande d'inconstructibilité de 100 mètres de large le long du rivage et dispose que les routes de transit ne peuvent être tracées à moins de 2.000 mètres du rivage. Elle confie en outre à des décrets d'application l'élaboration d'une liste des espaces et milieux destinés à être préservés, comportant par exemple dunes et landes côtières, plages et lidos, marais et zones humides, ris, abers et caps.

Enfin, certains textes spécifiques peuvent jouer un rôle important dans la préservation des paysages, c'est le cas de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Elle dispose en particulier que toute publicité est interdite sur les immeubles classés, monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les parcs nationaux et les réserves naturelles, sur les arbres et dans tout lieu hors agglomération au sens des règlements relatifs à la circulation routière, sauf dans les zones dénommées «*zone de publicité autorisée*». Le maire ou le préfet peut également interdire la publicité sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque après avis de la Commission départementale des sites.

2. Une efficacité aléatoire

Mal appliqué faute de moyens, faute de contrôles, faute de volonté politique, le droit du paysage n'a pas encore donné naissance à un authentique «*droit au paysage*».

Pour ne prendre qu'un exemple particulièrement patent, la loi du 29 décembre 1979 sur la publicité est très imparfaitement

appliquée tant par les collectivités locales que par les services de l'Etat.

Soucieux de se prémunir contre la critique qui ne manquera pas de succéder à l'indifférence apparente qui prévaut actuellement dans l'opinion, les professionnels ont élaboré un code de bonne conduite qui énonce l'engagement de déposer les panneaux publicitaires en infraction ou en surdensité.

Dans le même ordre d'idée, la Fédération nationale des promoteurs constructeurs a présenté au ministre de l'environnement en juin 1992 un code de bonne conduite qui révèle l'insuffisante application du droit de l'urbanisme en engageant ses adhérents à :

- respecter scrupuleusement les lois de protection des paysages,

- renforcer largement la concertation avec les habitants, les élus locaux,

- faire appel aux services d'un paysagiste dès qu'une opération pose des problèmes d'intégration,

- et plus généralement hisser le niveau de qualité des aménagements.

Le rapport précité du Conseil d'Etat sur l'urbanisme suggère des éléments d'explication de cette situation :

«La décentralisation est source de difficultés ; les maires concentrent trois attributions : celle d'édicter la règle, d'accorder des autorisations individuelles en conformité avec elle, et de réprimer les infractions à cette règle et à ces autorisations. Ils veulent souvent faire des exceptions aux POS, ou ferment les yeux sur les infractions. Les contrevenants sont parfois trop proches de celui qui doit initier la sanction : administrés, voisins, électeurs, ou soutiens financiers.

Les préfets ne semblent pas utiliser leur pouvoir de substitution dans la transmission au parquet des infractions relevées sur le terrain. Pourtant les services de police ou de gendarmerie détiennent beaucoup d'informations. Il serait souhaitable qu'ils reçoivent instruction de dresser systématiquement procès-verbal à l'encontre d'un propriétaire édifiant un bâtiment sans permis ou au mépris d'une décision de sursis ordonnée par le juge administratif.

Mais sans doute cette passivité des autorités municipale et préfectorale n'est-elle que le reflet de celle de l'opinion».

Ajoutons que le contrôle de légalité des actes des maires est faible aussi : le rapport annuel du ministère de l'intérieur sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux indique qu'en 1991 quelque 0,44 pour mille de l'ensemble des actes soumis au contrôle a posteriori ont donné lieu à une saisine du tribunal administratif (contre 0,28 ‰ en 1990). La proportion des recours dirigés contre des décisions communes en matière d'urbanisme est de 24 %.

Pour apporter une dernière touche à cette esquisse des difficultés d'application du droit de l'urbanisme, il faut remettre en question la nature même de celui-ci :

«Faisons un constat : l'insuffisante clarté des règles, la possibilité de les faire varier au gré du moment, voire d'en empêcher l'application discrétionnairement, ruine le rêve d'un urbanisme réglementaire au profit d'une pratique quasi contractuelle de la réglementation d'urbanisme. Car sa réalité sur le terrain est celle de la négociation. Certes, le P.O.S. en constitue le décor, mais celui-ci peut être repeint ou même changé si les acteurs de la pièce y ont un intérêt mutuel.» (1).

Quelle différence avec les règles claires, rigides, respectées qui forment en Grande-Bretagne le «planning system» dont votre rapporteur a pu constater sur le terrain les effets bénéfiques !

Il est vrai cependant que des signes d'évolution apparaissent par ailleurs. La jurisprudence semble se raffermir progressivement dans les affaires mettant en cause l'application du droit de l'urbanisme et pourrait à terme conférer à celui-ci une plus grande effectivité.

Il est intéressant, à défaut de livrer une analyse de l'évolution jurisprudentielle, de citer quelques exemples éclairants : l'annulation par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, sur le fondement de la loi «montagne», d'une déclaration d'utilité publique autorisant la construction d'une route destinée à desservir un territoire de ski de fond sur le mont Mézenc dans le Massif Central, l'annulation, sur le même fondement, d'autorisations relatives à la construction d'un golf et au lancement d'une opération touristique sur le Salève, près de la Suisse. En 1987, le Conseil d'Etat autorisait au contraire, en considération de l'intérêt économique de l'opération, la construction de remontées mécaniques sur le site classé du Mont Blanc. Il y a peut-être, dans les dernières décisions des tribunaux

(1) *Urbanisme et sécurité juridique - 89e congrès des notaires de France. Cannes, 2-5 mai 1993.*

administratifs, mieux que l'amorce d'une évolution, un changement de perspective.

C'est cependant plus dans la sensibilisation, l'animation et la mobilisation locale que réside l'avenir de nos paysages. Il faut alors identifier le niveau d'action approprié.

B. L'ANIMATION ET L'INCITATION

1. Le département et la commune, acteurs majeurs de la gestion des paysages

Les lois de décentralisation ne traitaient que très partiellement de l'environnement. Différentes lois sont intervenues depuis lors (eau, déchets, bruit, carrières, paysages) qui n'ont pas opéré de transferts de compétences significatifs mais qui ont, pour certaines, renforcé les pouvoirs des communes dans la gestion de l'environnement.

Aujourd'hui, l'état du droit consacre, pour l'essentiel, un partage inégalitaire entre l'Etat et les communes, les collectivités intermédiaires (départements et régions) ne disposant que de compétences secondaires.

La pratique révèle cependant que les départements et les régions agissent de plus en plus fréquemment dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, il n'existe pas à l'heure actuelle de clef de répartition des compétences détenues par l'Etat et par les collectivités locales dans le domaine de l'environnement.

Une réflexion d'ensemble a été engagée afin de clarifier cette situation et le ministre de l'environnement a annoncé la présentation au Parlement, en avril prochain, d'un projet de loi de clarification et de décentralisation des compétences en matière d'environnement. Il s'agirait, selon les informations déjà disponibles, d'engager une double démarche :

- d'une part, recentrer l'Etat sur les tâches relevant de ses compétences propres : négociations internationales, réglementation, grands programmes de recherche, maintien des grands équilibres, gestion des parcs nationaux;

- d'autre part, proposer aux collectivités territoriales un champ d'action rénové. Le rôle de la région serait renforcé, notamment en matière de concertation, de réseaux de mesure, de

gestion des parcs naturels régionaux, de formation à l'environnement et de gestion des déchets industriels spéciaux (décharges de classe I). Le département pourrait se voir confier de nouvelles compétences en matière de gestion de l'eau, de l'espace, de préservation des espèces ou de gestion des déchets ménagers et assimilés.

Une certaine cohérence serait ainsi introduite dans un domaine, qui, ignoré par les lois de décentralisation, est marqué à l'heure actuelle par le désordre et les chevauchements.

En ce qui concerne les paysages, votre rapporteur tient à effectuer quelques constatations de bon sens.

a) Le niveau de gestion et d'animation

L'instrument majeur de protection des paysages étant le droit de l'urbanisme, **la politique des paysages continuera de reposer, de fait et pour l'essentiel, sur l'action des communes**, sauf à déposséder celles-ci de leur compétence en matière d'urbanisme, c'est-à-dire à les vider d'une large part de leur substance.

Cependant, le niveau communal, nous l'avons vu à propos du POS, est trop limité pour une gestion efficace des paysages qui correspondent très fréquemment aux frontières d'un ou de plusieurs cantons qui correspondent souvent aux anciens «pays». La coopération intercommunale est donc nécessaire, souvent dans le cadre du canton.

Ce n'est que dans un cadre intercommunal que pourra être traitée une des causes majeures de la dégradation des paysages, évoquée ci-dessus à propos des zones d'activité : l'absence de solidarité financière entre communes. Prenons un exemple en dehors du paysage rural : ne serait-il pas légitime que les recettes fiscales qu'une commune tire de l'installation d'un centre de thalassothérapie sur son territoire soient partagées avec celles qui assurent la préservation des dunes littorales ? Si l'on pousse le raisonnement jusqu'à l'absurde, est-il acceptable qu'une commune qui installerait une activité polluante à la limite de la commune voisine n'en partage pas les fruits financiers avec celle-ci ? Il y a urgence à résoudre ces problèmes dans le cadre d'une adaptation globale des mécanismes de financement des communes, en agissant sur les mécanismes de la taxe professionnelle, ou sur ceux de la dotation globale de fonctionnement.

Dans cette attente, on rappellera les nombreuses initiatives en faveur de la coopération intercommunale qui se font jour ici et là et on citera, à titre d'exemple, le projet de charte des quatre cantons du pays d'Auge qui, avec l'appui du département dans

le cadre des contrats ruraux, tente de fédérer les communes sur un programme d'action en cinq points : la mise en valeur des paysages, l'accueil réfléchi d'une urbanisation nouvelle, la mise en valeur du patrimoine, la gestion de l'environnement, le lancement d'une campagne de sensibilisation :

Le projet de charte des quatre cantons

Quatre engagements spécifiques constituent la charte elle-même :

- valoriser les grandes entités paysagères intéressantes pour les pays d'Auge : réfléchir en commun pour répertorier et mettre en valeur les grandes entités paysagères intéressantes pour le pays d'Auge ;

- localisation des constructions dans les paysages : veiller à la bonne localisation des constructions neuves, soit dans le plan d'occupation des sols, soit en se référant à des documents déterminant les zones inconstructibles dans la commune en fonction de critères communs à l'ensemble du pays d'Auge ;

- qualité des constructions : veiller à la qualité des constructions neuves et à la qualité de la réhabilitation des constructions anciennes, selon les critères énoncés aux documents joints à la charte ;

- information : communiquer les documents d'information et d'accompagnement de la charte aux professionnels, aux personnes publiques ou privées qui ont l'intention de réaliser ou de restaurer des constructions.

En ce qui concerne le premier objectif, la valorisation des paysages, il s'agira en particulier de :

«- recenser les sites et les paysages exceptionnels ou significatifs du pays d'Auge tant à partir des connaissances locales qu'à travers une analyse systématique depuis les points de vues et les axes routiers principaux ;

- faire accepter par tous les signataires de la charte et par leurs partenaires les résultats et les enjeux de ce recensement ; assurer la pérennité des sites et paysages ;

- faire mieux connaître ces paysages en valorisant les circuits et itinéraires de découvertes» en recourant éventuellement, si les communes le souhaitent, à des instruments réglementaires.

Une observation a été fréquemment présentée à votre rapporteur lors des entretiens qui lui ont permis de préparer ce rapport : l'animateur le plus fréquent de ce type de démarche est le conseiller général, capable de mobiliser les énergies sur le terrain et de provoquer les relais nécessaires au niveau départemental, avec l'aide des CAUE et des services départementaux.

Si la commune est le bon niveau d'exécution, le canton celui d'identification des problématiques, le département est le niveau approprié d'élaboration des plans et des financements de l'action paysagère.

Ne devrait-on pas aller jusqu'au transfert au département des pouvoirs normatifs nécessaires à la coordination des actions, nous l'avons vu à propos des directives paysagères ?

Il conviendrait d'étudier l'opportunité de cette réforme dans le cadre du débat sur l'aménagement du territoire et de la mettre éventuellement en oeuvre lors de l'examen du projet de loi annoncé sur la clarification des compétences.

b) Le rôle de l'Etat

Le rôle naturel de l'Etat a été fort bien identifié dans le rapport préparatoire au Xe plan « *les espaces naturels, un capital pour l'avenir* » :

« Indépendamment de ses responsabilités de gestionnaire direct d'une partie de l'espace, notamment de la forêt, il s'agit, pour lui :

- d'assurer l'interface avec la CEE, notamment pour « porter » à ce niveau les préoccupations de gestion de l'espace, et, plus largement, avec le niveau international : par exemple à l'occasion de la réforme de la PAC, ou pour mettre en place une évaluation des impacts des plans et programmes ;

- de maintenir les grands équilibres territoriaux, qui ont une influence directe sur la qualité des espaces naturels, et de mettre en place les péréquations financières nécessaires entre les différentes parties du territoire et les différents niveaux d'administration ;

- de fixer le cadre juridique à l'intérieur duquel s'appliquent les différentes politiques concourant à la gestion des espaces naturels ou qui en conditionnent la qualité.

L'attention est appelée en particulier sur la fiscalité, qui fait l'objet de propositions visant à mieux y intégrer la dimension

écologique (par exemple en tenant compte des particularités des espaces d'intérêt écologique et paysager majeur dans le calcul de la taxe foncière sur la propriété non bâtie ou en aménageant les droits de succession et de mutation pour les terrains faisant l'objet d'une protection) ;

- de veiller à l'application de ce cadre juridique (rôle du contrôle de légalité) ;

- d'organiser la prise en charge du coût de la gestion des espaces naturels et la participation des usagers : la gestion des espaces naturels a un coût, qui n'est pas toujours intégré dans la rémunération des actions productives. Ce coût doit être clairement identifié et pris en charge. L'Etat doit utiliser à cette fin ses compétences en matière fiscale, parafiscale et de fixation des ressources des collectivités locales, et plusieurs propositions du rapport vont dans ce sens ;

- de faire circuler l'information (diffusion des travaux internationaux, publicité des inventaires du patrimoine écologique ou paysager, meilleur fonctionnement du « porté à connaissance » dans les procédures d'urbanisme).»

Encore conviendrait-il que, pour exécuter plus efficacement ses tâches, l'Etat parvienne à mettre en place une meilleure coordination des ministères intéressés à la préservation des paysages.

c) La région

La région est assez fréquemment considérée comme la structure la mieux adaptée au traitement des questions paysagères. Selon le rapport du groupe de prospective du Xe plan précité, « le niveau régional apparaît le lieu privilégié pour harmoniser les interventions des différents niveaux, car il est suffisamment proche du terrain et suffisamment éloigné des controverses locales. Ceci apparaît à travers l'importance attachée à la procédure de planification à cette échelle géographique. Il est donc souhaitable que, s'appuyant sur les compétences qui sont les siennes actuellement, le Conseil régional s'investisse plus largement dans ce processus en association étroite avec le Comité économique et social régional, qui rassemble les différentes parties prenantes à la gestion des espaces naturels.

Il est apparu, d'autre part, nécessaire que la possibilité, sur son initiative, d'édicter des prescriptions particulières d'urbanisme (au titre de la loi « montagne » et de la loi « littoral », soit réellement saisie, permettant ainsi de mieux articuler compétences réglementaires et possibilités financières de l'Etat et de la région.»

Des initiatives sont certes lancées dans les régions. Ainsi, le Conseil économique et social de Haute-Normandie a-t-il publié en 1992 une «*charte de qualité de l'espace normand*» qu'il a transmise au Conseil régional. Votre rapporteur considère cependant que le lieu de pouvoir et d'animation approprié pour une politique du paysage est le département où se fait le plus aisément, par l'intermédiaire des conseillers généraux, le lien entre les communes et les différentes administrations et structures intéressées. Dans ces conditions, la région joue surtout un rôle d'appui financier qu'il importe de renforcer. Le paysage figure d'ailleurs parmi les thèmes prioritaires de contractualisation en matière d'environnement retenus pour la période 1994-1998.

d) *La Communauté européenne*

Votre rapporteur considère que l'expérience est loin de démontrer la pertinence d'une intervention de la Communauté européenne en matière de protection de la nature et des paysages.

Il ne reviendra pas sur le régime de la directive 79/409 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dont les aberrations ont été dénoncées de multiples fois et parfaitement synthétisées dans les conclusions adoptées par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes le 14 septembre 1989 sur le rapport de M. Hubert d'Andigné.

Il paraît en revanche utile de noter les problèmes qui pourraient résulter de l'application de la directive 92/43 sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, qui est susceptible d'avoir des effets importants sur l'évolution des paysages.

Pour assurer le maintien, voire la restauration, de la diversité biologique, la directive prévoit que les Etats membres appliqueront deux grandes directions d'action :

- la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces d'importance communautaire énumérées dans les annexes I et II ; les sites qui les abritent constitueront un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation dénommé «*Natura 2000*». Celui-ci intégrera aussi les zones de protection spéciales désignées au titre de la directive «*oiseaux*» ;

- la protection stricte d'un certain nombre d'espèces de faune et de flore énumérées à l'annexe IV et l'adoption des mesures adaptées à la situation d'espèces figurant à l'annexe V.

La France, au sein des douze pays de la Communauté, est l'un de ceux qui possèdent le patrimoine écologique le plus riche et surtout le plus divers.

Selon les premiers résultats de travaux scientifiques préliminaires réalisés par le Secrétariat de la faune et de la flore, sur les 207 types d'habitat naturel retenus par la directive, 141 concernent notre pays, dont 36 habitats dits «prioritaires» sur 54.

De même, parmi les 508 espèces dont il convient de protéger spécifiquement l'habitat, ces travaux font apparaître que 88 espèces animales sur 199 et 62 espèces végétales sur 309 intéressent notre pays, soit respectivement 10 espèces animales prioritaires sur 23 et 11 espèces végétales prioritaires sur 116.

Parmi les types d'habitat naturel prioritaires intéressants de notre pays figurent : les herbiers de posidonies, les lagunes, les prés salés continentaux, les mares temporaires méditerranéennes endémiques ...

De même, au titre des habitats d'espèces prioritaires, notons ceux de l'Ours brun, du Phoque moine, de l'Esturgeon, de la Tortue caouanne (côtes de Corse, Pyrénées Atlantiques et Bretagne), de la Rosalie alpine (coléoptère), d'Omphalodes littoralis (plante endémique atlantique) ou de Viola hispida (plante endémique du bassin parisien).

Le calendrier prévoit que les Etats membres disposent d'un délai de trois ans, à compter du 5 juin 1992, pour élaborer et adresser leur liste nationale à la Commission.

Sa mise au point nécessite, en raison de la diversité des habitats couverts par la directive, d'entreprendre de nouvelles investigations scientifiques couplées à des inventaires ou descriptions complémentaires d'habitats pour lesquels les données sont inexistantes ou insuffisantes.

Compte tenu de la richesse du champ d'investigation offert aux organes chargés de ce travail, de vastes zones devraient être affectées au réseau «Natura 2000» avec le risque de recevoir, sous la pression des autorités bruxelloises relayées par les associations de défense de l'environnement, un statut d'espaces protégés qui gèlera indéfiniment leur développement.

Une éventuelle «auto-censure» des organes français chargés du zonage provoquerait vraisemblablement, selon le processus déjà déclenché par l'application de la directive «oiseaux sauvages», les demandes reconventionnelles de la Commission de

Bruxelles qui ne manquerait pas d'appuyer ses mises en demeure sur l'inventaire des ZNIEFF élaboré par le Museum d'histoire naturelle dans la plus parfaite absence de concertation avec les autorités locales et les organisations professionnelles agricoles.

Toutes les conditions sont donc réunies pour que se déclenche dans les prochaines années un débat houleux sur la légitimité contestable d'une politique communautaire de protection de la nature, jusqu'à ce qu'il devienne clair que c'est au niveau national que doivent être déterminées les conditions optimales de gestion de l'espace.

2. Un impératif : la négociation et le partenariat

On ne pourra, dans un pays comme la France, réussir une conciliation satisfaisante entre gestion économique et protection-construction des paysages, sans impliquer dans la préparation des décisions tous les acteurs intéressés. C'est à cela que servent les plans, chartes de paysages et autres initiatives lancées actuellement un peu partout en France, dont les réponses à un questionnaire transmis par votre rapporteur aux CAUE montrent la diversité et le caractère encore trop expérimental.

Le ministère de l'environnement s'est largement engagé, pour sa part, dans un processus de négociation-incitation en direction des collectivités locales. Il mène depuis près de trois ans, avec la réalisation des plans municipaux et départementaux d'environnement, puis avec les chartes pour l'environnement, une politique d'incitation qui a conduit près de 150 collectivités à établir puis à mettre en oeuvre une politique globale d'environnement sur leur territoire.

Les chartes pour l'environnement et la qualité de la vie concernent tous les niveaux de territoire, les communes urbaines ou rurales, les départements, voire les régions. Tout en respectant les spécificités de chaque territoire, elles doivent répondre à des principes communs et ambitionnent d'aider à la définition des compétences environnementales des communautés de communes et des communautés de villes prévues par la loi sur l'administration territoriale de la République et ainsi contribuer à la prise en compte intercommunale des questions d'environnement.

Elles permettent aussi au ministère de l'environnement de concentrer ses efforts et ceux des établissements publics sous sa tutelle dans le cadre d'une démarche stratégique de contrat d'objectifs préconisée également pour les contrats de plan Etat-Régions.

Elles doivent afficher des objectifs de qualité environnementale ambitieux. Elles s'adressent donc à des collectivités décidées à inscrire, dans leur stratégie de développement, un projet d'améliorer l'environnement et le cadre de vie, et déterminées à consentir un effort important pour infléchir leurs pratiques.

La concertation doit naturellement impliquer les acteurs non publics de l'environnement. Il s'agit en particulier d'élaborer un compromis dynamique entre deux visions du paysage qui coïncident rarement, celle des ruraux sur leur espace de vie et de travail, celle des urbains sur leurs territoires de délasserment ou de contemplation esthétique : deux visions légitimes qu'il convient de prendre en compte à part égale.

Des structures d'animations fortes, dotées de pouvoirs et de moyens financiers sont indispensables à cette fin. Nous avons vu qu'elles devraient se situer au niveau du département. Le regret de l'absence d'une structure spécifique chargée de cette mission est souvent exprimé. **On pourrait songer à constituer sous l'autorité du département des « agences du paysage et de l'espace naturel » chargées de piloter les actions d'aménagement, de préservation de l'environnement, de protection du paysage, en liaison avec le ministère de l'environnement et les représentants de l'Etat dans le département. Ces agences réuniraient les organismes et associations représentatives de tous les intérêts et activités concernées, elles s'appuieraient sur la capacité d'expertise des CAUE.**

Les parcs naturels régionaux

Les 27 parcs naturels régionaux ont été créés en application d'un décret de 1967. Ils représentent 8 % du territoire national, 2123 communes, couvrent 4.100.000 hectares et sont le lieu de vie de près de 2 millions d'habitants.

La loi « paysages » du 8 janvier 1993, qui leur accorde la consécration du statut législatif, résume parfaitement leurs objectifs et leur régime juridique :

« les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. »

La charte du parc détermine pour le territoire du parc les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en oeuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation, accompagné d'un document déterminant les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc.

La charte constitutive est élaborée par la région avec l'accord de l'ensemble des collectivités territoriales concernées et en concertation avec les partenaires intéressés. Elle est adoptée par décret portant classement en parc naturel régional pour une durée maximale de dix ans. La révision de la charte est assurée par l'organisme de gestion du parc naturel régional.

L'Etat et les collectivités territoriales adhérant à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte.»

La loi ne fait qu'énoncer de façon synthétique ce qui apparaît depuis les débuts comme la vocation des parcs régionaux : le lancement d'initiatives de développement et de conservation, l'animation des collectivités locales participantes, la mobilisation, dans un projet commun exprimé par la charte, de tous les moyens administratifs et financiers disponibles à cet effet. Dotés de budgets abondés par l'Etat et par les collectivités locales participantes, les parcs pourraient ainsi apparaître comme une des meilleures structures d'animation nécessaires à la mise en oeuvre sur le terrain d'une politique forte du paysage.

Cela ne paraît pas être le cas général. La presse s'est faite dernièrement l'écho des difficultés existentielles de certains parcs. C'est le cas de celui du marais poitevin, qui s'est vu privé de son label par le ministre de l'environnement en 1991 :

«Au paysage classique, sillonné de «conches», rigoles et fossés, a succédé un éparpillement de stations de pompages, alimentées par des lignes électriques. Pour couronner le tout, les pompages et drainages envoient de l'eau boueuse à la mer en contre-saison, au grand mécontentement des éleveurs de moules, qui redoutent les vidanges en période de mortes-eaux.

Comment en est-on arrivé là ? Tout d'abord, il faut reconnaître que, de l'avis unanime des observateurs, le parc naturel régional n'a pratiquement rien fait pour s'y opposer. A cheval sur trois

départements, deux régions et une centaine de communes, il souffre, comme tous les établissements de ce type, d'un manque d'autorité reconnue. (...). Normalement, le parc naturel régional avait vocation à réunir tout le monde et à piloter un développement concerté, respectueux des grands équilibres naturels. Il ne l'a pas fait et a été sanctionné pour cela» («Le Monde», 28 août 1993).

Le parc régional de la Camargue, organisé, avec deux autres parcs, en associations de statut privé, quand la plupart des parcs régionaux sont des syndicats mixtes, semble aussi connaître des problèmes :

«à cause du pouvoir exorbitant des propriétaires dans le delta du Rhône, le torchon brûle entre la Fédération française des parcs naturels régionaux.» («Libération», 8 juillet 1993).

D'autres parcs semblent avoir de la peine à se définir : celui de Normandie-Maine, visité par votre rapporteur lors de la préparation de ce rapport, révise sa charte depuis près de dix ans sans être certain de pouvoir faire accepter à ses collectivités locales le document fort et opérationnel dont la Fédération nationale exige l'adoption pour renouveler le label. L'enthousiasme intact des techniciens du parc, que votre rapporteur a pu constater sur place, risque d'en être affecté à la longue.

De façon plus générale, une réponse mitigée a été apportée aux questions de votre rapporteur sur les conditions d'exécution de la mission d'initiative et d'animation reconnue aux parcs régionaux : il ne semble pas que ceux-ci soient nécessairement associés par les administrations de l'Etat à la conception des équipements et des politiques intéressant leur territoire, que la mobilisation des instruments agri-environnementaux de la politique agricole commune se fasse systématiquement par leur entremise, que les collectivités locales participantes se réfèrent très consciencieusement à la charte de leur parc dans l'exercice de leurs compétences d'aménagement.

Il est vrai que les parcs qui chevauchent nécessairement plusieurs départements et parfois plusieurs régions, ne correspondent pas toujours à des entités locales bien caractérisées où un fort sentiment de solidarité de destin et d'intérêts communs soutiendrait l'action des équipes. Un engagement des autorités politiques à la tête des conseils d'administration des syndicats mixtes peut pallier cette hétérogénéité. Cette solution est aléatoire dans l'espace et dans le temps. Dans ces conditions, les parcs n'apparaissent parfois que comme des guichets financiers apporteurs de soutiens à des projets conçus dans d'autres cadres.

La solution réside-t-elle dans l'octroi de pouvoirs aux organes des parcs pour leur permettre d'imposer aux collectivités le respect des engagements et orientations souscrits dans les chartes ? La loi «paysages» semble s'orienter dans cette voie dont il est permis de mettre en doute le réalisme.

La loi prévoit en effet que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures des chartes. S'agit-il de superposer une norme nouvelle à l'édifice complexe des documents d'urbanisme déjà agrémenté par la même loi des directives paysagères, cela en ajoutant au système actuel d'administration local un niveau de pouvoir supplémentaire inarticulable avec l'organisation territoriale existante ? Est-il question de recréer l'inextricable chevauchement des circonscriptions de l'Ancien Régime ?

On saisit ici la difficulté que les parcs ont à surmonter pour exister vraiment : structures fragiles plaquées sur un dispositif rôdé de longue date, ils ne pourront, quelque soient les pouvoirs normatifs que la loi leur accordera, s'intégrer à la «chaîne du commandement» que de façon pragmatique en misant sur le poids de leur direction politique, le dynamisme de leurs équipes techniques, l'excellence de leurs prestations, la popularité de leur image.

Celle-ci ne fait guère problème : dans le vaste mouvement de renouvellement des chartes et de reconduction des labels qui est en cours, on constate que tous les conseils régionaux ont demandé le renouvellement des labels et on ne fait pas état d'un quelconque mouvement de retrait des communes. Par ailleurs, de nombreux parcs ont pu renouveler leur charte en y insérant des dispositions remarquables sur la préservation de l'environnement, ainsi que des engagements précis dont les collectivités participantes s'imposent le respect. C'est le cas du parc d'Auvergne. D'autres parcs, comme celui de Lorraine passent pour avoir été réellement assimilés par les collectivités locales dont ils sont devenus un outil actif. Il y a donc une place pour eux mais c'est en misant sur des stratégies de pénétration pragmatique du système local de pouvoirs et non en poursuivant l'illusoire ambition d'être un pouvoir parmi les autres qu'ils deviendront peu à peu des acteurs essentiels de la politique des paysages.

C. L'EXPERTISE

Construire le paysage, c'est aussi bien entendu disposer des compétences professionnelles et du matériel scientifique nécessaires. La France n'en est pas encore assez riche, elle en prend conscience, des efforts sont entrepris.

1. Les compétences

La politique du paysage ne peut fonctionner sans structures capables de conseiller les promoteurs, l'administration locale, les communes, notamment dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme et des permis de construire. Ces structures existent, dans le cadre du département (ce qui conforte le sentiment que le département est le meilleur niveau d'appréhension de la politique du paysage), ce sont les CAUE, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Le nombre et la qualité des nombreuses réponses à un questionnaire transmis par votre rapporteur à tous les CAUE de France montre le dynamisme de ces organes dont l'engagement dans l'élaboration de politiques du paysage au niveau départemental paraît assez général.

Leur force repose sur la qualité technique de leurs équipes interdisciplinaires, leur excellente connaissance du terrain, leur neutralité au regard des enjeux financiers et administratifs de la vie locale (les responsables du CAUE insistent fréquemment sur la nécessité d'écarter toute évolution qui en ferait une structure administrative dotée de pouvoirs de contrôle).

Leur action, qui s'étend du Conseil architectural à l'assistance à l'élaboration de plans, chartes de paysage et programmes d'action, en passant par la sensibilisation du public et la formation aux problèmes techniques de l'aménagement paysager, est très diverse. Au titre de l'information-sensibilisation, les CAUE publient d'excellentes brochures techniques de vulgarisation des techniques de restauration de bâti ancien, de plantation de haies et espaces boisés, etc. Le Congrès national des CAUE, organisé à Bordeaux-Mérignac en septembre 1972, a recensé dans une cinquantaine de fiches de présentation, dont quelques-unes sont reproduites ci-après, des actions pilotes intéressant l'environnement et le paysage.

Les CAUE apparaissent ainsi comme un des instruments les plus prometteurs de la politique du paysage. Qui dit paysage devrait dire paysagiste. Il serait incongru d'espérer donner un contenu à une véritable politique du paysage si les professionnels font défaut : de même que la politique de protection des monuments historiques n'a pu se mettre en place que parce que Prosper Mérimée a lancé le corps des architectes des monuments historiques, il n'y aura pas de paysages si les paysagistes ne se répandent pas dans les villes et les administrations.

Or les quatre écoles d'enseignement supérieur forment moins d'une centaine de paysagistes concepteurs par an. Comparativement à l'Allemagne (12 écoles, 1000 paysagistes par an) ou à la Grande-Bretagne (10 écoles, 200 paysagistes par an), ces formations sont quantitativement insuffisantes. Dans les services des collectivités ou de l'Etat les compétences sont pratiquement inexistantes, il y a très peu de paysagistes. Par ailleurs les responsables d'aménagements ou d'équipements ne possèdent pas le bagage nécessaire. L'élaboration et le suivi des politiques de protection des paysages remarquables et la mise en oeuvre des plans de paysage souffrent de cette carence.

Plus nombreux, les paysagistes doivent aussi être en mesure de s'appuyer sur la force qu'assure un statut approprié. C'est le message convaincant que le personnel enseignant de l'école supérieure du paysage de Versailles a transmis à votre rapporteur au cours d'une visite qu'il y effectuait pour la préparation de ce rapport.

Faut-il alors créer un corps des paysagistes ? Ceux-ci, attachés à la pratique libérale de leur discipline, ne le souhaitent vraisemblablement pas. Il conviendrait à tout le moins de préciser et de protéger le titre de paysagiste afin que la pression de la demande ne conduise pas à accentuer la pratique déjà répandue des formations accélérées d'ingénieurs ou d'architectes qui manqueraient, sur le terrain, du savoir nécessaire à la confection de projets paysagers authentiques, et afin que les paysagistes étrangers n'occupent pas trop facilement un terrain vacant.

Il ne faut pas voir dans la revendication de reconnaissance professionnelle un reflet des soucis corporatistes d'une profession encore mal cernée. Les entretiens que votre rapporteur a eus avec une autre catégorie d'hommes du terrain, les entrepreneurs paysagistes, lui ont confirmé que l'architecte ou l'ingénieur ne s'improvisent pas paysagistes sans dommage pour le paysage.

Il serait donc essentiel de renforcer les structures d'enseignement du paysage et d'augmenter le nombre de

paysagistes formés chaque année. Il importe que les diverses tutelles ministérielles intéressées s'en préoccupent.

2. Connaissance des paysages

On ne connaît pas de réunion ou d'étude traitant du paysage qui ne pose en préalable le problème apparemment énigmatique du contenu juridique, scientifique ou socio-psychologique, selon les cas, de la notion. Votre rapporteur, abandonnant aux spécialistes une question qui paraît mériter un surcroît d'investigations de leur part, se contentera d'évoquer la nécessité d'une meilleure connaissance des paysages français, les efforts poursuivis et les possibles effets pervers de processus administratifs mal délimités.

On ne peut agir sur le paysage sans avoir une bonne connaissance de sa composition et de son évolution. Il est utile, pour ce faire, de disposer d'outils méthodologiques qui sont peu à peu élaborés. Il faut citer les plans de paysage, opérations expérimentales lancées par la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'environnement dans le Val de Loire, à Saint-Flour, à Belle-Ile. Ils ont pour vocation de permettre la constitution de références communes à l'ensemble des partenaires intervenant dans les décisions d'aménagement et donnent lieu, synthèse faite des premiers résultats, à l'élaboration d'un document de présentation destiné aux administrations et collectivités locales.

L'élaboration des premiers plans de paysage a commencé par un diagnostic effectué par un paysagiste, les élus locaux du territoire concerné et les services de l'Etat. Puis est engagée la phase de définition d'un projet, qui permet la confrontation des divers intérêts en jeu et aboutit à une liste d'actions (programme curatif, remaniement de POS, édiction de nouvelles protections, acquisitions foncières, actions en faveur du tourisme ...).

Le processus est clos par la signature de chartes entre l'Etat et les communes ainsi qu'entre les communes et différents opérateurs intéressés. Ces expériences, jusqu'à présent financées par l'Etat, sauf à Belle-Ile, mériteraient d'être développées.

Une autre expérience en cours vise à élaborer un outil d'analyse des paysages. Une typologie est actuellement testée dans le Var et dans le Finistère, dont les premiers résultats sont attendus en 1994. Il s'agit de classer et d'évaluer les paysages en fonction de critères à la fois subjectifs et objectifs.

Il faut enfin citer l'Observatoire permanent du paysage mis en place par la mission du paysage du ministère de l'environnement et dont l'objectif est de rassembler les données permettant d'apprécier les transformations du paysage et, par une exploitation du fonds ainsi constitué ou d'autres fonds existants, d'analyser les mécanismes qui conditionnent les évolutions des espaces, qu'ils soient ruraux, urbains, «naturels» ou composites.

L'observatoire rassemble particulièrement les données visuelles qui permettent de prendre conscience de manière immédiate des transformations des paysages.

Pour ce faire, il regroupe un fonds documentaire d'archives existantes et met en place un système d'inventaire photographique permanent : quelques photographes ont reçu mission de photographier des sites dont ils assureront le suivi. Les thèmes traités jusqu'à présent sont la mutation des paysages de moyenne montagne dans le parc naturel régional du Pilat, l'évolution des rives et franges de Valence après la construction de l'autoroute et du TGV, l'évolution des paysages traversés par l'autoroute du Nord dans le Nord-Pas-de-Calais, l'itinéraire des Causses à la Méditerranée dans l'Hérault, le plateau de l'Arbois.

Cette expérience n'est pas sans rappeler, avec une dimension dynamique supplémentaire, le travail effectué par la mission photographique de la DATAR au milieu des années 1980 pour garder des images du paysage français vu par un certain nombre d'artistes.

Autre aspect de la démarche méthodologique : la constitution d'inventaires. Ils n'en manquent pas, achevés ou en gestation : l'inventaire des monuments historiques, engagé dès 1913 ; l'inventaire des sites, engagé en 1930 ; l'inventaire permanent du littoral, réalisé à partir de 1977 et décrivant, pour toute la frange littorale, l'utilisation des sols, la propriété et le statut foncier ; l'inventaire forestier national, entrepris en 1960, qui permet de connaître avec précision les forêts et leur évolution ; l'inventaire des jardins et des parcs, relatif aux espaces paysagers anciens les plus intéressants ; l'inventaire des ouvrages d'art, en cours, région par région, qui concerne les ponts, viaducs, canaux, barages remarquables ...

Il faut accorder une mention particulière aux zones naturelles d'intérêt écologique, touristique et floristique, les ZNIEFF, conçues à partir de 1982 sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle avec l'objectif d'inventorier, décrire et mettre en carte les richesses écologiques, faunistiques et floristiques de notre pays.

Ce travail important a été réalisé et a donné lieu à l'élaboration d'une liste des ZNIEFF, objet juridiquement non identifié dont la fabrication a provoqué la perplexité de nos agriculteurs et dont l'usage possible suscite leur méfiance : les innocents ornithologues qui ont passé les barrières, parcouru prés et labours, suivi haies et ruisseaux, ne sont-ils pas l'avant-garde des bureaucrates zoneurs prêts à déferler sur nos campagnes, la directive habitat au poing et la convention de Ramsaz en sautoir ?

Une meilleure connaissance du territoire ne doit pas aboutir à en transformer de vastes surfaces en conservatoires où toute activité économique serait figée au nom de la préservation.

CONCLUSION

Au terme de cet examen des éléments constitutifs de la politique française des paysages, votre rapporteur souhaite rappeler les principales conclusions de sa réflexion :

● la construction des paysages de demain est aussi importante que la protection des paysages d'hier : la politique des paysages ne doit pas se suffire de la « sanctuarisation » d'espaces remarquables mais tenter d'opérer, dans les paysages banals, un compromis harmonieux entre aménagement économique et construction paysagère ;

● les méthodes de cette démarche ne peuvent être que le partenariat, l'incitation et la concertation qui seuls permettront de lancer la dynamique paysagère qu'une réglementation à la fois lâche et tatillonne n'a jamais pu imposer ;

● compte tenu du rôle que joue le droit de l'urbanisme dans l'évolution des paysages, la commune est le premier niveau d'identification et d'intervention dans le domaine du paysage. Le souci de l'efficacité devrait inciter à gérer ces pouvoirs au plan intercommunal ;

● le département est la collectivité appropriée de mobilisation, d'animation et de planification de la démarche paysagère. Il serait utile d'envisager de lui transférer des pouvoirs de décision à cet égard : on peut penser à l'adoption des directives paysagères ainsi qu'à celles des futurs schémas départementaux de protection de la nature et du patrimoine ;

● il serait envisageable de créer, auprès des départements, des agences départementales de l'environnement qui constitueraient à la fois leur instrument d'action et une instance de concertation et d'animation des acteurs intéressés ;

● il convient aussi de renforcer l'expertise disponible : les CAUE et les paysagistes en particulier ;

● il serait nécessaire de tirer le meilleur parti possible des régimes agri-environnementaux mis en place par la Communauté européenne et d'obtenir l'infléchissement de la jachère tournante mise en place dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune : l'installation de jachères fixes paysagères et environnementales devrait être autorisée sous certaines conditions de procédure assurant qu'elles ne sont pas détournées de leurs objectifs ;

● un régime financier et fiscal favorable au maintien et à la replantation des haies devrait être institué. On peut penser par exemple à exclure l'emprise des haies de la surface agricole utile ;

● il serait nécessaire d'introduire de l'ordre dans le phénomène des zones d'activités : il s'agirait d'obtenir un certain regroupement, leur préverdissement, d'éviter qu'elles ne soient installées au contact immédiat des axes routiers et des échangeurs, limiter le nombre de leurs accès à l'axe principal, éviter la prolifération d'enseignes. Les principaux maîtres d'ouvrages ont à cet égard une responsabilité primordiale qu'ils pourraient assumer dans des contrats d'axes proposés aux collectivités desservies par l'ouvrage.



EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné, sur le rapport pour avis de M. Ambroise Dupont, les crédits de l'environnement lors de sa séance du 10 novembre 1993.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Maurice Schumann a noté l'à-propos d'un rapport traitant de problèmes liés à la réforme de la politique agricole commune et à la négociation du GATT.

M. Philippe Richert a estimé que l'évolution des crédits budgétaires devait être interprétée compte tenu des annulations de crédits intervenues dans l'année. Evoquant le budget de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), il a estimé que les efforts effectués en France pour mesurer la qualité de l'air étaient insuffisants. C'est ainsi que le seul Land du Bade-Wurtemberg dispose d'un réseau de mesures deux fois plus étoffé que celui de la France.

Par ailleurs, il a manifesté son accord avec le rapporteur sur la nécessité d'instituer une jachère fixe dont les effets sur le paysage et sur la qualité de l'eau pourraient être remarquables.

M. René-Pierre Signé a estimé que la loi de protection des paysages était trop peu contraignante. Il a regretté qu'il ne soit pas possible de contraindre EDF à procéder à l'enfouissement des réseaux dans les sites classés. Il a aussi estimé que les parcs naturels régionaux constituent souvent des unités paysagères et humaines homogènes, mais dans le cadre desquelles n'était pas toujours menée une action efficace. Il a enfin rappelé que les CAUE étaient dans des situations financières extrêmement différentes et qu'il serait nécessaire d'établir une péréquation entre eux.

M. André Egu a jugé qu'en matière de paysages le département était le bon niveau d'intervention et a cité le plan départemental de l'environnement élaboré en Ile-et-Vilaine par une cellule départementale du paysage qui emploie huit architectes mis gratuitement à la disposition des communes ainsi que des urbanistes. La mise en oeuvre de ce plan se fait avec l'aide de la région grâce à la mobilisation du fonds d'aménagement urbain. Par ailleurs, il a

indiqué qu'une convention signée avec EDF et France Télécom avait permis l'élaboration d'un programme d'enfouissement des réseaux.

M. Robert Castaing, s'associant aux propos de **M. Philippe Richert** sur le contrôle de la pollution atmosphérique, a regretté la contradiction qui existe, en matière d'épuration des fumées, entre les mesures exigées par la réglementation et l'inefficacité des équipements existants.

Le **président Maurice Schumann**, relevant que la question centrale abordée par le rapport pour avis était le choix du bon niveau de gestion de la politique des paysages, et notant que le département en serait l'animateur le plus efficace, a estimé contestable que l'élaboration des schémas départementaux de protection de la nature et du patrimoine, dont la création est envisagée par le ministère de l'environnement, soit confiée au représentant de l'Etat et non aux élus.

Il a évoqué l'intérêt d'une extension au conservatoire du littoral du bénéfice de la dation en paiement et rappelé, à propos du contrôle de la pollution atmosphérique, que la voiture électrique, dont il avait préconisé le développement il y a vingt ans dans un climat de scepticisme général, apparaissait de plus en plus comme une solution adaptée aux problèmes de la circulation urbaine.

A l'issue de cette discussion, la commission s'est prononcée, à l'unanimité des commissaires présents, en faveur des conclusions de son rapporteur et a décidé de donner un avis favorable à l'adoption du budget du ministère de l'environnement pour 1994.

ANNEXE 1

LE PROGRAMME AGRI-ENVIRONNEMENTAL DE LA COMMUNAUTE

Le règlement CEE 2078/92 du Conseil prévoit l'instauration d'un régime d'aides aux exploitants agricoles sous la condition que les contraintes imposées à ceux-ci aient des effets positifs sur l'espace naturel et l'environnement.

Le régime peut comprendre des aides aux exploitants qui souscrivent un ou plusieurs engagements permettant d'établir des contrats avec l'administration :

- réduction de l'utilisation des engrais et produits phytosanitaires ou maintien d'un niveau faible d'utilisation et introduction ou maintien des méthodes de l'agriculture biologique ;

- extensification des productions végétales y compris fourragères ou maintien de la production déjà extensive ou reconversion des terres arables en herbages extensifs ;

- réduction de la charge du cheptel bovin ou ovin par unité de surface fourragère ;

- utilisation d'autres méthodes de production compatibles avec la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi que maintien de l'espace naturel et du paysage ou de l'élevage de races locales en voie de disparition ;

- gestion des terres pour l'accès du public et les loisirs ;

- entretien des terres agricoles et forestières abandonnées ;

- mise en jachère pour 20 ans avec l'objectif d'une utilisation à des fins liées à l'environnement (biotopes et parcs naturels) ou pour protéger les systèmes hydrologiques ;

Le régime d'aide peut comprendre des mesures visant à améliorer la formation des agriculteurs en matière de pratiques de production compatibles avec l'environnement (dépenses éligibles jusqu'à concurrence d'un montant de 2.500 F/personne ayant suivi des cours ou stages complets).

Une prime annuelle par hectare ou par unité de bétail est octroyée aux exploitants qui souscrivent un ou plusieurs engagements, pour au moins 5 ans (dans le cas du retrait des terres la durée de cet engagement est portée à vingt ans).

Les Etats membres ont la possibilité de prévoir que l'engagement des agriculteurs fasse l'objet d'un plan global applicable à l'ensemble de l'exploitation.

La mesure agri-environnementale est cofinancée par le FEOGA garantie à un taux de 50 % (75 % pour la Corse et les DOM-TOM). Elle est mise en oeuvre dans chaque Etat membre au moyen de programmes zonaux pluriannuels couvrant une zone homogène du point de vue de l'environnement et de l'espace naturel.

Le programme est établi pour une durée minimale de 5 ans et comporte au moins les données suivantes :

- la délimitation de la zone géographique ;
- une description des caractéristiques naturelles, environnementales et structurelles de la zone ;
- une description des objectifs visés et de leur justification en fonction des caractéristiques de la zone ;
- les conditions d'octroi des aides compte tenu des problèmes rencontrés ;
- les estimations des dépenses annuelles de la réalisation du programme zonal ;
- les dispositions prises en vue d'une information adéquate des opérateurs agricoles et ruraux.

Ce régime apparaît comme la prolongation de celui mis en place par l'article 19 du règlement CEE 797/85 qui autorisait les Etats membres à instituer un système facultatif d'aide aux agriculteurs acceptant d'introduire ou de maintenir des productions agricoles compatibles avec la protection de l'environnement, de l'espace naturel, du paysage.

● l'application par la France

La France s'est engagée avec, pour le moins, hésitation dans la mise en oeuvre de mesures agri-environnementales trop contraires à sa jeune tradition productiviste et trop évocatrices de la notion, encore incongrue dans les années 1985-1990, d'agriculteur «jardinier du paysage». La pression des faits bruxellois aidant et au

prix d'un habillage sémantique qui ne trompera personne (on parle désormais de l'agriculteur «*prestataire de services*»), la France est en voie de passer de l'expérimentation réticente de l'article 19 du règlement de 1985 à la mise en oeuvre franche et peut-être bientôt massive des articles 23 à 24 du règlement de 1992.

En ce qui concerne l'article 19, il a été décidé en 1989 de lancer un programme expérimental dans quatre zones pilotes : le Vercors, la Crau sèche dans les Bouches-du-Rhône, les marais de Charente-Maritime et de Vendée. Un comité technique national agriculture-environnement a réuni, pour la coordination des travaux, le ministère de l'agriculture, celui de l'environnement, la profession agricole, les associations de protection de la nature, le CNASEA, le CEMAGREF et l'INRA.

Par la suite, l'expérience a été étendue à l'ensemble des départements métropolitains dans les cas suivants :

- les régions pour lesquelles l'intensification de l'agriculture entraîne des pollutions, en particulier dans le cas de la pollution des eaux par les engrais et les pesticides ;

- les secteurs de biotopes rares et sensibles (du point de vue de la faune sauvage et de la flore), qui sont en général des territoires bien localisés et particulièrement fragiles. Parmi ceux-ci, la priorité est accordée aux zones humides (biotopes de l'avifaune migratrice), le plus souvent recensées par le ministère de l'environnement ;

- les régions très extensifiées et à très faible densité agricole, affectées par la déprise agricole, où l'abandon progressif de certains territoires a pour conséquence des problèmes d'environnement, notamment de risques naturels majeurs (glissement de terrain, avalanches, inondations ...), ou des risques de déstructuration quasi irréversible du patrimoine paysager ;

- les zones menacées par les incendies de forêt, principalement regroupées en zone méditerranéenne, où la prévention des feux de forêt constitue un enjeu majeur dans l'arrière-pays et en moyenne montagne.

Cet élargissement de l'expérience a abouti aux résultats suivants :

- 62 projets ont été agréés par le comité technique national, 4 projets au titre de l'objectif de «*réduction des pollutions de l'agriculture intensive*», 28 projets «*adaptation des systèmes d'exploitation dans les secteurs de biotopes rares et sensibles*», 26 projets «*prévention de la déprise agricole et de ses effets*», 4 projets

«*pâturage sous forêt en zone méditerranéenne*». Ils intéressent plus de la moitié des départements métropolitains et couvrent près de 240.000 hectares primables dans des périmètres sensibles couvrant environ 800.000 hectares.

- Les budgets octroyés, tous financements confondus, représentent 106 millions de francs par an pendant cinq ans soit un programme de 530 millions de francs ; en moyenne les primes à l'hectare s'élèvent à 445 francs, et l'on constate au fil des ans une tendance à une augmentation des primes à l'hectare conjointe à une amélioration de la qualité environnementale des contrats acceptés par les agriculteurs.

- 33 projets ont reçu un avis favorable des organes communautaires : 3 dossiers «*réduction des pollutions*», 16 dossiers «*protection des biotopes*», 13 dossiers «*prévention de la déprise*», un dossier «*pâturage sous forêt*». Ces 33 dossiers représentent 325.000 hectares potentiellement primables dont 115.000 finançables pour un budget de 63,2 millions de francs par an pendant 5 ans dont 54,8 millions de francs de l'Etat et 8,4 millions de francs des collectivités territoriales.

- Parmi les 33 dossiers ayant reçu un avis favorable de la Communauté, 29 ont fait l'objet d'une décision de participation financière du FEOGA. Ces 29 dossiers représentent 288.800 hectares potentiellement primables, dont 105.300 hectares finançables (36,46 %) pour un budget de 58,7 millions de francs par an pendant 5 ans dont 50,6 millions de francs de l'Etat et 8,1 millions de francs des collectivités territoriales.

Les dossiers non encore soumis à l'agrément de la Communauté vont passer sous le régime de l'article 21 et suivants du règlement 2078/92 dont l'exécution vient de démarrer.

Ainsi, la Commission des Communautés Européennes examine actuellement 25 programmes agri-environnementaux présentés par la France le 29 juillet dernier au titre du règlement 2078/92 : toutes les régions métropolitaines ainsi que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ont décidé de prendre des mesures concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

Un total pluriannuel d'environ 6 milliards de francs, tous financements confondus (Etat, collectivités, CEE), pourrait être distribué par cette procédure : environ 1,2 milliard par an pendant cinq ans puisqu'en général il s'agit de contrats engagés pour cinq ans.

Parmi les sept types d'actions prévus, trois se détachent par l'importance des budgets qui leur seront consacrés :

Les opérations locales, de conception très proche des anciennes actions «article 19» (550 millions de francs).

. 220 sites seront concernés (y compris les 62 mentionnés plus haut, qui sont réintégrés dans la nouvelle procédure) dont à peu près la moitié au titre de la préservation des biotopes fragiles et la moitié au titre de la lutte contre les effets de la déprise agricole ou la préservation des paysages ;

. environ 800.000 hectares seront primables, dans des périmètres sensibles couvrant près de 2,5 millions d'hectares ;

. 40 à 50.000 agriculteurs pourraient bénéficier de ce type de contrat, toujours fondé sur le volontariat ;

. les dépenses, tous financements confondus, s'élèveraient à 550 millions de francs par an pendant cinq ans ;

. les contributions respectives de l'Etat et des collectivités seraient de 4/5 et 1/5, ce qui traduirait une logique contractuelle somme toute finalement bien acceptée ;

. les régions Pays-de-Loire, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes seront les principales bénéficiaires du dispositif.

La protection des eaux (241 millions de francs)

. les collectivités participeraient à hauteur de 30 % des dépenses nationales ;

. la reconversion d'environ 60.000 hectares de terres arables représenterait la majeure partie (150 millions de francs) des budgets consacrés à cet objectif, bien avant la réduction des intrants (5 millions de francs) et le retrait à long terme (35 millions de francs) ;

. quatre régions ont fait un effort particulier dans ce domaine : Midi-Pyrénées, Bretagne, Poitou-Charentes, Centre.

L'extensification par agrandissement (168 millions de francs)

. on peut estimer à 100.000 hectares les superficies concernées.

ANNEXE II

La réglementation relative aux accès

Le droit d'accès à une voie publique est un droit attaché à la propriété immobilière en vertu de l'article 682 du code civil.

Il n'est possible d'interdire l'accès à des routes que par la loi :

- routes express : article L.151-3 du code de la voirie routière
- autoroutes : article L.122-2 du code de la voirie routière
- déviation de routes à grande circulation : L.152-1 du code de la voirie routière

Les servitudes de nonaccès attachées aux routes express et aux déviations doivent être annexées aux P.O.S., s'il y en a, conformément aux articles L.126-1 et R.126-1 du code de l'urbanisme.

*

* *

L'aménagement d'accès nouveaux à une route doit faire l'objet d'une autorisation :

- agrément préfectoral pour la création de voies publiques ou privées débouchant sur une route nationale : article L.123-8 du code de la voirie routière ;
- permission de voirie délivrée par le gestionnaire de la voie ;
- pour les routes nationales : arrêté du 15 janvier 1980 relatif à la conservation des RN ;
- pour les routes départementales : règlement général sur la conservation des RD annexé à l'arrêté du 30 mars 1967 ;
- pour les voies communales : arrêté type annexé au décret du 14 mars 1964.

En matière d'urbanisme l'article R.111-4 du code de l'urbanisme permet de refuser un permis de construire si les accès présentent un risque pour la sécurité. Lorsque le terrain est desservi

par plusieurs voies il est alors possible d'imposer l'accès sur celle où la gêne pour la circulation est la moindre.

*

* *

L'interdiction d'accès ou la suppression de celui-ci lorsqu'il ne s'agit pas d'autoroutes, de routes express ou de déviations, donne lieu à indemnités.

Il en va de même si des travaux routiers rendent impraticables des accès pendant longtemps à des immeubles et a fortiori à des commerces.

1/

ANNEXE III

L'enfouissement des lignes électriques.

(dossier EDF)

EDF

Electricité
de France

**PROTOCOLE POUR L'INSERTION
DES RESEAUX ELECTRIQUES
DANS L'ENVIRONNEMENT**

PREMIER BILAN

SOMMAIRE

Communiqué

1 - Tableau de synthèse des résultats

2 - Recherche et Développement

3 - Exemples d'application de la convention

4 - Les conventions régionales, départementales et locales

5 - Protection du patrimoine naturel

6 - Les champs électromagnétiques et la formation, deux points particuliers de la convention

PROTOCOLE POUR L'INSERTION DES RESEAUX ELECTRIQUES DANS L'ENVIRONNEMENT : BILAN UN AN APRES LA SIGNATURE

Dans un protocole signé le 25 août 1992, Electricité de France s'est engagée auprès de l'Etat à renforcer et à accélérer son action en faveur de l'insertion des réseaux dans l'environnement. Après une année d'application, les objectifs sont dans l'ensemble atteints. Ils ont même dans certains cas, été dépassés, en dépit de la récession économique.

Accélération du programme d'enfouissement des lignes

Les résultats varient selon les niveaux de tension ; ils dépassent notamment les objectifs pour la basse et la moyenne tension ; pour les réseaux haute tension, l'enfouissement présente encore des contraintes techniques et des surcoûts importants.

En basse tension, 5 100 km de lignes ont été mises en souterrain ou posées en façade. Pour la moyenne tension (20 000 volts), le kilométrage global du réseau aérien a été stabilisé dès cette année, alors que les engagements pris dans le protocole prévoyaient cette stabilisation à partir de 1996 ; les lignes nouvelles ont en effet été majoritairement construites en souterrain. Pour le réseau haute tension (63 000 et 90 000 volts), la part du souterrain pour les lignes construites doublera à partir de 94 et au delà selon les engagements contractuels déjà pris, soit 12 % contre 6% pour les exercices précédents.

Indemnisation

Pour le réseau très haute tension (400 000 volts), certaines lignes sont actuellement en attente d'autorisation ; en application du protocole, de nouvelles dispositions ont été mises en oeuvre pour indemniser les riverains des lignes en cours ou en fin de construction en Mayenne, ou ceux des lignes qui raccorderont la centrale de Civaux au réseau.

Elargissement de la concertation : comités régionaux et départementaux

Une des dispositions du protocole consiste à favoriser une concertation le plus en amont possible des projets ; au cours de la première année de son application les comités de concertation se sont mis en place.

Dix comités régionaux de concertation sont opérationnels. Huit autres instances vont être créées prochainement. Ces comités travaillent sur les schémas régionaux et sur des thèmes prioritaires comme l'action d'EDF dans le domaine de l'environnement, l'insertion des réseaux électriques, la participation au développement économique local et la qualité de la fourniture.

Soixante six comités départementaux sont également en place. Ils réunissent des élus, des fonctionnaires et des représentants des milieux socioprofessionnels.

Respect du patrimoine naturel

Trente nouvelles conventions ont été signées au cours de l'année avec les collectivités locales et les associations : elles visent notamment la protection de l'avifaune (12 lignes haute tension ou très haute tension ont ainsi été équipées de dispositifs de protection), le respect du patrimoine paysager ou encore la formation des agents EDF aux techniques de l'environnement.

L'entreprise a développé l'utilisation des procédés de simulation par incrustation des lignes sur films vidéo ou photos: ces techniques sont maintenant utilisées pour étudier l'impact du passage des lignes dans les zones particulièrement sensibles et permettent de trouver, en concertation avec les élus, les passages de moindre impact. Elle développe l'utilisation plus systématique de pylônes plus discrets comme les poteaux bois en site montagneux ou forestiers et de nouvelles techniques de mise en oeuvre des ouvrages comme la pose des lignes par hélicoptère par exemple.

TYPES DE LIGNES	Kilométrage en 92	Engagements nouveaux liés au protocole	Réalizations pour cette année	Perspectives
Très haute tension (225 et 400 kV)	225 kV : 25 400 km 2,2 % en souterrain. 400 kV : 19 600 km <i>entièrement en aérien.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnisation des riverains propriétaires d'habitation, à proximité des ouvrages en cas de vente des habitations. - Utilisation des couloirs de lignes existantes pour la construction des nouveaux ouvrages ; 30 % des nouvelles lignes 400 kV seront construites selon ce principe. - Pour chaque km de lignes très haute tension à construire en dehors des couloirs existants, dépose d'un kilométrage au moins équivalent de lignes de moindre tension ou mise en souterrain de réseaux moyenne tension existants, situés au voisinage de la ligne en projet. - Utilisation des techniques les plus modernes de conception, d'implantation et de construction des ouvrages (utilisation de l'hélicoptère en zone de montagne par exemple). - Participation d'EDF jusqu'à 5 % du coût de la ligne en projet à un fonds d'aménagement des réseaux destiné à cofinancer avec les collectivités locales, des actions d'amélioration de l'insertion des réseaux existants dans la zone concernée par le tracé. - Création des schémas directeurs national et régionaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en place pour la ligne de la Mayenne d'une procédure d'indemnisation des riverains. - aucune ligne concernée cette année (les études étaient antérieures) - 150 km des lignes existantes déposées ; 110 km de lignes moyenne tension mises en souterrain. - utilisation de techniques de fondation de pylônes et de déroulage de câble moins pénalisantes pour l'environnement. Déroulage de câbles par hélicoptère. - cf. fiche n°3 - cette création est liée à la mise en place des comités de concertation. Les premières discussions ont eu lieu au sein des comités en place. 	<ul style="list-style-type: none"> - le principe de mise en place de telles procédures ayant reçu l'agrément du Conseil d'Etat, elles se mettront en place au fur et à mesure de l'émergence des besoins. - dans les prochaines années, 45 % des nouveaux ouvrages seront construits dans des couloirs de lignes existantes. - application du protocole - développement de ces techniques - application du protocole - pour l'essentiel, les schémas directeurs devraient être achevés en 94

1 - TABLEAU DE SYNTHÈSE DES RESULTATS

TYPES DE LIGNES	Kilométrage en 92	Engagements liés au protocole	Réalizations pour cette année	Perspectives
Basse tension (moins de 20 kV)	628 000 km 19 % en souterrain.	<ul style="list-style-type: none"> - Construction d'au moins 5 000 km par an en technique souterraine ou sous la forme de réseaux torsadés en façade d'habitations, soit un effort de 1 500 km environ par an par rapport à la situation présente. - Recours systématique aux poteaux bois dans les parcs naturels. - Aménagement d'ici 2000 de tous les ouvrages basse tension dangereux pour l'avifaune. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de 5 100 km en souterrain ou posé en torsadé sur les façades - Utilisation accrue des poteaux bois ou recours au souterrain dans les parcs naturels. - Etudes avifaune démarrées sur l'ensemble des zones sensibles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Achèvement des études avifaune et programmation pluriannuelle des travaux d'équipement des réseaux. - Utilisation comparable de souterrains et torsadé (5 000 km). - Programmes d'effacement des points noirs.
Moyenne tension (20 kV)	565 000 km 21 % en souterrain.	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisation d'ici fin 1996 du kilométrage aérien moyenne tension. - Mise en souterrain annuel d'environ 11 000 km de lignes soit 3 000 km de plus qu'actuellement. - Utilisation des techniques les plus modernes de conception d'implantation et de construction des ouvrages. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisation dès 1993 de la longueur du réseau aérien. - Croissance du taux de souterrain dans les travaux neufs : 47 % en 91 à 60 % cette année 93. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite de l'effort de substitution du souterrain à l'aérien. - Poursuite de la décroissance du stock de réseau aérien (dans les conditions économiques prévisibles à ce jour).
Haute tension (45, 63 et 90 kV)	48 200 km 2,9 % en souterrain.	<ul style="list-style-type: none"> - Doublement du rythme de mise en souterrain des nouvelles lignes à haute tension soit environ 100 km par an. - Réalisation en structure compacte des poste d'alimentation situés en zones urbaines ou périurbaines denses. - Soumission des lignes et postes haute tension à enquête publique. - Concertation sur les schémas directeurs national et régionaux. - Utilisation des techniques les plus modernes de conception, d'implantation et de construction d'ouvrages. 	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 80 km pour cette année. - deux postes en structure compacte cette année. - le décret de modification des textes concernant les enquêtes publiques a été publié fin mars 1993. - cette concertation a débuté dans les régions où le comité de concertation a été mis en place. - utilisation accrue de photomontages, de pylônes béton et muguet (cf. fiche n°6) 	<ul style="list-style-type: none"> - la part du souterrain sera de 100 à 120 km contre 60 à 80 km dans les exercices précédents. - la tendance va s'accroître. - Cette procédure sera systématiquement appliquée pour les nouveaux ouvrages mis à l'étude. Fonctionnement normal dès 94. - la mise en place des comités régionaux devant être achevée fin 93, cette concertation prévue sur l'établissement des schémas directeurs va se généraliser. - la tendance va s'accroître.

2 - RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT

Développer le réseau 400 000 volts tout en limitant son impact sur l'environnement est l'un des problèmes posés actuellement aux chercheurs.

Des solutions semblent déjà possibles, mais il faudra prouver leur faisabilité technique et économique. La Direction des Etudes et Recherches d'EDF s'y emploie en liaison avec les constructeurs et les autres centres de recherche dans le monde. Les efforts vont s'intensifier dans les prochaines années.

Les nouveaux conducteurs.

Premier axe de recherche, de nouveaux conducteurs pour lignes aériennes qui permettent d'augmenter la capacité de transit des lignes actuelles. Ces évolutions technologiques peuvent être envisagées à court terme. La quantité d'électricité supplémentaire transportée ne devrait pas dépasser 10%.

D'où l'étude de nouvelles technologies plus performantes, comme les conducteurs bimétalliques. Utilisables à haute température, ils permettent de faire transiter des puissances élevées. Ils sont expérimentés à petite échelle au Japon. Le bilan technique et économique est prévu pour 1996.

Egalement à l'étude, un conducteur "composite" fait d'un coeur en matériaux composites offrant une bonne résistance mécanique des lignes aux intempéries et d'une enveloppe réalisée dans un alliage très conducteur augmentant jusqu'à 30 % le transit d'électricité.

L'électronique de puissance

Le deuxième axe de recherche concerne l'utilisation de l'électronique de puissance. Certains dispositifs permettront de soutenir la tension en certains points du réseau, de répartir les transits entre plusieurs chemins électriques et d'améliorer la sécurité du réseau. Cela suppose une profonde évolution des composants électroniques. Des études et réalisations sont en cours dans plusieurs pays européens, aux Etats-Unis et au Japon. Premier prototype sur le réseau 225 000 volts français fin 1996.

Les câbles à isolation gazeuse

Troisième axe, les câbles à isolation gazeuse. Ils sont constitués par des tubes métalliques contenant un ou plusieurs conducteurs, l'isolation électrique étant assurée par un gaz sous pression. Selon les premières études, ils pourraient représenter, à l'horizon 2010, une alternative intéressante aux câbles à isolation solide pour le réseau 400 000 volts pour des liaisons de forte puissance. Mais un effort de recherche très important reste à faire pour démontrer la faisabilité de cette technique sur des distances de plusieurs dizaines de kilomètres. La solution est actuellement utilisée dans différents pays, y compris en France, mais la liaison la plus longue n'est que de 700 mètres.

D'autres recherches sont menées sur les câbles à isolation synthétique à haute tension.

L'objectif est de faciliter la mécanisation de leur pose pour en réduire le coût, comme on l'a déjà fait pour les câbles moyenne tension.

Les pylônes

Un concours d'architectes est lancé pour définir de nouvelles silhouettes pour une meilleure intégration dans le paysage. De premières ébauches sont attendues pour 1994.

Une étude avec l'université de Nancy est en cours pour définir des poteaux en bois pouvant être utilisés pour des ouvrages à très haute tension (225 000 volts) implantés en zone boisée. En 1994, une première expérience est prévue dans une forêt du Massif Central.

3 - EXEMPLES D'APPLICATION DE LA CONVENTION

Année de transition pour la mise en place du protocole : les instances se mettent en place progressivement. Voici quelques exemples d'application du protocole.

Déplacement d'une ligne très haute tension.

Aux abords de la ville de Rennes sur la commune de Cesson-Sevigné, Electricité de France va déplacer une ligne très haute tension en vue d'une diminution de l'impact visuel de la ligne. En collaboration avec le Comité Régional de concertation de Bretagne qui s'est mis en place en mai 1993, une convention entre EDF et la commune est en discussion. Elle prévoit un cofinancement commune EDF ; le Fonds d'Aménagement des Réseaux (FAR), alimenté par la mise en service de la ligne de renforcement de l'alimentation de la Bretagne, sera utilisé à cette occasion.

Ligne haute tension en Haute Normandie : mise en place d'un processus de concertation

Dans le cadre de l'application du protocole, la construction d'une ligne haute tension sur la commune de Hondouville a amené EDF à signer une convention avec les différentes parties prenantes :

- le Conseil Régional de Haute Normandie
- le Conseil Général de l'Eure
- la commune de Hondouville
- la société Kaysersberg

Cette convention prévoit la mise en souterrain d'ouvrages basse et moyenne tension, pour une valeur totale de 2 700 000 F. Le financement est supporté à 50% par EDF.

Pose sous tension par hélicoptère de dispositifs avertisseurs sur une ligne très haute tension dans le Val d'Allier

Une opération de pose de spirales de balisage a été effectuée entre Moulins et Vichy. La pose a été réalisée sous tension par des lignards d'EDF, depuis une nacelle, suspendue à une trentaine de mètres sous l'hélicoptère. Les démarches nécessaires sont actuellement en cours pour que cette zone devienne une réserve ornithologique régionale.

Cette opération a été financée par EDF (300 000 F)

4 - LES CONVENTIONS REGIONALES, DEPARTEMENTALES ET LOCALES QUELQUES EXEMPLES

REGION ALSACE

Convention "environnement" avec le Conseil Général du Bas-Rhin et France Télécom du 8 septembre 1992 pour une durée de 5 ans. Engagement sur un programme de mise en souterrain de réseaux basse tension avec cofinancement EDF (50 %), Conseil Général (30 %) et commune concernée (20 %).

REGION AQUITAINE

- Département des Pyrénées-Atlantiques

- . Convention de partenariat avec le Conseil Général du 4 Mars 1992 pour la valorisation du patrimoine par la lumière.
- . Convention du 12 Février 1993 pour l'enfouissement des réseaux autour des marais d'Orx.
- . Convention avec plusieurs communes (Oloron) pour la réalisation de travaux avec cofinancement EDF et la commune concernée.

- Département de la Dordogne

- . Convention avec les communes de Périgueux et Boulazac.

REGION AUVERGNE

- Convention avec la Ligue de Protection des Oiseaux pour effectuer le recensement des espèces nichant dans la vallée du Haut Allier et définir les ouvrages basse moyenne tension susceptibles de présenter un danger pour ces espèces (financement EDF 220 000 francs).

REGION BASSE-NORMANDIE

- Convention avec le Groupe Ornithologique Normand (GON) et la Dame Blanche (Centre de scins pour la faune sauvage). Elle définit les modalités d'information et d'intervention afin de sauvegarder les oiseaux protégés, tout particulièrement les espèces rencontrées sur le territoire du Calvados.



REGION BOURGOGNE

- Convention avec le conservatoire des sites bourguignons pour la protection de la zone de la Truchère (convention intervenue dans le cadre du raccordement du poste de Romenay en Saône et Loire).

REGION CORSE

- Convention signée avec le département de la Corse du Sud et en négociation avec le département de Haute Corse. Ces conventions concernent l'insertion des réseaux dans l'environnement. Outre EDF, elles rassemblent : l'office de l'environnement de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil Général du département concerné, les syndicats d'électrification rurale et France Télécom.

REGION ILE DE FRANCE

- Convention avec le Conseil Général du Val d'Oise et le Conseil Régional. Cette convention concerne l'amélioration esthétique des réseaux basse et moyenne tension. EDF participe pour 30 % au financement des opérations dans le cadre d'un programme pluriannuel.
- Convention avec le Conseil Général de l'Essonne et France Télécom. Elle porte sur la mise en souterrain de lignes EDF et France Télécom.

REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

- Convention avec l'Ecole des Mines d'Albi pour le passage en souterrain de la ligne haute tension Jalard-Réalmon sur une longueur de 500 mètres. Le financement apporté par EDF est de 1 million de francs.

REGION LIMOUSIN

- Convention avec la société pour l'étude et la protection des réseaux du Limousin pour la protection de l'avifaune.

REGION MIDI-PYRENEES

- Convention du 29 Juin 1993 avec Nature Midi-Pyrénées, le Groupe Ornithologique du Tarn et le Centre d'Etudes et de Réhabilitation de la Faune Sauvage. L'objet de cet accord est de fixer les modalités d'action pour déterminer et mettre en oeuvre, à partir des zones considérées comme sensibles par les associations, les interventions prioritaires visant à neutraliser les ouvrages électriques meurtriers pour l'avifaune dans les départements de la Haute-Garonne, de l'Ariège, du Gers, du Tarn et du Tarn-et-Garonne.
- Convention du 2 Juin 1992 avec le Parc National des Pyrénées. Elle se propose de :

- . créer un partenariat entre le Parc et EDF : réseau d'alerte (le Parc National de Pyrénées pourra utiliser en cas de besoin, incendie par exemple, les moyens de communication des services d'EDF), documentation et sensibilisation du personnel
- . effacer au mieux la "présence d'EDF" : enfouissement de réseaux, protection des oiseaux, enlèvement des matériels devenus inutiles.
- Convention avec les communes de Tarbes, Lourdes et Cauterets comprenant un volet environnement prévoyant la réalisation de travaux avec cofinancement des communes concernées.
- Action de concertation avec les Bâtiments de France concernant la ville de Toulouse. Le but est de mettre en évidence les besoins environnementaux pour mieux les satisfaire. Les préoccupations actuelles concernent l'intégration des coffrets basse tension dans les façades des immeubles du coeur historique de Toulouse.

REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

- Convention avec la ville de Gardanne. Enfouissement de deux lignes haute tension lors de travaux de modification et de renforcement.
- Protocole avec la ville de Marseille. Il prévoit : une concertation en amont la plus large possible, la recherche du moindre impact des chantiers dans la ville, l'utilisation prioritaire des techniques discrètes (torsadé en façade, souterrain), l'établissement d'un programme annuel d'effacement ou d'amélioration de l'esthétique des ouvrages, la participation aux actions de sensibilisation à l'environnement, la formation des personnels, l'utilisation d'énergie non polluante privilégiée par la ville. Un bilan annuel des actions réalisées sera rendu public.
- Convention avec la ville d'Aix en Provence. Elle concerne des opérations sur le réseau dans le centre ville.
- Plan d'action pluriannuel pour l'environnement avec le département du Vaucluse. Il s'agit d'une démarche concertée sur l'environnement qui se veut globale sous forme d'une véritable démarche qualité (cartographie, ornithologie, formation,...).
- Convention avec des communes du Var pour l'intégration des réseaux dans les centres des villes touristiques.
- Département des Alpes-Maritimes
 - . Opérations en cours avec des communes ou des sites prestigieux comme Mougins ou l'île de Saint Honorat.
 - . Collaboration étroite avec le parc du Mercantour pour la protection de l'avifaune (pour l'ensemble du réseau).

REGION RHONE-ALPES

- Convention de Décembre 1992 avec la commune d'Aillon le Jeune.
- Convention de partenariat du 3 Janvier 1993 avec la mairie de Beaurepaire sur le thème de l'environnement.
- Protocole environnement du 22 Janvier 1993 avec le Conseil Général de Savoie et France Télécom.
- Charte qualité ville (plan municipal d'environnement) avec Valence du 15 Février 1993.
- Charte de partenariat "Au Service de la Cité" du 18 Février 1993 avec la Communauté Urbaine de Lyon. Un chapitre concerne l'intégration des lignes et ouvrages électriques.
- Charte qualité ville avec Crest du 26 Février 1993.
- Convention avec le Syndicat d'Electrification du Rhône du 26 Février 1993.
- Convention de partenariat de Mars 1993 avec l'Ecole Centrale Lyon et le Conseil Régional pour la création d'une chaire d'environnement (durée 5 ans).
- Convention de partenariat du 26 Février avec le Centre Ornithologique Rhône-Alpes. EDF est associée à certains travaux pour la protection de l'avifaune.

5 - PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

La gestion des tranchées forestières

Les règles de l'art conduisent habituellement à couper de façon systématique la végétation sous les lignes à deux fins, d'une part rendre plus facile la prévention des incendies et lutter contre ceux-ci, d'autre part éviter les interruptions de fonctionnement des lignes pouvant conduire à couper des clients. Les tranchées forestières ainsi réalisées sont parfois contestées pour leur impact sur le paysage, la flore, la faune et quelquefois sur la tenue des sols. C'est pourquoi des recherches et des expériences ont été engagées, afin d'en limiter l'effet.

En particulier, l'unité de Montchanin en Bourgogne située sur une zone très boisée met en pratique une méthode d'entretien plus sélective de ses tranchées qui paraît concilier les impératifs environnementaux, techniques et économiques. L'action nationale engagée actuellement étudie la possibilité de généraliser cette pratique en s'assurant de ses possibilités d'adaptations locales.

De plus une large information de tous les personnels chargés de l'entretien des tranchées est effectuée dans le cadre du stage "Impact des lignes haute et très haute tension sur les Milieux Naturels" dans lequel le sujet est largement abordé.

La protection de l'avifaune

- Réseaux basse et moyenne tension

Les accidents survenant sur ces réseaux sont principalement des électrocutions. Les études entreprises démontrent la bonne fiabilité des dispositifs d'isolation des câbles ou des armements. Les gammes de produits correspondants sont maintenant testées en tant que prototypes et leur production industrielle a débuté.

Les recherches pour localiser les poteaux dangereux pour l'avifaune ont été confiées à des spécialistes ornithologues dans la plupart des régions. Elles permettront d'établir une liste de supports à équiper sur l'ensemble du territoire. La mise en oeuvre de cette action a fréquemment conduit à la signature de conventions locales entre EDF et des groupes ornithologiques concernés.

Les réseaux basse et moyenne tension proches des 53 nids de cigognes, localisés par les ornithologues, ont été équipés pour protéger ces oiseaux des dangers d'électrocution. Cette action s'est achevée fin 1992.

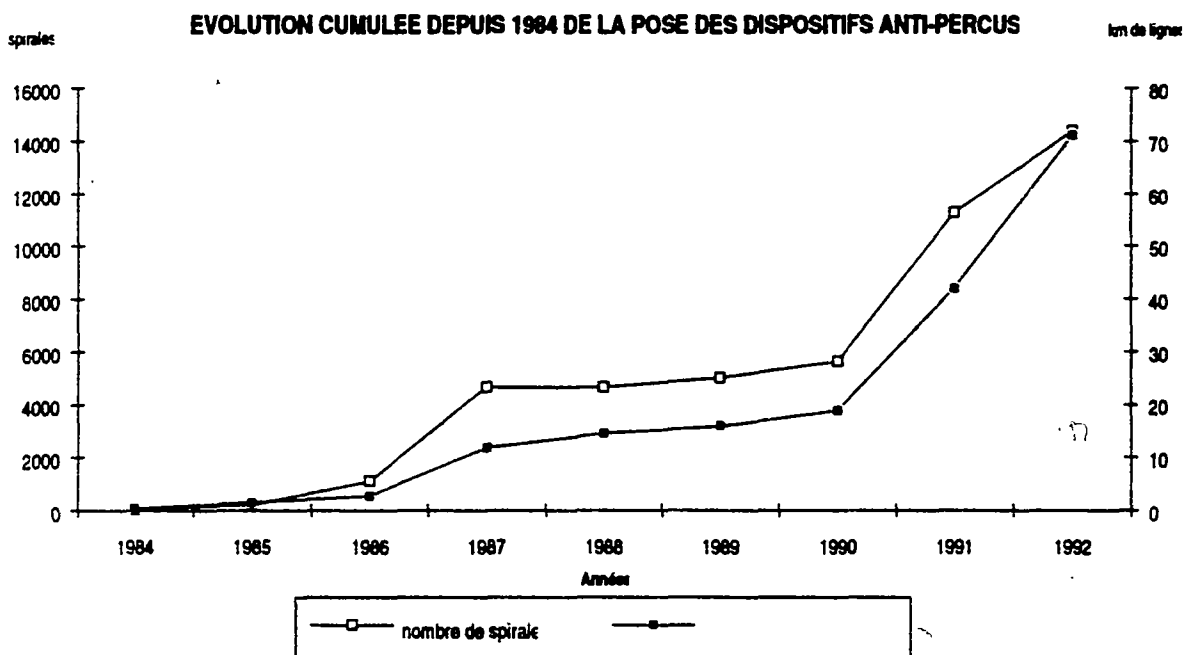
- Réseaux haute et très haute tension

Dans ce cas, il s'agit essentiellement d'accidents par percussions avec les câbles. Les recherches fondamentales conduites depuis le début des années 1980 en collaboration avec des spécialistes de l'ornithologie ont abouti à la mise au point de deux types de protection :

. l'avertissement visuel constitué par des spirales en matériau synthétique disposées sur les câbles .

. l'effarouchement visuel constitué par des maquettes de rapace en résine disposées au sommet des pylônes.

Les nombreuses observations de terrain recueillies depuis plus de dix années ont permis d'optimiser les méthodes de pose de ces dispositifs et d'accroître leur efficacité. Celle-ci est maintenant reconnue par toutes les associations ornithologiques de France. Ces dispositifs intéressent de plus en plus les pays étrangers confrontés à ce problème (le Japon notamment).



En particulier cette année on dénombre sur le réseau environ 14 500 spirales sur une trentaine de lignes sur 70 km, une cinquantaine de silhouettes de rapace 15 lignes. Par exemple, sur la ligne très haute tension de la Mayenne, 700 spirales et 4 silhouettes de rapace ont été installés, sur la ligne très haute tension qui traverse le parc régional de l'Allier, 300 spirales ont été posées et enfin sur la ligne haute tension qui passe au sud de Briançon 150 spirales ont été posées.

Afin que l'équipement des ouvrages de transport puisse être poursuivi et achevé pour la fin de ce siècle selon les engagements pris, EDF a commandé à des spécialistes la réalisation de cartes des portions du réseau dangereuses ou potentiellement dangereuses pour l'avifaune, établies par région administrative. Les investigations sur le terrain, qui ont nécessité l'intervention de plus de 60 ornithologues de haut niveau, sont aujourd'hui achevées. Les cartes et les fiches accompagnant chacune des zones identifiées sont en cours d'établissement et seront disponibles en octobre prochain.

Chaque unité d'EDF réalisera les études de détail pour les zones qui lui incombent, programmera et installera les équipements anti-collision qui seront apparus nécessaires.

**6 - LES CHAMPS ELECTROMAGNETIQUES
ET LA FORMATION DU PERSONNEL
DEUX POINTS PARTICULIERS DU PROTOCOLE**

LES CHAMPS ELECTROMAGNETIQUES

L'étude épidémiologique "franco-canadienne"

Cette étude statistique est la plus importante de ce type jamais réalisée dans le monde. Elle concerne plus de 120 000 agents de 3 compagnies d'électricité, pour lesquels sont étudiées les corrélations éventuelles entre exposition aux champs et certaines pathologies. L'université Mac Gill de Montréal, chargée de cette étude, prévoit d'en publier les résultats dans la revue Science fin 1993, début 1994.

L'action d'EDF

Dans ce domaine, EDF a pris l'option d'informer le public sur l'état réel des connaissances en la matière afin de limiter l'impact des rumeurs alarmistes sans fondement scientifique.

Cette volonté de communiquer se traduit par la rédaction de documents destinés à différents publics (grand public, milieu médical...), par l'assistance fournie à des spécialistes pour l'analyse de travaux publiés (supplément technique à la "Dépêche Vétérinaire" n°30 du 27 Février au 12 Mars 1993).

La transparence voulue sur ce dossier s'est concrétisée par les manifestations suivantes :

- L'organisation avec l'INSERM (Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale) d'une conférence de presse présentant le rapport de synthèse sur les effets des champs sur la santé commandé par EDF à cet organisme.
- L'organisation par EDF du colloque "Champs électromagnétiques et consommateurs" à Paris le 24 Juin dernier. Ce congrès a permis aux plus grands spécialistes internationaux d'exposer le résultat de leurs travaux, d'exprimer leur avis et de répondre aux interrogations de l'assistance composée d'élus, de représentants d'associations, de responsables de l'administration, de représentants des médias.
- La création d'un stage spécifique pour les agents EDF afin de disposer de personnels capables d'assurer avec compétence l'information du public.

LA FORMATION

PERSONNELS EDF

Dans le domaine des lignes de transport : une formation adaptée est en place depuis plus de dix ans.

Dans cette formation, deux types de stage peuvent être répertoriés :

- **Une formation aux métiers dans laquelle la dimension environnement est prise en compte** :

- . "Formation de base Lignes".
- . "Formation des contrôleurs de travaux".

- **Des stages spécifiques où l'environnement est le seul thème abordé** :

- . "Initiation à la forêt".
- . "Perfectionnement à l'environnement".
- . "Impacts de lignes haute et très haute tension sur les milieux naturels".

Avec la signature du protocole, une réflexion a été menée sur l'évolution à donner à cette formation en fonction des engagements pris. Les propositions retenues sont les suivantes :

- Maintien en l'état de la formation existante.
- Intégration dans la formation aux métiers, essentiellement celle concernant le personnel chargé de l'entretien des ouvrages, de thèmes environnement spécifiques et modulaires.
- Création d'un stage sur le thème "exposition aux champs électriques et magnétiques et santé humaine et animale". Dans un souci constant de transparence, le but est, au niveau de chaque région, de disposer d'intervenants susceptibles de répondre aux interrogations du public dans ce domaine.
- Création d'un nouveau stage destiné aux "spécialistes environnement" et au personnel chargé de la communication des unités régionales.

Dans le domaine du réseau de distribution : de nombreux stages sont organisés pour former l'encadrement, les chargés d'affaire et les agents techniques, le plus souvent avec la participation de conférenciers extérieurs de l'administration (comme par exemple les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), les architectes des bâtiments de France, l'Office National des Forêts, les parcs nationaux...).

PERSONNEL EXTERIEUR A EDF

Personnels des DRIRE*

Dès novembre 1992, un stage "Impacts des lignes haute et très haute tension sur les milieux naturels" en région Poitou-Charentes a été ouvert aux agents des DRIRE, les participants étaient pour moitié des agents DRIRE et pour l'autre moitié des agents EDF ; 5 nouvelles sessions se sont tenues en 93.

Dans le domaine du réseau de distribution, dans certaines régions, les personnels des DRIRE suivent les stages organisés pour le personnel EDF.

Personnels des entreprises

Il n'existe actuellement aucun stage adapté, ce qui nécessite donc de définir le contenu de la formation à mettre en place.

Une réflexion sur le contenu d'un stage de courte durée, destiné aux intervenants des entreprises de construction est actuellement en cours.

Par la suite, dès que la technique pour améliorer la gestion des tranchées forestières aura été finalisée, une formation-sensibilisation pour les entreprises chargées de l'entretien de ces tranchées sera étudiée.

Dans le domaine du réseau de distribution : le personnel des entreprises suit ou suivra la formation du personnel EDF.

La région Rhône Alpes fournit des intervenants dans des formations dans le cadre de l'enseignement supérieur et même pour des associations. Par ailleurs, en partenariat avec l'Ecole Centrale de Lyon, EDF participe à la création d'une chaire d'environnement.

* Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.