

PREFACE

La sous-direction de l'aménagement et des paysages organise chaque année un séminaire de réflexion sur ses activités et son fonctionnement. Les rencontres annuelles de tous les agents de la sous-direction doivent, pour favoriser la cohésion entre des équipes fortement sollicitées le reste de l'année, être un moment de réflexion sur ses objectifs et ses moyens dans un contexte administratif où tout change, parfois rapidement.

Des sujets d'actualité ont les deux années précédentes été privilégiés pour approfondir une réflexion commune : l'aménagement du territoire en 1994, la ville et le développement durable en 1995.

Ce séminaire s'inscrit cette année à une période charnière particulièrement importante. Cette actualité, marquée par le 25^{ème} anniversaire de la création du ministère de l'Environnement, est l'occasion, pour chacune des unités, d'un bilan et d'une réflexion sur ses missions, ses méthodes de travail et ses partenaires. De plus, l'arrivée au ministère de l'Environnement des compétences en matière de sites et d'espaces protégés jusqu'ici exercées par la direction de l'Architecture et de l'Urbanisme qui va entraîner une modification de l'organigramme de la direction et, par contrecoup, de celui de la sous-direction de l'Aménagement et des Paysages, donne à cet exercice une urgence particulière.

Cette réflexion prospective a retenu, cette année, un thème plus général. Ce séminaire est consacré à l'examen du bilan de la sous-direction, pour mieux identifier et définir les missions. Son objectif central est de mieux mobiliser la sous-direction autour du thème fondateur : **la prise en compte de l'environnement dans les travaux et aménagements et les politiques territoriales** qui, aujourd'hui, est devenu un thème prioritaire, même si cette mission se trouve souvent éclatée entre les directions sectorielles du Ministère.

Les documents préparés pour cette rencontre sont complétés ici par plusieurs notes qui n'ont généralement pas été diffusées au delà des services centraux du ministère et qui, même si elle se réfèrent à des situations qui ont pu évoluer, n'en présentent pas moins un réel intérêt. Le document qui est présenté ici constitue ainsi un exposé synthétique des faits qui ont marqué l'histoire de ce service et des textes principaux autour desquels je souhaite que cette réflexion se poursuive, afin qu'elle intègre plus complètement les préoccupations des Directions Régionales de l'Environnement.

Jean LAFONT

LE BILAN DE VINGT ANNEES POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES TRAVAUX ET AMENAGEMENTS

LE BILAN DE VINGT ANNEES POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES TRAVAUX ET AMENAGEMENTS

1 - A l'origine, l'Atelier Central de l'Environnement (ACE)

**2 - De l'ACE à la Sous Direction de l'Aménagement et des
Paysages (SDAP)**

3 - L'organisation de la sous-direction

4- La réorganisation prochaine de la SDAP

1 - A L'ORIGINE, L'ATELIER CENTRAL DE L'ENVIRONNEMENT

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1976

L'Atelier Central de l'Environnement (A.C.E.) a été créé en 1977 pour mettre en oeuvre l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature et son décret d'application du 12 octobre 1977 définissant les modalités de la procédure de l'étude d'impact. La nécessité d'une prise en compte de l'environnement avant que l'administration ne prenne une décision sur les demandes de travaux et d'aménagement qui lui sont présentées avait plusieurs fois été rappelée au début des années soixante-dix. Elle se concrétise enfin avec l'étude d'impact qui ouvre un champ nouveau où tout reste à construire, des méthodes aux modalités d'information, dans le but de contribuer à une approche plus durable et équilibrée de l'aménagement du territoire.

Les objectifs de l'Atelier Central

Dans le cadre de cette loi nouvelle, l'objectif principal était de veiller à un changement culturel profond et à l'instauration, pour la première fois, d'un principe de précaution dans les actions d'aménagement. Une structure administrative, l'Atelier Central de l'Environnement était chargée d'accompagner la mise en oeuvre de cette loi. Au delà de la partie réglementaire, l'A.C.E. devait veiller, à travers l'élaboration de documents, à la diffusion des savoir-faire auprès des aménageurs. Cette loi impliquait un profond changement dans les mentalités. Les maîtres d'ouvrage devaient être mobilisés et responsabilisés puisque l'étude d'impact était préparée sous leur responsabilité, en faisant appel ou non à un bureau d'études extérieur.

L'Atelier Central de l'Environnement a d'abord focalisé son attention sur la mise en place de la réglementation : sortie de documents à l'usage des services qui devaient l'appliquer, à l'usage des aménageurs publics et privés. Les premières années ont ainsi été caractérisées par une activité essentiellement éditoriale. Un champ d'action énorme était ouvert avec, dès le départ, 5 à 6 000 études d'impact par an (plus que tous les autres pays de la CEE réunis). Par la suite, trois objectifs ont sous-tendu le travail de l'Atelier : l'amélioration des projets, l'appui à l'autorité administrative qui les autorise (services de l'Etat et des collectivités locales), l'encouragement à la participation du public à travers les enquêtes. L'idée centrale étant de transformer petit à petit la culture des aménageurs.

Le travail de l'Atelier Central

L'A.C.E., constitué dès l'origine en équipe pluridisciplinaire, a ainsi travaillé à la définition de toutes les conditions de mise en oeuvre de l'article 2 de la loi de 1976, aussi bien au niveau des concepts que des procédures et des méthodes. Cette tâche a été d'autant plus délicate que l'étude d'impact entrait dans un droit de l'aménagement en grande partie déjà construit. Le travail d'adaptation a ainsi consisté, pour chaque type d'activité, pour chaque catégorie d'aménagements ou de projets, à définir à quelle place venait se greffer l'étude d'impact, et selon quelle procédure.

Des circulaires d'application ont ainsi été élaborées en commun avec les départements ministériels concernés, responsables de ces procédures : le ministère de l'Agriculture pour le remembrement, le défrichement ou l'hydraulique agricole, le ministère de l'Equipement pour les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires, etc. le ministère de l'Industrie pour les lignes électriques, les mines, les carrières, etc. Chaque ministère a ainsi collaboré avec le ministère de l'Environnement pour définir les conditions d'insertion de l'étude d'impact dans les procédures existantes.

Parallèlement à l'élaboration de ces documents officiels (circulaires d'application, décret général précisant par catégorie d'opérations les procédures réglementaires), chacun des chargés de mission de l'Atelier Central de l'Environnement travaillait à des documents de méthode dans son secteur d'intervention. Enfin, l'A.C.E. donnait son avis sur les études d'impact qui relevaient de la procédure des travaux mixtes de la loi de 1952 et du décret de 1955, ce qui ajoutait à sa fonction réglementaire et à la production de documents de méthode, l'étude d'un certain nombre de dossiers de projets.

L'Atelier Central de l'Environnement au sein du ministère

A cette époque, le ministère intervenait encore directement comme une force sans services extérieurs importants. Les Délégations Régionales à l'Architecture et à l'Environnement (DRAE) mettaient progressivement en place des services capables d'intervenir dans tous les domaines de l'environnement. Les structures traditionnelles existaient peu au sein de ce ministère et son insertion au plan interministériel était encore tâtonnante. Il apparaissait alors comme le relais, au sein du gouvernement, du milieu associatif. Ministère d'opposition plus que de participation à la décision, il était constitué, jusqu'à la fin des années 80 de trois grands ensembles :

- la DEPPR (Direction de l'Eau, de la Prévention des pollutions et des Risques) qui comprenait près de la moitié des effectifs et qui travaillait sur l'eau, les déchets, la pollution, etc. ;
- la direction de la protection de la nature dont la culture était à priori opposée à tout aménagement ;
- et la Délégation à la Qualité de la Vie, à laquelle l'Atelier Central était rattaché.

L'organisation du ministère en différentes sous-directions, la création des DIREN, le rattachement de structures comme l'ADEME, la création de l'IFEN... ont marqué ce tournant important dans l'histoire de la prise en compte de l'environnement dans les politiques de l'Etat.

2 - DE L'A.C.E. A LA SOUS DIRECTION DE L'AMENAGEMENT ET DES PAYSAGES (SDAP)

L'organisation du ministère de l'Environnement, qui se dote d'une structure administrative à part entière, va de pair avec la préparation de nouvelles lois : loi sur l'eau, les déchets, le bruit (92), loi sur les paysages (93). Le dispositif réglementaire se renforce ainsi par ces nouvelles réglementations et sous l'impulsion des directives communautaires. Cette nouvelle génération de textes est fortement marquée par les logiques sectorielles mais ne concernait pas directement l'A.C.E. dont le caractère transversal et l'autonomie s'étaient renforcés. En effet, si au départ, cet atelier comportait une petite cellule infrastructure dont l'essentiel de l'activité était de donner son avis sur les études d'impact et sur les projets d'infrastructure au niveau central, il s'est peu à peu intéressé à d'autres projets d'aménagement qui ne pouvaient être traités par d'autres services du ministère. Chaque "entrée" environnement de l'aménagement avait vocation à aller à l'Atelier Central qui est toujours apparu un peu comme un électron libre, un service semi-autonome.

La réorganisation du ministère du tout début des années 90, guidée par des logiques sectorielles, a mis en cause le devenir de l'Atelier Central, alors constitué d'une cellule étude d'impact, d'une cellule infrastructure et d'un chantier ville. Elle se traduit finalement par le changement de la direction de rattachement : le bureau de la ville reste à la Direction des Ressources Humaines et des Moyens de la Qualité de la Vie (DRHMQV) alors que l'Atelier Central de l'Environnement accueille la mission paysage et passe à la DNP. Cette réorganisation est plus liée à des questions de rééquilibrage numérique qu'à des problèmes de réorganisation fonctionnelle. Ce rattachement de la sous-direction à une direction qui s'occupe essentiellement de protection des espaces et des espèces et non d'aménagement était surprenant. Pourtant il est loin d'être contre nature ; il pose surtout des problèmes dans le caractère transversal de son action dans une direction dont les attributions sont limitées aux milieux naturels. Il s'agit de promouvoir un aménagement intégré, respectueux de l'environnement. Du côté du bureau de la ville, cette période correspond à la transformation des plans municipaux en chartes d'environnement avec une forte commande politique contribuant à développer au sein de ce bureau, une référence presque exclusive aux chartes (cf. chapitre "bureau ville").

Une deuxième réorganisation, fin 93, met fin à la DRHMQV, remplacée par la Direction Générale de l'Administration et du Développement. Les politiques sectorielles du ministère se renforcent et se traduisent par un effort de planification : schémas d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des grands bassins et des sous-bassins, schémas départementaux pour les déchets, etc.

La sous-direction de l'Evaluation Environnementale devient, sous Michel Barnier, la sous direction de l'Aménagement et des Paysages qui retrouve un bureau de la ville. Nous sommes alors dans la configuration actuelle de la sous-direction de l'Aménagement et des Paysages.

3 - L'ORGANISATION DE LA SOUS-DIRECTION DE L'AMENAGEMENT ET DES PAYSAGES

La sous-direction de l'Aménagement et des Paysages a choisi une organisation très souple qui favorise les liaisons transversales entre les quatre bureaux qui sont souvent conduit à traiter ensemble des question transversales. Plusieurs chargés de mission directement rattachés au sous-directeur apportent par ailleurs leur soutien à un bureau.

Les services communs : information, gestion administrative et financière, etc. sont directement assurés par la sous-direction en liaison avec chacun des bureaux qui peuvent ainsi privilégier les tâches spécifiques à chacun de leurs domaines d'intervention.

L'organisation de ces services communs est la suivante :

Chargé de la Sous-direction : **Jean LAFONT**

Adjoint au chargé de la sous-direction : **Philippe TROUVAT**

Secrétariat : **Patricia KEM-DAURELLE**

Correspondant pour la gestion financière : **Roger DESAILLY**

Correspondant gestion administrative : **Marius MARIE-ANTOINE**

CHARGES DE MISSION

Bernard GODBILLON : Chargé de mission pour les enquête publiques et la participation du publique aux projets de travaux et d'aménagement.

Jean-Louis DELMAS : Chargé de mission transports et soutien au bureau des infrastructures.

Vincent HUSSENOT : Chargé de mission pour le développement économique.

Francis LEVY : Chargé de mission auprès du directeur de la Nature et des Paysages pour l'instruction des projets d'infrastructures de transport.

Charles LILIN : Chargé de mission pour le formation et les études et soutien au bureau de l'évaluation environnementale.

Tahar OU-RABAH : Relations avec les pays francophones sur l'évaluation environnementale ; mise en place d'un centre commun sur les études d'impact et soutien au bureau de l'évaluation environnementale.

Joseph RACAPE : Chargé de mission pour la politique agricole et soutien au bureau de l'évaluation environnementale.

4 - LA REORGANISATION PROCHAINE DE LA SDAP

Demain, l'organigramme de la sous-direction va à nouveau être modifié puisque le bureau du paysage quitte la sous-direction pour se rattacher à une nouvelle sous-direction regroupant les compétences en matière de sites, d'espaces protégés et de paysage.

C'est l'occasion de faire un point sur l'activité de chacun des bureaux tout au long de cette longue évolution qui commence avec l'Atelier Central, afin de dégager les nouvelles orientations, les méthodes de travail et peut-être l'organisation qu'appelle ce changement.

Cette réflexion s'impose d'autant plus que la sous-direction se trouve aussi confrontée à une question de positionnement stratégique : le service doit passer d'une période caractérisée par la prise en compte de l'environnement à l'occasion des projets à travers la réglementation des études d'impact, à une période où l'environnement devra être intégré le plus en amont possible dans la planification de la décision. Son approche de toutes les actions qui touchent à l'espace va changer et chacun des bureaux va devoir intégrer progressivement cette évolution.

L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

1 - Le bureau de l'évaluation environnementale

2 - Quelques événements marquants de l'activité du bureau de l'évaluation environnementale en 1995

3 - L'organisation du bureau de l'évaluation environnementale

4 - L'évaluation environnementale aujourd'hui

ANNEXE 1 Prendre en compte l'environnement dans les décisions d'urbanisme
par Monique TURLIN (mai 1996)

ANNEXE 2 L'intervention du ministère de l'environnement dans le domaine du tourisme et des loisirs
par Claudine ZYSBERG (septembre 1995)

1 - LE BUREAU DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE LA SDAP

L'évaluation environnementale, un concept récent

Le concept d'évaluation environnementale est relativement récent dans le vocabulaire environnemental français. Jusqu'ici le système français s'est intéressé davantage au document que représente l'étude d'impact qu'au processus. De la conception du projet en amont à sa réalisation, son fonctionnement et au suivi de ses impacts, la problématique a longtemps été réduite à la seule production de l'étude d'impact, c'est à dire à la réalisation d'une obligation réglementaire de moyens, au détriment de la réalisation d'un objectif de résultat qui était de faire des aménagements respectueux de l'environnement par une prise en compte des problèmes d'environnement depuis le stade le plus amont à celui le plus aval. Il a fallu attendre la loi du 12 juillet 1983 pour voir affirmée l'unité de deux réglementations parallèles : études d'impact et enquêtes publiques. Si l'approche réductrice s'est prolongée si longtemps, cela tient en grande partie au contexte juridico-administratif, de droit latin, qui caractérise nos modes de fonctionnement. Un droit écrit, avec des obligations très encadrées nuit finalement à des modes de fonctionnement plus pragmatiques et qui collent de plus près aux réalités.

Les effets pervers de la réglementation sur les études d'impact (1976-1993) de cette réglementation

Entre 1977 année du décret général d'application de la loi de 1976 et 1993, date du décret modificatif, la réglementation n'a pas été modifiée. Le service a travaillé sur cette base réglementaire avec un champ d'application très large : la quantité a ainsi été privilégiée au détriment de la qualité. L'étude d'impact a été appliquée tous azimuts à des projets éminemment variables du point de vue de leur envergure, de leur importance spatiale et de leurs impacts sur l'environnement. Le décret de 1977 spécifie bien que l'importance de l'étude d'impact est fonction de l'importance du projet et de ses répercussions sur l'environnement, mais cette disposition reste très vague et l'étude d'impact concerne également des projets de taille extrêmement modeste. Comment alors gérer dans de bonnes conditions un aussi grand nombre de procédures ? La largeur de ce champ d'application et sa diversité extrême ont conduit le service à privilégier la préparation de guides thématiques par rapport à des documents plus généraux : il a fallu attendre 1993 pour qu'une circulaire générale d'application soit publiée.

Ainsi, la tendance à privilégier une approche purement formelle de l'étude d'impact a permis une dérive du système vers une formalisation à l'excès. Car des études d'impact peuvent ainsi être formellement satisfaisantes mais n'avoir aucune répercussion sur la conception même du projet, sur ses caractéristiques intrinsèques, sur son insertion dans l'environnement, sur ses mesures d'accompagnement.

Le thème de l'évaluation environnementale, au centre de l'actuel bureau

Le bureau de l'évaluation travaille depuis quelques années sur le thème de l'évaluation environnementale : un séminaire s'est ainsi tenu l'an dernier sur l'instauration d'un niveau d'évaluation stratégique pour l'évaluation environnementale des impacts concernant les plans et programmes. Cette réflexion permet d'esquisser une évolution vers une prise en compte plus en amont afin d'assurer une meilleure efficacité au système de l'évaluation environnementale.

A ce titre, des travaux méthodologiques se poursuivent pour intégrer l'environnement dans les politiques nationales à travers des évaluations stratégiques : schémas de transport, politiques agricoles, politique d'aménagement du territoire, politique du tourisme, politique d'urbanisme, etc.

Dans la même lignée, il organisera en 1997, à l'occasion des 20 ans de l'étude d'impact un colloque dont l'objectif est à la fois de mesurer le chemin parcouru, mais également de donner une nouvelle impulsion aux études d'impact. Cette initiative prolonge la démarche entreprise pour les pays francophones en 1995.

Le bureau de l'évaluation environnementale est également présent, notamment au niveau législatif et réglementaire, dans un certain nombre de politiques nationales, puisqu'il a en charge la prise en compte de l'environnement dans les politiques nationales d'aménagement. Les interventions sur le littoral et la montagne, espaces fragiles, sont privilégiées mais le bureau est aussi présent sur l'ensemble des thèmes relatifs à l'aménagement et à l'urbanisme et à la définition d'une fiscalité plus écologique. Des interventions s'ouvrent peu à peu sur d'autres domaines, notamment sur le contractuel. Pour le tourisme par exemple, des conventions sont passées entre le ministère de l'Environnement et des Fédérations représentant des domaines d'activité touristique. Ces organismes sont prêts à intégrer les préoccupations environnementales dans les aménagements à condition que le ministère les appuie du point de vue des moyens et des méthodes. La démarche est la même dans le domaine agricole et le bureau maintient un volet d'intervention pour définir de nouveaux outils de sensibilisation et de formation.

L'orientation du bureau dépasse ainsi l'étude d'impact et l'évaluation environnementale et élargit son action aux approches contractuelles dans certains secteurs sensibles de l'aménagement.

Les objectifs du bureau compte tenu de la restructuration de la sous-direction

Ce bureau va jouer, dans le cadre du passage d'une logique de projet à une logique d'intégration plus en amont, un rôle moteur, un rôle de centre d'impulsion en affirmant la volonté de donner une priorité marquée au thème de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale.

Le bureau de l'évaluation environnementale, nous l'avons vu, gère à la fois la réglementation et initie les démarches novatrices (méthodes) en matière d'évaluation environnementale. Récemment, ce bureau s'est donné pour tâche d'organiser davantage les forces qui, en France, interviennent en matière d'étude d'impact : organisation des bureaux d'études, prise en compte dans les universités de cette dimension transversale de l'environnement, etc. Cette initiative a été prise sous la pression extérieure dans la mesure où un certain nombre de pays avaient impulsé une étude d'efficacité de l'évaluation environnementale au plan mondial. La sous-direction joue ainsi aujourd'hui, à son niveau, un rôle moteur.

Plusieurs leviers, diversement opérationnels sont à l'oeuvre et doivent être renforcés :

- l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) est sollicité pour devenir un centre de ressources, de recherche et de formation en matière d'étude d'impact. Ce centre manque cruellement. Le travail est considérable compte tenu de la masse de données produites depuis presque 20 ans. Recherche méthodologique, formation et centralisation des données constituent trois axes importants d'intervention que le bureau ne peut réaliser actuellement, faute de moyens surtout mais également car ils nécessitent une mise en commun des savoirs et des données ;
- s'assurer l'appui de l'AFIE (Association Française des Ingénieurs Ecologues) est également un objectif à atteindre pour monter un réseau allant dans ce sens . La sous-direction travaille à la constitution d'un réseau de travail sur ce thème ;
- enfin, le bureau travaille actuellement à l'élaboration d'un document, "l'étude d'impact en 100 questions", guide pratique pour l'élaboration et l'évaluation des études d'impact destiné aux acteurs, qui amorce une nouvelle génération de documents pour renforcer le contrôle du ministère sur la qualité des études d'impact.

Concernant les différentes politiques nationales d'aménagement sur lesquelles travaille le bureau, un effort est à faire afin de jouer un rôle d'impulsion en se recentrant plus sur l'évaluation environnementale, aussi bien au niveau de la réglementation que des méthodes.

2 - QUELQUES EVENEMENTS MARQUANTS DE L'ACTIVITE DU BUREAU DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN 1995

Les procédures de concertation

Elaboration du décret d'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et concernant la consultation du public et des associations en amont des grandes décisions d'aménagement

Ce décret fixe la composition de la Commission nationale du débat public, donne une liste non limitative des opérations susceptibles de faire l'objet d'un tel débat et détermine les grandes caractéristiques de ce débat.

L'arbitrage rendu par le cabinet du premier ministre marque une avancée significative, en ce sens qu'il accroît les pouvoirs de direction du débat de la Commission nationale (fixation de la date de début du débat public et prolongation éventuelle des délais de celui-ci) et les pouvoirs d'investigation de la commission particulière (demande de complément de dossier et expertise complémentaire).

Cette avancée a été appréciée du milieu associatif, qui demeure attentif au contenu de l'arrêté d'application de ce texte réglementaire, concernant les modalités d'indemnisation des membres des commissions particulières, et sera très vigilant sur la manière dont seront conduits les premiers débats.

Mise en oeuvre d'une charte de la concertation : ce texte est établi par un comité national de pilotage, indépendant, placé sous la présidence d'un parlementaire, également élu local (Madame Martinez, député-maire de Laragne-Montéglin).

L'annonce de cette charte de la concertation a suscité un intérêt certain, tant au sein des pouvoirs publics que des milieux associatifs et des maîtres d'ouvrage privés. L'exercice auquel se livre le comité national de pilotage confronte celui-ci à de multiples questions. De la volonté de ce comité de résoudre les antagonismes et les contradictions, dépendra la valeur de cette charte de la concertation. La réflexion engagée touche à certaines conceptions de la démocratie locale et conduit à envisager de nouvelles formes de démocratie participative.

Les études d'impact

Modification de la directive communautaire sur les études d'impact, adoption d'une position commune au Conseil des ministres de l'environnement du 18 décembre 1995 :

Le Conseil des ministres de l'environnement du 18 décembre 1995 a adopté une position commune sur le projet de directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

L'objectif du projet soumis par la Commission au Conseil était double : d'une part, harmoniser les conditions d'application de la directive dans les différents Etats membres, d'autre part, transcrire les dispositions de la Convention d'Espoo de 1991 sur l'impact transfrontière.

Le texte qui a fait l'objet d'une position commune le 18 décembre 1995 comporte les principes suivants :

- extension de l'annexe I, la liste des projets obligatoirement assujettis à étude d'impact passe de 9 à 20 rubriques,
- clarification des modalités de sélection des projets de l'annexe II pour laquelle chaque Etat membre pourra choisir entre un système de liste avec des seuils ou critères ou un système de sélection au cas par cas au vu d'une pré-étude,
- instauration du "scoping" avec la faculté donnée au maître d'ouvrage de demander à l'autorité compétente de lui préciser le contenu des informations à fournir dans l'étude d'impact et la faculté donnée aux Etats membres d'organiser un "scoping" à l'initiative de l'autorité compétente,
- amélioration de la transparence des décisions,
- renforcement des procédures transfrontières qui passent d'une obligation d'information à une obligation de consultation.

La France a beaucoup oeuvré dans le sens d'une extension du champ d'application obligatoire et obtenu en partie satisfaction avec un élargissement significatif de l'annexe I. Par ailleurs, l'introduction des concepts anglo-saxons de "screening" (sélection des projets au cas par cas) et de "scoping" (définition contradictoire du contenu de l'étude d'impact) constitue un atout important pour améliorer le dialogue entre maîtres d'ouvrage et autorités compétentes dans la préparation des études et des projets.

L'évaluation environnementale

Une enquête de l'Association française des ingénieurs écologues

Le ministère de l'Environnement a demandé à l'Association française des ingénieurs écologues de réaliser auprès de ses adhérents une enquête sur l'efficacité de l'évaluation environnementale en France, en reprenant le questionnaire préparé pour l'étude internationale. L'évaluation environnementale doit répondre à trois objectifs : elle doit être un outil technique, un outil d'information du public et un outil d'aide à la décision. La réflexion des ingénieurs écologues sur l'amélioration de l'efficacité de l'évaluation environnementale porte sur ces trois volets. Plus que les réponses, sont présentées ici les questions qui se posent pour améliorer le dispositif.

Comment améliorer la qualité des études ?

Pour les ingénieurs écologues, le dispositif français d'évaluation environnementale ne donne pas toute satisfaction. Ils notent des insuffisances à trois niveaux : le cahier des charges n'est pas toujours défini avec une précision suffisante; la compétence des réalisateurs de l'étude et les informations dont ils disposent sont un facteur limitant important; le contrôle de la qualité des études est insuffisant.

Ils proposent que **le cahier des charges** soit spécifique à chacun des projets et précise les modalités de réalisation et le contenu de l'étude, et s'interrogent sur les solutions à préconiser.

Pour **améliorer la qualité des études**, les ingénieurs écologues proposent de développer la formation initiale et continue des opérateurs; de favoriser les approches pluridisciplinaires; de développer un système de qualification des bureaux d'études.

Pour améliorer **le contrôle de la qualité des études** et la pertinence environnementale des projets, les interrogations sont aussi nombreuses.

Comment améliorer la participation du public ?

La participation du public n'est pas, à leurs yeux, totalement satisfaisante. Pour renforcer le débat social sur les projets, plusieurs orientations sont proposées par les ingénieurs écologues.

Comment améliorer la contribution de l'évaluation environnementale à la prise de décision ?

L'enquête met l'accent sur deux moments critiques lors de l'autorisation des projets : la formalisation des engagements du maître d'ouvrage sur les conditions environnementales de la réalisation des travaux et la mise en oeuvre effective des mesures préconisées par l'étude, et l'établissement de dispositifs de suivi des travaux et de bilan a posteriori pour vérifier que le maître d'ouvrage tient les engagements qu'il a pris. Les réponses proposent un large éventail de mesures pour renforcer le caractère décisionnel de l'évaluation environnementale :

Tout montre que ces questions que se posent les ingénieurs écologues ne sont pas seulement propres à la France mais peuvent permettre de mieux poser les problèmes qui doivent être traités pour rendre plus efficace un dispositif limité le plus souvent aux phases de diagnostic et de préconisation de mesures d'atténuation et à la participation du public après les études techniques et qui ne concerne que des projets. Les phases amont de programmation et de planification restent trop souvent en dehors de cette démarche où l'essentiel est pourtant de penser globalement.

Première rencontre des pays francophones sur l'évaluation environnementale

A l'initiative du Canada et de l'Association internationale de l'évaluation environnementale (IAIA) un "sommet international de l'évaluation environnementale" a été organisé en 1994 au Québec. Cette rencontre a permis des échanges fructueux avec les participants de 25 pays. Depuis, les échanges entre les pays associés à cette réflexion sur l'efficacité de l'évaluation environnementale se sont multipliés. Plusieurs rencontres régionales ont été ou seront organisées pour cela.

La France a pris l'initiative de réunir les pays francophones pour débattre de ce thème. Lors de cette rencontre, du 7 au 9 novembre 1995, treize pays francophones étaient représentés : Bénin, Belgique-région de Bruxelles-Capitale, Canada, Congo, Côte d'Ivoire, France, Luxembourg, Madagascar, Canada-Québec, Sénégal, Suisse, Tunisie, Belgique région Wallonne.

La qualité du dispositif d'évaluation environnementale mis en place par de nombreux pays francophones et les démarches originales qui ont été conduites militaient en faveur d'une réflexion des pays francophones pour affirmer autant les spécificités qui font la richesse de la communauté francophone que les éléments de convergence que cette manifestation devait permettre de renforcer. Ces échanges étaient d'autant plus souhaitables que ces dispositifs, souvent très intéressants, restent mal connus.

A l'issue de cette rencontre, les participants ont élaboré des recommandations pour que toutes les décisions qui engagent le devenir des pays soient prises de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement.

3 - L'ORGANISATION DU BUREAU DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'organisation du bureau est la suivante :

Chef du bureau : **Monique TURLIN**. Elle est aussi directement responsable de la réglementation des études d'impact, de la réglementation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, du suivi des directives paysagères et des directives territoriales d'aménagement

Secrétariat : **Myriam VINOUSE**

Relations avec les commissaires -enquêteurs: **Victor VENTURA**

CHARGES DE MISSION

Georges GUIGNABEL : méthodes d'évaluation ; évaluation des politiques, plans et programmes.

Charles LILIN : outils de formation ; érosion des sols ; nouvelles technologies de l'information.

Tahar OU-RABAH : relations avec les pays francophones sur l'évaluation environnementale ; mise en place d'un centre commun sur les études d'impact et soutien au bureau de l'évaluation environnementale.

Joseph RACAPE : politique agricole ; aménagement foncier.

Annie ROUGAGNOU : littoral ; suivi de l'exécution des contrats de plan, fiscalité écologique.

Claudine ZYSBERG : politique du tourisme ; montagne.

4 - L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE AUJOURD'HUI

Plusieurs initiatives récentes ont été prises pour élargir les principes qui guident l'évaluation environnementale des projets à un plus grand nombre de travaux et d'aménagements, pour étendre cette démarche aux programmes d'aménagement et d'équipement et pour renforcer la transparence des processus de décision en élargissant la participation du public, notamment en définissant les conditions d'un débat plus en amont.

Amélioration du dispositif des études d'impact

La modification du décret du 12 octobre 1977 sur les études d'impact a été rendue nécessaire pour transposer en droit français la directive communautaire de 1985. Elle a permis d'introduire une innovation fondamentale en imposant une appréciation globale des impacts de programmes de travaux.

Plusieurs soucis ont principalement guidé la réforme des études d'impact de 1993:

- le souci d'étendre le champ d'application de l'étude d'impact à des catégories de projets dont l'ampleur et les impacts le justifient, en particulier des projets urbanistiques et touristiques ;
- le souci de rendre l'outil plus efficace : les nouvelles études d'impact seront plus complètes, plus fouillées ;
- le souci de rendre les projets plus transparents : les nouvelles études d'impact seront lisibles parce qu'accompagnées d'un exposé des méthodes d'évaluation utilisées et d'un résumé non technique ;
- le souci de raisonner à une échelle plus globale : les programmes de travaux dont la réalisation est fractionnée feront l'objet d'une évaluation d'ensemble ;
- le souci d'encadrer la procédure de saisine d'une étude d'impact par le ministre de l'environnement en donnant le temps aux services du ministre de préparer un avis dans des délais raisonnables.

L'appréciation des impacts des programmes de travaux dans le cadre de l'étude d'impact des projets

Le décret du 25 février 1993 qui modifie et complète celui de 1977 fixe ainsi une obligation nouvelle pour le maître de l'ouvrage.

Celui-ci doit fournir, soit une étude d'impact complète si la réalisation des projets du programme est simultanée, soit une appréciation des impacts de l'ensemble du programme en plus de l'étude d'impact de chacun des projets si leur réalisation est échelonnée dans le temps.

Pour ces programmes de travaux, la procédure de 1977 limitait le champ spatial de l'évaluation des impacts à la fraction de l'opération pour laquelle est demandée une déclaration d'utilité publique ou une autorisation de travaux. Ainsi, un processus irréversible s'engageait au vu d'une étude partielle qui ne rend aucun compte des impacts des phases ultérieures. Pour remédier à cet inconvénient majeur, l'article 2 du décret de 1977 a été complété et prévoit deux cas distincts. Le contenu de cette obligation nouvelle a été précisé dans une circulaire du 27 septembre 1993 prise en application du décret du 25 février 1993.

L'évaluation environnementale des contrats de plan

Le ministère de l'environnement a défini, par la circulaire du 2 décembre 1993, les conditions du suivi environnemental des contrats de plan et des stratégies régionales d'environnement. Cette circulaire introduit un dispositif qui garantit un suivi environnemental prolongé par l'élaboration de stratégies régionales d'environnement. La clef de voûte de ce système est constituée par la mise en place d'un **comité d'évaluation environnementale** co-présidé par le président du Conseil régional (représentant les élus régionaux) et le préfet (représentant le Gouvernement). Il doit assurer avec les représentants des services concernés et d'experts extérieurs :

- la mise en oeuvre et le suivi des actions environnementales du contrat de plan ;
- l'évaluation et le suivi de l'impact environnemental des politiques et des actions du contrat de plan ;
- la proposition d'inflexions éventuelles qu'il serait nécessaire d'appliquer aux programmes poursuivis, afin de mieux prendre en compte les impératifs de préservation de l'environnement et de suggérer, si besoin, les mesures compensatoires ou d'accompagnement qui s'imposent.

Le dispositif d'évaluation environnementale mis en place reste pourtant incomplet pour la période 1994-1998. Il y manque le volet d'analyse environnementale préalable à la prise de décision puisque le processus d'élaboration des contrats de plan était trop avancé pour le faire. Toutefois, la voie est maintenant tracée pour que soit mis en place un dispositif complet pour la préparation du prochain plan de développement économique et social.

Elaboration de méthodologies pour l'évaluation environnementale des activités stratégiques

De façon plus générale, au delà des recherches méthodologiques et des expérimentations en vraie grandeur, le ministère de l'environnement français poursuit une réflexion de fond, en liaison avec d'autres ministères (équipement, agriculture, industrie) ou de grands aménageurs, sur la systématisation de l'évaluation stratégique à l'ensemble des plans et programmes susceptibles d'affecter l'environnement.

Cette réflexion n'est pas encore totalement achevée, mais elle pourrait déboucher à terme sur une proposition de cadre législatif général instaurant une obligation d'évaluation stratégique des impacts sur l'environnement des décisions de planification ou de programme.

ANNEXE 1

Prendre en compte l'environnement dans les décisions d'urbanisme

par Monique TURLIN
(mai 1996)

La part faite aux préoccupations d'environnement dans le code de l'urbanisme est loin d'être négligeable. Amorcée avec la loi d'urbanisme du 31 décembre 1976, elle même imprégnée de l'esprit de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, la mise en place d'un dispositif de protection de l'environnement a peu à peu été complétée à la faveur des grandes lois d'urbanisme et d'environnement, principalement la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 qui en a posé les grands principes mais aussi les lois littoral et montagne de 1985 et 1986, la loi sur les paysages du 8 janvier 1993 et la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement.

Principes généraux, règles de fond, règles de procédure, intégrant la prise en compte des différentes composantes de l'environnement ainsi que les facteurs de risques et de nuisances, constituent désormais un ensemble solide et cohérent couvrant à la fois les documents d'urbanisme, les opérations d'aménagement et les décisions d'occupation du sol. Tous les moyens juridiques sont ainsi mis à la disposition des acteurs pour leur permettre de faire des choix d'aménagement réfléchis et concertés, de prendre des décisions mesurées et cohérentes au service d'un urbanisme harmonieux, d'une gestion équilibrée du territoire.

Comment expliquer alors que ces principes et ces règles n'aient que peu de traduction dans la réalité, d'où vient que l'environnement est souvent le parent pauvre quand ce n'est pas le grand oublié de la pratique de l'urbanisme ? Pour ne prendre que quelques exemples parmi les plus frappants :

- pourquoi les études d'environnement qui doivent réglementairement accompagner l'élaboration ou la révision d'un plan d'occupation des sols, sont-elle si souvent indigentes, alors qu'elles constituent une démarche essentielle à la mise en oeuvre du principe d'équilibre inscrit à l'article L 121-10 du code ?
- pourquoi la loi littoral a-t-elle suscité un tel contentieux et des annulations en série principalement fondées sur le non respect de quelques principes protecteurs ?
- quels sont les problèmes de l'urbanisme qui produisent le phénomène des "entrées de ville", ensemble désordonné d'équipements commerciaux disposés dans le plus grand désordre spatial et la plus grande misère architecturale au bord des routes qui jalonnent les entrées d'agglomérations de plus en plus nombreuses et défigurent la France pour longtemps ?

A quoi doit-on ces dysfonctionnements ? Où sont les failles ? Sont-elles d'ordre juridique ? Ou faut-il en attribuer la responsabilité aux acteurs ? La réponse n'est évidemment pas aussi tranchée. Et il est très probable que pour améliorer la situation, il faut certes parfaire le dispositif juridique de façon à le rendre plus performant, mais il faut également faire évoluer les réflexes, les sensibilités et les pratiques des différentes catégories d'acteurs ?

Sans prétendre passer en revue l'ensemble des processus de prise en compte des préoccupations d'environnement dans les décisions d'urbanisme, nous essaierons de faire modestement le bilan de quelques instruments dont la mise en oeuvre est déterminante pour l'aménagement de l'espace et de proposer des axes de réflexions pour les rendre plus effectifs.

I - LA PART DU DROIT

Il s'agit à la fois d'utiliser à bon escient les principes et les règles qui ont un effet déterminant sur la gestion du territoire et de compléter le cas échéant le dispositif là où le droit comporte encore des lacunes.

1 - Bien utiliser les instruments existants

Certaines dispositions du code de l'urbanisme constituent des enjeux majeurs pour la préservation de l'environnement et des paysages, que ce soit en termes de principes ou de règles (principes généraux, lois d'aménagement et d'urbanisme, règles supra communales des directives territoriales d'aménagement et des schémas directeurs) ou que ce soit en termes de règles de procédure définissant des obligations de moyens pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes (études d'environnement et études paysagères des POS, études d'impact des opérations ou réalisations importantes, volet paysager du permis de construire). Il importe que tous ces moyens soient correctement mis en oeuvre.

1.1. L'application des principes et des règles de protection

L'article L 110

Toute autorité compétente amenée à prendre une décision en matière d'urbanisme devrait avoir présent à l'esprit le contenu l'article L. 110 du code de l'urbanisme, article fondateur de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 : "*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discriminations aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de **gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages** ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace "*.

Le principe de gestion économe du sol inscrit dans cet article est un fil conducteur que tout gestionnaire du territoire doit mettre en oeuvre dans ses choix et ses décisions.

Les règles protectrices des lois d'aménagement et d'urbanisme

Les lois d'aménagement et d'urbanisme et tout particulièrement la loi littoral souffrent d'un déficit d'application, dont on peut imputer la responsabilité aussi bien à l'Etat qui n'a pas su fixer la doctrine qu'aux élus locaux qui n'ont pas voulu appliquer la loi dans toute sa rigueur. Les dispositions qui ont suscité le plus de difficultés d'application et le plus de contentieux sont les règles concernant le respect de coupures d'urbanisation, l'extension limitée des espaces proches du rivage et dans une moindre mesure la préservation des espaces et milieux remarquables du littoral, toutes règles qui nécessitent une appréciation en fonction du contexte local. La mise en oeuvre de ces règles non normatives de portée générale a pâti de l'absence de traduction locale dans des prescriptions particulières prévues par la loi. Il revient maintenant aux directives territoriales d'aménagement instaurées par la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 de *"préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales"*. Il est essentiel que les DTA puissent jouer le rôle que les prescriptions particulières n'ont pas joué. C'est là un enjeu majeur pour l'environnement.

Les objectifs de protection des directives territoriales d'aménagement

De façon plus générale, les directives territoriales d'aménagement ont vocation à fixer les principaux objectifs de l'Etat, dans les domaines des transports et des grands équipements, mais également *"en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages"*. Là où elles vont être mises en oeuvre, les DTA doivent ainsi servir à définir les enjeux prioritaires de l'Etat pour la préservation des espaces naturels, notamment dans les zones notifiées au titre des directives communautaires "oiseaux" et "habitats", et pour la préservation des grandes structures paysagères.

Le principe d'équilibre de l'article L. 121-10

Le principe d'équilibre de l'article L.121-10 aux termes duquel *"Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat "* vaut loi d'aménagement et d'urbanisme et s'impose par conséquent en tant que règle supra communale aux élus locaux. Le respect de ce principe doit guider les choix d'aménagement arrêtés dans les documents d'urbanisme, sous peine de sanction par le juge administratif.

La préservation des éléments de paysages remarquables dans le POS

La loi du 8 janvier 1993 sur les paysages a renforcé le volet paysager du plan d'occupation des sols en instaurant une obligation générale de prendre *"en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution"* (article L.123-1, 2ème alinéa) complétée dans la partie facultative du POS par une possibilité *"d'identifier et de localiser les éléments de paysage à protéger ou à mettre en valeur"* (article L.123-1-7°). Avec cette nouvelle disposition, les élus locaux disposent d'un atout important pour faire du POS un instrument de préservation des éléments de paysages faisant partie du patrimoine naturel ou urbain de la commune.

Les articles du règlement national d'urbanisme

Un certain nombre d'articles du règlement national d'urbanisme permettent de refuser des permis de construire ou de les assortir de conditions ou de prescriptions spéciales pour des motifs tirés de la protection de l'environnement. L'une des règles les plus délicates à appliquer et le plus souvent invoquées devant le juge administratif dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est l'article R.111 -21 qui traite de *"l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales"*.

1.2. Les moyens pour appliquer ces règles : le rôle des études préalables

Chacun des principes et chacune des règles évoquées ci-dessus fait appel à un large pouvoir d'appréciation du décideur et relèvent le plus souvent du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du juge administratif. L'autorité compétente doit être éclairée sur la décision à prendre par des éléments d'analyse et de diagnostic lui permettant d'évaluer les conséquences de sa décision sur l'évolution du territoire. Des outils d'évaluation environnementale ou paysagère sont prévus dans de nombreuses procédures. Ils constituent une démarche essentielle à la mise en oeuvre des principes de protection.

Les études d'environnement et les études paysagères des documents d'urbanisme

L'article R.123-17 du code de l'urbanisme prévoit que le rapport de présentation du POS *"analyse, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en oeuvre du plan d'occupation des sols sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur."*

Au delà de l'obligation formelle de production d'un document correspondant à cette description dans le rapport de présentation du POS, l'étude d'environnement doit être une démarche globale d'évaluation des enjeux environnementaux du territoire communal, servant à déterminer, en fonction d'objectifs à atteindre, les choix d'aménagement traduits dans le zonage et le règlement. Elle est sans nul doute l'instrument privilégié de mise en oeuvre du principe d'équilibre de l'article L 121-10. A cet égard on ne peut que regretter que l'étude d'environnement du POS, généralement réalisée a posteriori, soit le plus souvent vécue comme une contrainte procédurale, alors que, bien conduite, elle constitue un outil d'aide à la décision servant à alimenter une réflexion d'ensemble sur les choix d'aménagement de la commune.

Dans le même ordre d'idée, la possibilité de préserver des éléments de paysages remarquables de la commune, inscrit par la loi de 1993 sur les paysages à l'article L.123-1-7° du code de l'urbanisme, ne peut être correctement mise en oeuvre qu'au travers d'une étude paysagère préalable qui détermine les enjeux paysagers de la commune et serve de fondement à l'identification des éléments de paysage les plus remarquables.

Même si elle n'est pas inscrite comme une obligation formelle de même nature dans les dispositions concernant les schémas directeurs, une démarche analogue devrait bien entendu accompagner l'élaboration des documents d'urbanisme intercommunaux pour éclairer les choix d'aménagement des décideurs. L'Etat, de son côté, gagnerait à mettre en oeuvre cette démarche d'évaluation environnementale pour les décisions qui sont de sa compétence, notamment pour les directives territoriales d'aménagement qui devront nécessairement hiérarchiser des priorités en fonction de l'importance des enjeux locaux.

Les études d'impact des projets

Les études d'impact des projets, obligatoires pour certains projets d'urbanisme, notamment pour les zones d'aménagement concerté, pour certaines constructions de grandes dimensions dans les communes dotées de POS, et pour les lotissements et les constructions de plus de 5000 m² de SHON dans les autres communes, obéissent à la même logique. Là encore il ne s'agit pas de satisfaire une obligation formelle en fournissant a posteriori un formulaire dans un dossier de demande d'autorisation, il s'agit de faire une évaluation a priori avant d'arrêter les grandes lignes d'un projet en tenant compte de ses répercussions sur l'ensemble des composantes de l'environnement. L'étude d'impact doit donc bien constituer une démarche d'aide à la conception du projet et d'aide à la décision.

Le volet paysager du permis de construire

La loi du 8 janvier 1993 sur les paysages a créé à l'article L 421-2 du code de l'urbanisme ce que l'on appelle le "volet paysager" du permis de construire", c'est à dire une obligation de préciser dans le dossier de demande de permis de construire, par des documents graphiques ou photographiques appropriés, "l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et abords". Correctement mis en oeuvre, ce volet paysager du permis de construire constitue à la fois un moyen tout à fait déterminant pour inciter les opérateurs à améliorer l'intégration paysagère de certains bâtiments en même temps qu'il fournit aux services instructeurs des éléments d'appréciation pour préparer le contenu de leur décision et mettre quand c'est nécessaire en oeuvre les principes de l'article R 111-21 évoqué ci-dessus.

2 - Parfaire le dispositif juridique: les pistes à explorer

Même s'il est assez complet, le dispositif juridique constitué de l'ensemble des règles et des moyens de procédure favorables à la protection de l'environnement est toujours perfectible. Il est semble-t-il au moins deux domaines dans lesquelles il serait nécessaire de modifier ou de compléter les règles de droit pour améliorer des situations que tout un chacun s'accorde à considérer comme étant des situations de crise : il s'agit du domaine de la planification locale et du domaine de l'urbanisme opérationnel.

2.1. Améliorer les règles de la planification locale

Favoriser les POS intercommunaux :

Le morcellement du territoire national pose un problème d'échelle d'appréhension des problèmes d'aménagement et s'oppose à une gestion équilibrée du territoire. La démarche du POS simplifié, qu'aucun projet communal cohérent ne sous-tend; souvent motivé par le seul transfert de la compétence du permis de construire, contribue à aggraver la situation et à faire perdre de vue la notion même de planification urbaine. La solution pour faire de la planification spatiale à une échelle pertinente sur des entités géographiques significatives pourrait être de réserver l'élaboration des POS à des entités territoriales d'une certaine importance couvrant selon les cas une ou plusieurs communes.

Stabiliser la règle de droit

Dans un rapport adopté en janvier 1992 et présenté au Gouvernement "L'urbanisme : pour un droit plus efficace", le Conseil d'Etat faisait le constat que les plans d'occupations des sols étaient trop souvent modifiés ou révisés, rendant ainsi la règle locale peu lisible et fragile. On ne peut que préconiser de reprendre les conclusions de ce rapport : pour stabiliser la règle de droit et faire du POS l'instrument local de référence, il faut fixer une limite dans le temps entre deux mises en révision, supprimer l'application anticipée des POS mis en révision et réserver la procédure simplifiée de modification à des projets qui ne portent pas atteinte à des enjeux environnementaux. Il s'avère nécessaire de relancer une réforme législative du code de l'urbanisme sur ce point.

2.2 Encadrer l'urbanisme opérationnel (entrées de ville)

Comment stopper la montée en puissance du phénomène des entrées de ville? Il est bien évident que le nouvel article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme issu de la loi "Barnier" du 2 février 1995 qui prévoit l'instauration d'une servitude de recul des constructions le long des axes d'entrées d'agglomération est une disposition incitative destinée à engager les maires dans une réflexion sur un projet d'aménagement global pour les zones d'activités commerciales et artisanales délocalisées. Cet article ne saurait avoir vocation à régler à lui seul le problème des entrées de ville. Il faut par conséquent donner d'autres armes aux maires et aux services instructeurs et mieux encadrer les procédures qui servent de support à la création de ces zones.

Encadrer les autorisations individuelles d'équipement commercial

Une partie de la difficulté vient des modalités de fonctionnement de la commission d'équipement commercial qui délivre des autorisations d'exploitation au coup par coup sans aucun souci de coordination. Ce processus fait obstacle à ce que les problèmes de gestion des espaces collectifs, notamment des parkings, soient traités à l'échelle pertinente. Le projet de loi sur le commerce aggrave encore cette situation. Ne faudrait-il pas, au contraire, prévoir des documents de nature réglementaire ou contractuelle qui fixeraient des principes généraux à la fois quantitatifs et qualitatifs d'organisation rationnelle de ces activités dans un cadre qui pourrait être celui du département ?

Renforcer l'encadrement juridique des lotissements

La procédure du lotissement étant la plus souple, c'est elle qui est utilisée par les aménageurs de préférence à la procédure de zone d'aménagement concerté pour la création de zones d'activités. Pour les opérateurs, un des avantages que présente la procédure de lotissement est de les exonérer de l'étude d'impact dès lors que la commune est dotée d'un plan d'occupation des sols. Dans le cas des lotissements destinés à des activités commerciales ou artisanales, cette dispense d'étude d'impact est totalement injustifiée compte tenu de l'ampleur des problèmes d'environnement qui se posent. Il faut donc impérativement revenir sur ce principe de dispense.

Outre qu'une étude d'impact obligerait le lotisseur à une évaluation préalable des enjeux d'environnement et paysagers et à une réflexion globale sur des principes d'aménagement et d'insertion paysagère, elle fournirait des éléments d'appréciation au service instructeur et au décideur pour prendre une décision raisonnée et subordonner le cas échéant l'autorisation de lotir au respect de prescriptions urbanistiques, architecturales et paysagères concernant l'implantation des bâtiments, le choix des volumes et des matériaux, le traitement des espaces et équipements collectifs.

Améliorer la procédure de ZAC

Pour des raisons qui tiennent à l'historique des études d'impact, l'étude d'impact d'une zone d'aménagement concerté, lorsqu'elle est obligatoire, ce qui est presque toujours le cas, doit être réglementairement jointe au dossier de création de la zone et non à son dossier de réalisation. A ce stade, l'étude d'impact ne peut jouer pleinement son rôle puisque les choix d'aménagement sont arrêtés plus tard. De plus, la procédure de mise à disposition du public du dossier de création a été supprimée en 1986, ce qui prive l'étude d'impact d'un support informatif indispensable. Une modification assez simple consisterait à remettre l'étude d'impact à la bonne place, c'est à dire de la joindre au dossier de réalisation de la zone.

II - LA PART DES ACTEURS

Les règles et les instruments juridiques ne sont évidemment rien sans les acteurs qui les appliquent et les font vivre. Avec la nouvelle donne de la décentralisation, les rapports de force ont considérablement changé et c'est une nouvelle logique qu'il faut bâtir. Un certain nombre de composantes de cet équilibre sont déjà en place, d'autres sont encore en devenir.

1- - Les nouvelles logiques d'acteurs

Le partage des compétences

La décentralisation des compétences en matière d'urbanisme issue de la loi du 7 janvier 1983, en donnant le pouvoir aux maires, a largement modifié les rapports de forces entre l'Etat et les collectivités locales. Dans ce contexte, l'Etat a parfois du mal à affirmer ses choix et ses priorités dans un domaine que les élus locaux ont trop souvent tendance à considérer comme de leur compétence exclusive.

Pourtant la compétence de l'Etat en matière d'urbanisme n'est pas qu'une compétence résiduelle : elle demeure importante pour la prise en compte d'intérêts supra-communaux pour lesquels l'Etat a vocation à fixer la règle de droit soit au niveau national au travers notamment des lois d'aménagement et d'urbanisme soit au niveau local au travers de divers documents d'encadrement des plans d'occupation des sols. Au nombre de ces règles, beaucoup traitent de la préservation de l'environnement et des paysages. Il revient au services locaux de l'Etat de les faire prendre en compte par les élus notamment dans le cadre du porter à la connaissance.

L'accroissement de la demande sociale

Avec le déplacement des centres de décisions devenus plus proches des habitants, une demande sociale plus forte s'est exprimée en faveur d'une information plus complète, plus précoce et plus qualitative. Ce besoin de rééquilibrage par le contrôle social a fait émerger de nouvelles modalités réglementaires de concertation sur les projets locaux qui offrent aux habitants des garanties supplémentaires :

- la loi du 12 juillet 1983 a instauré le principe d'une enquête publique applicable à l'ensemble des documents d'urbanisme et à toutes les opérations susceptibles d'affecter l'environnement. Le commissaire-enquêteur affecté à la conduite de ces enquêtes a vu ses pouvoirs progressivement renforcés ;
- la loi sur l'aménagement du 18 juillet 1985 a instauré le principe d'une concertation que les élus doivent mener, tout au long de l'élaboration d'un projet, avec les habitants et les associations de la commune, pour des opérations susceptibles d'affecter le cadre de vie urbain.

Le développement de nouvelles formes de coopération

Induits par la nouvelle répartition des pouvoirs entre l'Etat et les élus locaux, des processus nouveaux accompagnent la mise en oeuvre d'instruments juridiques récents relevant de la compétence de l'Etat tels que les directives paysagères ou les directives territoriales d'aménagement : ces outils sont élaborés selon des procédures largement consensuelles et sont assortis d'un volet de recommandations qui témoigne bien des nouveaux modes relationnels entre l'Etat et les collectivités locales, construits au moins autant sur le dialogue que sur la contrainte.

A coté de ces procédures réglementaires, la décentralisation a également favorisé l'essor de processus contractuels, comme les chartes d'environnement urbain ou les plans départementaux d'environnement, conclus entre l'Etat et les collectivités locales pour promouvoir des démarches exemplaires de prise en compte de l'environnement dans des projets de développement local.

2 - Les évolutions nécessaires

2.1. Responsabiliser les décideurs

Dans ce nouvel équilibre des pouvoirs nécessairement fragile,, chaque collectivité publique a, selon le principe de l'article L.110, sa part de responsabilité dans la recherche d'un développement harmonieux et équilibré.

C'est une partition à quatre mains que jouent l'Etat et les collectivités locales. Les élus locaux sont directement responsables des principes et projets d'aménagement qu'ils arrêtent pour leur territoire. Mais l'Etat ne doit pas pour autant s'effacer: il doit mettre ses compétences au service des collectivités pour les conseiller et les guider mais demeurer par ailleurs le garant de l'intérêt général et de la légalité en exerçant lorsque c'est nécessaire, son contrôle de légalité sur les décisions des collectivités locales qui en ne respectant pas des principes essentiels, mettent en péril des équilibres fragiles ou des patrimoines irremplaçables.

2.2. Développer le dialogue

Les nouvelles modalités de prise de décision et la complexification des règles et des techniques obligent également à inventer de nouvelles formes de dialogue entre les différentes catégories d'acteurs pour faciliter l'application de certaines règles ou la mise en oeuvre de certaines procédures.

Ainsi, à la faveur de la révision de la directive communautaire de 1985 sur les études d'impact qui est en cours d'adoption au sein des instances communautaires, de nouveaux concepts et de nouvelles pratiques de dialogue pourraient se développer entre les maîtres d'ouvrage et les services instructeurs pour définir de façon concertée le contenu des études d'impact des projets, de façon à ce que les informations fournies par les maîtres d'ouvrages soient réellement utiles et adaptées aux problèmes et aux enjeux d'environnement qui se posent dans chaque cas d'espèce et que les études ne soient pas, comme c'est encore trop souvent le cas, plaquées sur un projet dont les caractéristiques sont déjà figées. A cet égard les orientations du projet de directive modifiant la directive étude d'impact semblent prometteuses car de nature à faire évoluer les pratiques sans créer de part ou d'autre de contraintes réglementaires nouvelles.

De même, de nouvelles modalités de dialogue sont encore à inventer entre le public et les décideurs, qu'ils soient Etat ou collectivités locales : la demande sociale est forte et les réponses souvent inadaptées. Ainsi, les modalités de mise en oeuvre du principe de concertation préalable de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme sont rarement satisfaisante car le principe législatif, qui ne fait l'objet d'aucunes précisions réglementaires, est souvent appliqué a minima.

ANNEXE 2

L'intervention du ministère de l'environnement dans le domaine du tourisme et des loisirs

par Claudine ZYSBERG
(septembre 1995)

Le patrimoine et la qualité de l'environnement sont les matières premières du tourisme en France. Mais certaines caractéristiques du tourisme (forte construction immobilière dans les régions de montagne ou sur le littoral), le manque d'étalement saisonnier des vacances des français et la surfréquentation de sites prestigieux (Pointe du Raz, Cirque de Gavarnie) ou la destruction de la faune et de la flore sont incompatibles avec la protection de l'environnement et avec un développement durable.

I - BILAN

Pour concilier développement touristique et protection de l'environnement, le ministère de l'environnement a fait porter son effort sur le développement du tourisme dans les espaces naturels protégés, sur la maîtrise de l'aménagement et a mené une politique concertée Tourisme/Environnement avec différents partenaires.

Le développement du tourisme dans les espaces naturels protégés

Les Parcs Nationaux et les Réserves Naturelles accueillent environ 8 millions de visiteurs chaque année. Depuis leur création, les espaces naturels protégés participent au développement du tourisme de nature, tout en gérant la surfréquentation sur certains lieux plus fragiles.

Les Parcs nationaux et parcs naturels régionaux

Territoires d'exception et donc d'autant plus attractifs; les parcs suscitent en été un accroissement de la fréquentation touristique, et apportent des visiteurs aux hébergements, aux commerces et aux services des zones périphériques dans les parcs nationaux. On compte environ sur les 6 Parcs nationaux de Métropole 200 emplois de saisonniers sur budget propre.

Depuis 1991, la plupart des Parcs Nationaux et des Parcs Naturels Régionaux offrent des séjours de randonnée ou de découverte des milieux sous le vocable "voyages au naturel".

Lancé en partenariat par le ministère du tourisme, la Fédération des Parcs Naturels de France et le ministère de l'environnement, le programme "voyage au naturel" a eu pour objectif de

promouvoir des séjours de qualité pour petits groupe en basse et moyenne saison, avec une prestation au minimum effectuée par le Parc..

En 1995, la création d'une chaîne volontaire des hôtels "Parcs Naturels de France" va permettre d'offrir à une clientèle en quête de nature et de découverte, un hébergement de qualité dans les Parcs. Ces hôtels appartenant à cette chaîne volontaire sont destinés à devenir à moyen terme les relais privilégiés des Parcs. L'adhésion à une charte des hôtels "Parcs Naturels de France" permet de contrôler, les engagements de qualité de l'hôtelier ; cette charte, la première du genre en France définit les engagements de la chaîne et des Parcs pour aider l'hôtelier à respecter la charte.

Les Réserves naturelles

Sur les 124 réserves naturelles créées, seules deux sont vraiment fermées au public ; elles accueillent plus de 3 millions de visiteurs par an. Deux types d'accueil sont organisées : les maisons des Réserves offrent des expositions permanentes, des diaporamas et des conférences. Les visites sont soit guidées et souvent commentées par des naturalistes, soit individuelles et s'appuient sur des sentiers d'interprétation.

Les visiteurs bénéficient d'équipement spéciaux -observatoire d'oiseaux, observatoire à distance et en direct (sur écran) de territoires particulièrement sensibles (réserve des Sept-Iles)

Enfin, certaines réserves naturelles anciennes en Haute-Savoie (Aiguille rouge, Contamines-Montjoie, Sixt, Carlaveyron...) proposent des manifestations, qui participent activement à l'accueil du département.

La maîtrise de l'aménagement

L'étude d'impact sur l'environnement reste l'outil existant le mieux adapté à la prise en compte de l'environnement dans la conception, la réalisation et la gestion des aménagements touristiques. Depuis 1977, les projets de campings, de ports de plaisance ou de remontées mécaniques sont soumis à études d'impact et depuis 1993, les golfs, les parcs de loisirs et les opérations touristiques complexes à étude d'impact et à enquête publique.

Depuis 1985, les projets en montagne sont soumis à une procédure spécifique, l'unité touristique nouvelle : le projet présenté est assorti d'une étude d'environnement et d'un dossier complet comportant une justification économique. La loi littoral, qui date de 1986, interdit toute construction sur une bande de 100 m en bordure de mer, favorise la protection d'espaces remarquables sur le rivage et prévoit des conventions de gestion. Le plan montagne, adopté en 1991, a gelé les nouvelles opérations en site vierge pour cinq ans et a donné la priorité à la qualité, l'animation et la réhabilitation des stations existantes.

Une politique concertée Tourisme/environnement

La convention avec le ministère du Tourisme signée en 1989 a porté sur trois points :

- la valorisation touristique des espaces naturels, dans les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux, la réhabilitation des grands sites (opération "Grands sites")
- le soutien à un tourisme de nature ;
- la recherche de ressources spécifiques à la gestion des espaces naturels.

Le soutien à de nouveaux produits touristiques axés sur la découverte des régions a conduit le ministère à promouvoir la randonnée pédestre, équestre et à vélo, en liaison avec le ministère de l'agriculture, le ministère de la jeunesse et des sports, le ministère du tourisme et les fédérations sportives et de loisirs. Une convention particulière avec la fédération française de la randonnée pédestre, signée en 1993 a permis de mieux sensibiliser les départements à la protection des chemins, permettant la découverte des paysages locaux.

Toutes ces interventions ont donné lieu à des documents publiés par le ministère de l'environnement ou par les autres partenaires ministériels en collaboration avec le ministère de l'environnement

Une autre action a consisté à maîtriser le développement des sports motorisés au travers :

- d'une législation : loi n° 91-2 du 3 janvier 1991, privilégiant la circulation des véhicules terrestres sur les voies et chemins.
- de publication : un guide de référence en 1995, puis une plaquette à sortir fin 1995
- de concertation : la commission sport/environnement, créée en 1994 intègre les problèmes des sports motorisés

II - PERSPECTIVES

Il s'agit maintenant de créer les conditions d'un tourisme durable. Certaines actions de longue durée, devenues facteurs de développement durable, sont poursuivies :

- *Maîtriser l'affluence touristique sur les grands sites et promouvoir la réhabilitation touristique des lieux délaissés par l'industrie*
- *Soutenir le tourisme fondé sur la qualité des sites, des paysages, des productions locales : les écomusées, les maisons de pays, les parcs botaniques, les parcs de vision*
- *Développer les labels de qualité du type des écolabels ou des marques, comme la marque "parcs naturels de France"; mieux valoriser les prix ou les labels récompensant les efforts des communes, à l'instar du "Pavillon bleu" sur le littoral ou la "cigogne de cristal"*

- Assurer une réelle protection des chemins avec l'appui de la fédération française de la randonnée pédestre en créant un Observatoire national des chemins et sentiers de France.

- Promouvoir les produits touristiques de qualité, fondés sur les activités de prélèvement durable : chasse et pêche

Mais il apparaît que d'autres actions doivent être lancées.

Le soutien à l'écotourisme dans les DOM/TOM

Le projet de parc national en Guyane, à l'étude actuellement, prévoit d'associer la population amérindienne à la vie du Parc. Les Amérindiens seraient partie prenante dans toutes les activités de type touristique et d'animation (sentiers de découverte ou d'interprétation) et pourraient développer leur artisanat. Le Parc pourra être le garant d'un tourisme de qualité, organisé et canalisé, comme il sera moteur en matière d'école ou d'assainissement de l'eau. Enfin, une expérience de cogestion de chasse traditionnelle entre le Parc et les habitants, dans les trois zones de vie du futur Parc (Saul, Oyapock, Camopi et Maroni/ Maripasoula)

Les projets de réserves naturelles également à l'étude en Guyane intègrent largement l'accueil des touristes. Ainsi à La Trinité et Nouragues, il est prévu d'organiser des visites et ainsi développer un tourisme de nature, futur gisement d'emplois. De même dans la future réserve de Basse Mana, lieu de reproduction des tortues, il sera construit une maison d'accueil du public à proximité des bâtiments scientifiques et de la nouvelle éclosierie en construction.

La sensibilisation à l'environnement des élus et des professionnels du tourisme

Ces actions sont permises par la publication de guides, en liaison avec les ministères du tourisme, de l'agriculture, des transports; l'élaboration de chartes de qualité ou de codes de bonne conduite (hôteliers, voyagistes). En ce sens un groupe de travail "hôtellerie et environnement" associant professionnels de l'hôtellerie et administrations vient de voir le jour.

La création d'outils économiques et fiscaux aidant les communes gestionnaires d'espaces naturels.

Il s'agit pour certaines de compenser le manque d'équipements rémunérateurs, pour d'autres de les aider à maîtriser la fréquentation touristique, pour les troisièmes de développer des petites structures viables en espace rural. Certains outils ont déjà été mis en place, comme par exemple, un outil réglementaire : la nouvelle loi sur le renforcement de la protection de l'environnement permet d'affecter certaines taxes touristiques à la gestion des espaces naturels ou un outil de formation: avec la fédération des parcs naturels ; un programme de formation des petites entreprises touristiques dans les parcs a démarré en 1994 et se poursuivra sur trois ans.

L'aide à la réflexion sur les politiques touristiques

Cette aide peut intervenir à plusieurs niveaux et permettre :

- de maîtriser l'aménagement touristique sur les espaces littoraux des DOM/TOM ;
- de développer une politique de partenariat avec les départements ou les communes (charte d'environnement ou contrat de paysage) axée sur le développement touristique ;
- de signer une convention d'objectifs avec l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) sur les outils d'aide aux élus et aux professionnels ;
- d'établir une méthode d'évaluation environnementale des grands programmes d'aménagement touristique ;
- d'assurer un suivi des études des impacts des sports et loisirs sur l'environnement (impact de l'enneigement artificiel ; impact des sports d'eau vive sur les milieux aquatiques) ;
- de faire adopter par l'Europe une Recommandation en matière de tourisme respectueux de l'environnement.

Le partenariat avec le ministère du tourisme

La "renaissance" d'un ministère du tourisme de plein exercice doit inciter le ministère de l'environnement à rétablir un partenariat Tourisme/Environnement entre nos deux ministères, qui pourrait être matérialisé sous forme d'une Convention cadre.

LES INFRASTRUCTURES

LES INFRASTRUCTURES

L'évaluation environnementale

Le bureau des infrastructures de la SDAP

1 - Histoire

2 - L'organisation du travail

**3 - Principaux dossiers sur lesquels le bureau est
intervenu en 1995 et début 1996**

ANNEXE 1

**Proposition de méthode pour l'évaluation environnementale des
prochains schémas directeurs d'infrastructure**
par Jean LAFONT (mai 1995)

ANNEXE 2

Proposition pour une réflexion commune SDAP/DIREN
par Francis LEVY (mai 1996)

LE BUREAU DES INFRASTRUCTURES DE LA SDAP

1- HISTOIRE

Les infrastructures au temps de l'Atelier Central

Au départ, seul quatre ou cinq personnes travaillaient sur les infrastructures de transport, chemin de fer et transports collectifs notamment. Mais l'Atelier Central intervenait sur presque tous les grands aménagements et couvrait ainsi un champ très large allant bien au-delà des seules infrastructures de transport : lignes électriques, barrages, centrales nucléaires, etc. Après quelques années, les compétences liées à l'énergie et aux barrages étaient rattachées à la direction chargée de la prévention des pollutions. Ces différents sujets, qui contribuaient à la définition d'une doctrine sur tous les grands projets, lui ont été progressivement enlevés, et réapparaissent depuis peu avec d'autres sujets de préoccupation liés à l'élargissement de la notion d'évaluation environnementale.

Le travail des personnes chargées des infrastructures de transport consistait à étudier les dossiers de tracé et la conformité de l'étude d'impact avec le décret de 1977. Le maître d'ouvrage étant responsable de l'étude d'impact, un long travail de sensibilisation à l'environnement a été entrepris. A l'occasion de chaque projet, le ministère de l'Environnement s'impliquait dans le travail du ministère de l'Equipement, sans décider à sa place, mais en le sensibilisant fortement. A cette époque, le ministère de l'Equipement élaborait ses schémas directeurs seul. Les ministres successifs de l'Environnement ont fini par faire entendre leur point de vue lors de la révision des Schémas directeurs routiers et autoroutiers nationaux vers le milieu des années 80 en participant à leur élaboration.

Ce sont finalement les grands projets des années 80 qui ont véritablement donné à l'Atelier Central son véritable rôle de partenaire. Paris-Le Mans-Tours fut la première ligne de TGV pour laquelle les projets furent étudiés avec une plus grande concertation avec le ministère de l'Equipement et la SNCF. Ces années correspondent également aux grandes études du Tunnel sous la Manche où le ministère était partie prenante dans les commissions d'évaluation des offres déposées par les candidats et associé aux travaux de la commission intergouvernementale créée par le traité franco-britannique. Il y a eu également le TGV Nord, l'interconnexion des TGV, le prolongement du TGV jusqu'à Valence, les grandes autoroutes... Petit à petit, le service des infrastructures de l'Atelier Central s'est inséré dans le circuit des études préliminaires des projets.

Une concertation s'est engagée avec les maîtres d'ouvrage pour mettre au point les projets. Les lois de 83 introduisant l'enquête publique, ajoutées à une revendication forte de participation à l'élaboration des projets, ont également contribué à une intervention plus en amont. L'Atelier est ainsi passé du statut de producteur d'avis sans avoir beaucoup d'influence sur le contenu du projet, à celui de partenaire plus écouté qu'auparavant en amont des décisions.

1992, la reconnaissance du rôle du bureau

En 1992, le décret du 16 avril fixant les compétences du ministère, est le premier acte de reconnaissance officielle de la participation du ministre de l'Environnement à la définition de la politique des transports : "le ministère de l'Environnement participe à la détermination des politiques en matière d'urbanisme, de transport et d'aménagement de l'espace rural et forestier, ainsi qu'aux décisions déclarant d'utilité publique les grands équipements d'infrastructure".

L'année 1992 marque également une rupture, puisqu'elle correspond à l'abandon d'une organisation de mission pour se calquer sur une organisation traditionnelle ministérielle : le ministère de l'Environnement devient un partenaire comme un autre vis à vis des autres administrations. Depuis cette décision, plusieurs compétences viennent d'être redonnées au bureau : les projets de lignes de transport électriques hier, les relais hertziens bientôt. Le bureau élargit son intervention au delà des infrastructures routières et ferroviaires et reprend peu à peu sa mission d'origine de "transversalité".

Le bureau des infrastructures aujourd'hui

Aujourd'hui, le bureau des infrastructures est beaucoup plus présent, depuis les études préliminaires jusqu'au suivi. Même s'il est discuté, il est incontournable. Le nombre d'affaires dans lesquelles il est sollicité s'est accru de façon importante. Cette reconnaissance d'un élargissement de son champ d'intervention s'est accompagné de la définition de moyens nouveaux.

Son organisation obéit à une double logique :

- une logique territoriale dans le mesure où à chaque chargé de mission est attribué un territoire, sur lequel il est responsable de tous les projets évoqués au niveau central (routes, autoroutes, chemin de fer,...) à tous les stades de leur évocation ;
- une logique thématique puisque chacune de ces même personnes a un ou plusieurs thèmes transversaux à sa charge. Compte tenu de l'arrivée de deux personnes de la DAU au bureau des infrastructures, de nouveaux thèmes vont apparaître que le bureau ne suivait pas, notamment les lignes électriques et les lignes de télécommunication. De plus, le Ministre de l'Environnement devrait obtenir cette année la co-signature des déclarations d'utilité publique des lignes électriques très haute tension.

Depuis 1995, un groupe de travail a été constitué au ministère de l'Equipeement, présidé par l'ingénieur général Mills. Le ministère de l'Environnement y est largement intervenu. L'objectif de ce groupe est de formaliser, notamment en matière d'environnement, tout ce qui doit être pris en compte dans toute la vie d'un projet. C'est donc un peu le cadre de l'intervention d'une grande partie du travail du bureau qui est redéfini.

Depuis quelques mois, Francis Levy, inspecteur général de l'Equipeement a été mis à la disposition de la Direction de la Nature et de Paysages. Sa mission principale concerne les infrastructures de transport pour lesquelles, il a en quelque sorte pour rôle d'examiner certains dossiers délicats en liaison étroite avec le ministère de l'Equipeement . La circulaire jointe en annexe 3 précise la place des DIREN dans l'étude des projets d'infrastructures de transport.

Les objectifs compte tenu de la restructuration prochaine de la sous-direction

Le bureau des infrastructures est actuellement, au sein de la sous-direction, le bureau plus impliqué dans la gestion et le suivi des projets. Sa charge de travail déjà considérable s'est renforcée en 1992 suite au décret instaurant la co-signature du Ministre pour les grands projets : il y a depuis beaucoup plus de sollicitations. Son renforcement était opportun.

Dans ce contexte nouveau, il ne sera plus possible, comme par le passé, de suivre les opérations avec le perfectionnisme et le souci du détail qui, aujourd'hui encore, font une des qualités premières de ce bureau. Il sera nécessaire, pour s'investir plus en amont, de réduire une partie du travail en aval, en s'appuyant davantage sur les DIREN pour l'instruction des dossiers. Les DIREN ont des moyens réduits, mais elles sont d'ores et déjà associées à l'instruction des projets. Elles pourraient assurer certaines missions complémentaires dans ce domaine sans charge de travail supplémentaire très importante. L'essentiel tiendra donc à la capacité du bureau à travailler plus étroitement avec les DIREN, mais également et surtout à la qualité des méthodes de travail et aux directives qui leur seront données.

Pour cela, peut-être faudrait-il proposer un appui technique aux DIREN via le Conseil des Ponts ou les inspecteurs spécialisés ayant des compétences dans ces domaines. Il conviendra également de mobiliser davantage de crédits d'expertise. Quoi qu'il en soit, un dispositif est à bâtir dans ce sens. Cette recherche d'une amélioration des méthodes de travail fait l'objet d'une mission qui a été confiée à Francis LEVY par la direction de la Nature et des Paysages.

Réduire une partie du travail de suivi pourrait par exemple permettre de focaliser les interventions du bureau sur les phases qui précèdent la définition du "parti d'aménagement" qui correspond, pour les infrastructures routières et ferroviaires, au fuseau de 1000 mètres. Le bureau doit intervenir sur les enjeux stratégiques, en amont, suivre les dossiers du FDES, suivre les schémas directeurs d'infrastructures, suivre également un certain nombre de débats amont organisés sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public, et enfin réfléchir à certains aspects de la politique des transports.

Un problème de formation interne se pose, dans la mesure où l'équipe "infrastructure" est aujourd'hui essentiellement composée de techniciens. Un économiste de formation serait le bienvenu, notamment pour intervenir dans les comités du FDES, au niveau de la politique des transports et plus particulièrement lors des études économiques de rentabilité. A effectifs constants, il serait souhaitable qu'une personne du bureau puisse acquérir un minimum de culture économique lui permettant de suivre efficacement des dossiers délicats. Enfin, il faudrait chercher à s'appuyer plus sur des travaux de recherche économique, notamment au niveau du service de la recherche du Ministère, qui a la chance d'avoir des crédits accrus. Peut-être serait-il alors possible de l'orienter vers des thèmes qui donneraient, en amont, des éclairages au bureau (études de valorisation monétaire par exemple).

Finalement, l'activité du bureau doit revenir à la source et, tout comme au temps de l'Atelier Central de l'Environnement, conduire des expérimentations, appuyer des projets novateurs, redevenir une sorte de laboratoire. Les sujets sont bien sûr nouveaux par rapport à ce qui justifiait cet Atelier. Il s'agit plus aujourd'hui de l'évaluation environnementale des politiques plans et programmes que de celle des projets devenue aujourd'hui une pratique courante et incontournable bien qu'encore perfectible au niveau des façons de faire "au quotidien" de maîtres d'ouvrage ou de leurs maîtres d'oeuvre.

2 - L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Une nouvelle répartition des dossiers soumis à instruction mixte ou évoqués au niveau central et des thèmes de réflexions transversaux a été arrêtée. Elle prend en compte la future arrivée de Christiane DANARD et, peut-être de Robert BALDIT. Dans l'attente de leur mutation au bureau des infrastructures, l'ensemble des dossiers d'énergie électrique est traité par Frédérique SIMEON d'une part, d'autre part l'ensemble des dossiers d'infrastructure de transport concernant les régions de Haute-Normandie et Basse-Normandie est suivi par Hélène LENA.

L'instruction mixte et l'évocation des dossiers au niveau central

a) Tous les aménagements (routes, autoroutes, chemins de fer, canaux, plates-formes aéroportuaires notamment), sauf les installations de transport ou de transformation d'énergie électrique.

Celle-ci est réalisée sur la base d'une compétence territoriale corrigée pour tenir compte de certaines charges de travail excessives et de la désignation de chefs de projets pour les infrastructures à cheval sur plusieurs zones géographiques.

Jean-Marc BERNARD : *Secteur Sud-Ouest*

- Aquitaine ;
- Midi-Pyrénées ;
- Languedoc-Roussillon.

Il assure le suivi des questions de protection des côtes et des problèmes liés à l'eau.

Claude BRULE : *Chef du Bureau. Secteur Ile-de-France*

- Ile-de-France ;
- Picardie ;
- Nord-Pas-de-Calais.

Réduit à l'Ile-de-France à l'arrivée de Christiane DANARD ;

Il représente aussi le bureau pour toutes les questions générales relatives à la mise en oeuvre des itinéraires de trains à grande vitesse.

Jean-Louis DELMAS : *Secteur Sud-Est*

- Bourgogne ;
- Franche-Comté ;
- Rhône-Alpes ;
- Provence -Alpes -Côte -d'Azur;
- Corse.

Il assure le suivi du projet de train à grande vitesse Méditerranée.

Hélène LENA : *Secteur Est*

- Champagne-Ardenne ;
- Lorraine ;
- Alsace.

Elle assure le suivi des questions d'économie générale des transports et des dossiers européens.

Marc LANSIART : *Secteur Centre*

- Centre.

Christiane DANARD : *Secteur Nord-Ouest*

- Basse-Normandie
- Haute-Normandie ;
- Nord -Pas -de -Calais;
- Picardie.

Par interim, le suivi de ces dossiers est assuré par Hélène LENA.

Elle assure le suivi des dossiers urbains et des sites.

Françoise MAUCOTEL : *Secteur Centre-Ouest*

- Auvergne ;
- Bretagne ;
- Limousin ;
- Poitou-Charentes ;
- Pays-de-la-Loire ;

Elle assurera le suivi des axes autoroutiers A 20, A 75 et A 89 et des questions concernant les installations aéroportuaires.

b) Les installations de transport et de transformation d'énergie électrique.

Frédérique SIMEON :

Elle instruit l'ensemble des dossiers pour toutes les régions.

Elle assure notamment le suivi du protocole EDF/Etat et traite de tout ce qui a rapport à la production et distribution d'énergie électrique.

Robert BALDIT ou un autre agent :

Il assure la gestion des fonds sites et le suivi du dossier des points noirs des lignes électriques et des télécommunications.

Répartition des thèmes de réflexion et du suivi des dossiers transversaux

. Politique des transports (y compris transports urbains) : *Hélène LENA*.
avec l'appui de *Claude BRULE* pour les transports urbains.
Elle suit les questions de politique européenne et le FDES, et est la correspondante du "recherche" du bureau.

. La nouvelle approche de l'instruction des dossiers d'infrastructures, avec la définition des conditions d'intervention en amont de la déclaration d'utilité publique (circulaire BIANCO), décret du 25 février 1993 sur les études d'impact, commissions de suivi...) et en aval (bilan, contrôle et suivi des mesures de compensation) : *Jean-Marc BERNARD et Françoise MAUCOTEL*.

. L'évaluation environnementale des programmes d'infrastructures : *Georges GUIGNABEL*.

. L'animation du réseau technique et administratif (DIREN, CETE...), la définition des interventions en matière de formation et les opérations de prise en compte du paysage : *Jean-Louis DELMAS*.

. L'expertise, notamment écologique des projets, leur suivi et les observatoires : *Marc LANSIART*.

. Les relations avec les sociétés concessionnaires et les professionnels (les chartes) : *Jean-Marc BERNARD* pour les autoroutes et les entreprises de travaux publics et *Claude BRULE* pour les relations avec la SNCF.

. Les relations avec EDF (protocole) et les professionnels : *Frédérique SIMEON*.

. Les sites et les paysages et les relations avec France Télécom : *Christiane DANARD*.

3 - PRINCIPAUX DOSSIERS SUR LESQUELS LE BUREAU EST INTERVENU EN 1995 ET DEBUT 1996

TGV Méditerranée

Le doublement des ouvertures hydrauliques a été obtenu sur les ouvrages d'art du T.G.V. Méditerranée dans les zones inondables.

Voie rapide à 2 x 2 voies à Sainte-Hermine (La Rochelle)

Le projet a été abandonné à la demande du ministère de l'environnement compte-tenu des impacts très importants sur le fonctionnement du marais Poitevin.

Autoroute A 85 - contournement Nord de Langeais

La remise en cause de la déclaration d'utilité publique d'un tracé Sud en bord de la Loire et contraire à la politique mise en oeuvre par le ministère de l'environnement a abouti au choix d'un tracé Nord, certes difficile, mais compatible avec les grandes options de l'Etat (décret d'utilité publique du 6 janvier 1996).

Autoroute A 83 - contournement Nord de Niort

Le ministère de l'environnement a permis d'obtenir un nouveau tracé Nord préservant le marais Poitevin.

Autoroute A 85 - Tours/Vierzon

Un échangeur prévu dans le lit mineur du Cher a provoqué l'opposition du ministère de l'environnement et conduit le maître d'ouvrage (ministère de l'équipement) à le déplacer. La déclaration d'utilité publique a été prononcée sur cette base avec des clauses particulières annexées au décret d'utilité publique.

Aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et 3ème site aéroportuaire dans le grand Bassin Parisien mission Carrère et mission Douffiagues

La DNP et la DPPR ont été à l'initiative d'un certain nombre de propositions (aménagement, réduction des nuisances, augmentation des redevances...) sur ce dossier dans le cadre notamment des deux missions du Préfet CARRERE et du Ministre DOUFFIAGUES.

Autoroute A 73 - Clermont-Ferrand/Bordeaux

La DNP et la DE ont obtenu une amélioration sensible des ouvrages de franchissement de la vallée inondable de l'Isle (déclaration d'utilité publique du 11 janvier 1996).

Ligne électrique de 400 KV Cazaril-Aragon entre l'Espagne et la France

Ce dossier sensible s'est soldé par un abandon de cette liaison électrique par le gouvernement, le 1er février 1996.

ANNEXE 1

Proposition de méthode pour l'évaluation environnementale des prochains schémas directeurs d'infrastructure

PAR Jean LAFONT
(mai 1995)

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu la révision ou l'élaboration de schémas directeurs d'infrastructures. La présente note vise à examiner les conditions de faisabilité d'une évaluation environnementale appliquée à ces schémas et à proposer quelques éléments de méthode.

Opportunité de soumettre les schémas directeurs d'infrastructures à une évaluation environnementale.

Plusieurs raisons militent dans ce sens :

- **la nécessité de donner à ces schémas une plus grande légitimité**, en éclairant les conséquences sur l'environnement des choix et priorités qu'ils expriment. Il s'agit en quelque sorte de prolonger encore en amont la démarche décidée pour les seuls projets par la circulaire Equipement du 15/12/1992.
- **la place importante accordée par la loi PASQUA à l'environnement** et au développement durable parmi les objectifs de l'aménagement du territoire. Ces principes doivent être traduits concrètement, pour ne pas rester des vœux pieux.
- **la relance du projet de directive communautaire "plans-programmes"**. La France sera d'autant plus crédible dans la négociation de ce texte qu'elle pourra se prévaloir d'une pratique en la matière. Or, si elle avait été le premier pays européen à instituer en 1976 l'étude d'impact pour les projets, elle a depuis été dépassée par plusieurs pays (la plupart des pays d'Europe du Nord) en ce qui concerne l'intégration de l'environnement dans le processus de planification. Il ne faut pas rater l'occasion qui se présente aujourd'hui.

Les conditions d'une telle évaluation.

L'évaluation environnementale n'est pas une étude réalisée a posteriori, visant à constater l'impact d'une décision déjà prise et à proposer des mesures réductrices ou compensatoires, afin d'en atténuer les effets négatifs. C'est un élément constitutif d'un processus de décision, tendant à une meilleure intégration de l'environnement dans l'action projetée, au moyen d'une démarche sociale accordant une place importante à la consultation du public.

a) le cadre légal issu de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La loi du 4 février 1995 institue un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), qui "fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable". Ce schéma "établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport". Ces orientations qui concernent notamment "les infrastructures relatives aux différents modes de transport" "peuvent être précisées par des schémas sectoriels établis par décret" (art.2).

Les articles 17 à 19 de la loi apportent quelques précisions sur ces schémas directeurs :

- il y aura 5 schémas qui "comporteront une approche multimodale" = SD routier national, SD des voies navigables, schémas du réseau ferroviaire, des ports maritimes et des infrastructures aéroportuaires,
- la loi fixe un objectif **d'accessibilité** : en 2015, aucun point de territoire ne doit être à plus de 50 km ou 45 mn d'automobile d'une autoroute ou d'une route express à 2 x 2 voies, ou encore d'une gare TGV.,
- enfin la loi donne quelques indications sur le contenu des schémas ; en particulier le SDRN comprendra "les grands axes du réseau autoroutier et routier national" ; le schéma ferroviaire comportera, outre le réseau TGV, "les liaisons ferrées de transport d'intérêt national de type autoroute ferroviaire, les liaisons ferrées nationales".

Le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire sera "associé à l'élaboration du projet du SNADT, ainsi qu'à celle des projets de schémas sectoriels". Il faut noter que **les délais prévus par la loi sont extrêmement courts** et déjà dépassés :

- 12 mois pour l'approbation par le Parlement du SNADT ;
- 18 mois pour les schémas directeurs, qui seront, eux, approuvés par décrets en Conseil d'Etat.

b) En dépit de l'affichage général sur l'environnement et le développement durable et d'une phrase sur la nécessité de "prévoir les modes de transport adaptés pour le trafic de marchandises dans les zones à l'environnement fragile" (art.17), la tonalité dominante est l'accessibilité.

En outre, les délais très brefs interdisent toute réflexion un peu sérieuse sur l'intégration de l'environnement et, plus encore, ne laissent pas entrevoir la possibilité d'un minimum de débat avec le grand public (le CNAT aura vraisemblablement sur 52 membres, 1 seul représentant issu du monde associatif pour la protection de la nature).

A titre de comparaison, et sans que cela constitue un modèle, le Plan fédéral allemand pour les infrastructures de transport de 1992 a nécessité 5 ans d'élaboration et de discussions, le public a été consulté par l'intermédiaire des grandes associations. L'environnement a été intégré, dans une certaine mesure, dans les objectifs du schéma (réduction du bruit, de la pollution de l'air, des effets de coupure pour les zones habitées ; maîtrise de la consommation d'espaces naturels, de la pollution de l'eau et des impacts sur la flore et la faune), à partir de propositions d'objectifs formulées par le Conseil des experts pour l'Environnement.

c) la nature des débats à conduire.

Une évaluation environnementale devrait se fixer pour objectifs de mettre sur la table un certain nombre de choix de société sous-jacents au secteur des transports. Parmi ceux-ci :

- **la mobilité** : faut-il se résigner à un taux de croissance des déplacements de 2 à 3 % l'an, qui pose problème du point de vue de la pollution urbaine et des engagements internationaux de la France en matière de lutte contre l'effet de serre ? Quelle politique d'aménagement, et d'organisation du territoire pour freiner cette évolution ?

- **la place prépondérante de la route** dans le transport des marchandises est-elle, là encore, une donnée incontournable, à laquelle il convient de s'adapter ? Les conséquences de cette tendance sur la consommation d'énergies non renouvelables, sur l'effet de serre, sur la sécurité des déplacements, justifient-elles des politiques alternatives visant à transférer une partie des trafics sur d'autres modes, par des moyens économiques ou réglementaires (tarification, services d'autoroute ferroviaire ou de transport combiné, mesures réglementaires) ?

- **inter modalité, rail-route** notamment, se heurte à certaines évolutions : repli de la SNCF sur le réseau grande vitesse et les lignes nationales rentables, politique des gares-bis inaccessibles par le réseau ferroviaire classique ; quels principes pour une politique privilégiant le service à l'utilisateur, quelle répartition des coûts entre celui-ci et la collectivité ?

- **la multiplication des grandes infrastructures**, notamment autoroutières, au motif de l'accessibilité et de la desserte fine de tout le territoire, constitue-t-elle la réponse la plus appropriée au développement local ? Les impacts négatifs d'un réseau de plus en plus dense sur la biodiversité, les risques, la destruction des "zones de tranquillité" et la déqualification du patrimoine qui en résulte, ne se transforment-ils pas, paradoxalement, au-delà d'un certain seuil, en obstacles au développement ?

Les propositions de méthode formulées ci-après visent à éclairer ces choix, du point de vue de l'environnement.

Quelle pourrait être la méthode ?

a) définir le processus d'évaluation environnementale, selon une démarche rigoureuse et transparente.

Celle-ci devrait comporter les éléments suivants :

- l'affichage des **objectifs environnementaux** que doivent respecter les schémas. Ces objectifs devraient être ceux du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), si l'on se réfère à la loi PASQUA.

Il convient alors de définir leur **nature** (maîtrise des émissions polluantes, maintien de la biodiversité, réduction des risques, préservation et amélioration de la qualité de la vie) et de leur donner une **validation sociale**. Le conseil national d'aménagement du territoire (CNAT) aura, de par la loi, un rôle à jouer à cet égard, mais il est clair, compte tenu notamment de sa composition, qu'il ne peut suffire à lui seul,

- **la consultation préalable du public**. En l'espèce le "public" devrait être "représenté" par les associations de protection de la nature (FNE au minimum) et d'usagers (FNAUT) ; on peut viser plus large (grandes associations régionales, associations du cadre de vie). Cette consultation préalable est indispensable,

- **la validation de l'évaluation par le ministère de l'Environnement**, qui définirait le cadre et la méthode et donnerait son avis sur le résultat. L'évaluation serait de la responsabilité du ministère de l'Équipement.

b) Les éléments constitutifs de l'évaluation.

On peut s'inspirer de ce qui existe en matière d'études d'impact et donc retenir les parties suivantes :

- **l'état initial** de l'environnement ;

- **la définition de la nature des impacts** à prendre en compte, en précisant pour chacun d'entre eux, comme on l'a dit plus haut, les objectifs environnementaux qui s'y attachent, et qui devraient figurer dans le SNADT. Cette définition devrait résulter, d'un processus social (sorte de "scoping") reposant, comme indiqué ci-dessus, sur la consultation du public et de l'autorité environnementale. C'est un élément essentiel du dispositif, qui vise à vérifier la **cohérence** entre les schémas d'infrastructure, avec les politiques et objectifs qui les sous-tendent, et les objectifs poursuivis en matière d'environnement ;

- **l'évaluation de l'impact des schémas** qu'il est envisagé de retenir, comprenant la justification du choix, au regard notamment de l'environnement. C'est l'occasion d'examiner la compatibilité entre les hypothèses de mobilité, les objectifs d'accès au réseau TGV ou autoroutier, etc. avec les objectifs environnementaux comme la lutte contre l'effet de serre, le maintien de la biodiversité, la préservation d'espaces de tranquillité, etc. Cela oblige à **définir des indicateurs d'impact** pour tout ce qui peut être spatialisé ; le problème est plus simple pour les effets globaux, type effet de serre.

La question se pose au regard de ces impacts, du **contenu des schémas** : pour le schéma routier, se limite-t-on à examiner les quelques liaisons autoroutières supplémentaires susceptibles d'être inscrites au nouveau schéma ? Englobe-t-on une partie du réseau national à fort trafic, à l'instar de ce qui pourrait être retenu pour le schéma ferroviaire ? Quels sont les projets concurrents, dans une optique intermodale ? Ce point - le contenu du plan sur lequel porte l'évaluation - est évidemment essentiel.

- **la présentation des scénarios étudiés**, en matière tant de politique de transports que de choix d'infrastructures - à l'intérieur d'un même mode ou entre modes concurrents, et leur comparaison sous l'angle de leur impact,

- **l'exposé des mesures réductrices** ou compensatoires, par exemple : les prescriptions accompagnant la réalisation d'infrastructures dans certaines zones ; les mesures d'accompagnement sur le réseau parallèle, déchargé par la réalisation de l'infrastructure nouvelle (le 10% "Leyrit") ; la définition d'un certain nombre de projets à **finalité** environnementale (suppression de liaisons pénalisantes pour des zones habitées ou des espaces naturels remarquables).

Conclusion : comment faire?

La mise en œuvre de la démarche esquissée dans cette note suppose une décision gouvernementale et l'engagement de travaux techniques ; elle suppose aussi des délais allongés par rapport à ceux qui sont affichés dans la loi PASQUA.

Sur les aspects techniques il convient :

- d'examiner avec l'Équipement le contenu des schémas, les variantes possibles, les maillons sur lesquels il y a concurrence entre modes, les règles éventuelles d'exploitation susceptibles d'accompagner tel ou tel schéma - avec les hypothèses (ou les scénarios) de politique des transports auxquelles ils correspondent.

- **de travailler à la définition d'objectifs environnementaux à intégrer dans le SNADT.**

Ce n'est pas un travail purement technique, même si le recueil de données statistiques et cartographiques que nous avons entrepris peut y concourir. La véritable question est celle de la validation sociale.

Dans certains domaines, il y a des engagements internationaux de la France (effet de serre, directive "habitats"), des décisions gouvernementales plus ou moins précises (préserver les zones humides, ne pas aggraver les risques d'inondations). D'autres objectifs relèvent plutôt de choix de société, reflétant l'importance accordée aux valeurs patrimoniales (préserver des zones de tranquillité, des espaces inaccessibles par des chemins carrossables ou au moins par des routes d'une certaine importance - objectif qui peut, à première vue apparaître en contradiction avec les obligations d'accessibilité inscrites dans la loi PASQUA), qu'il est possible d'éclairer, en ce qui nous concerne, en mettant en évidence des données et leur évolution, en référence à ce qui se passe dans les pays voisins. Ce travail sera poursuivi avec nos interlocuteurs et en particulier avec le monde associatif.

C'est à ce stade qu'il conviendrait de mener un grand débat sur la politique des transports et sur les principes à retenir pour les choix des infrastructures, en regard de l'aménagement du territoire et de l'environnement, sous l'égide d'une commission ad hoc du type "commission nationale du débat public".

La validation sociale devrait intervenir **dans le cadre de la préparation du SNADT** : l'enjeu pour nous consiste donc à proposer et à défendre un ensemble d'objectifs environnementaux, et à veiller à ce que le débat qui prépare ce schéma, avant le vote du Parlement, permette l'expression la plus large possible du "public" et des intérêts liés à l'environnement.

L'étape suivante serait constituée par l'évaluation proprement dite des schémas directeurs d'infrastructures.

Il nous revient, sur le plan technique, en nous inspirant des travaux qu'on a pu mener par ailleurs (à l'occasion du corridor Nord, du schéma de transports du Languedoc-Roussillon, du suivi environnemental des contrats de plan) à définir **les indicateurs d'impact à retenir** et de proposer à l'Equipement la méthode, selon laquelle sera menée l'évaluation.

ANNEXE 2

Proposition pour une réflexion commune SDAP/DIREN

PAR Francis LEVY
Inspecteur Général de la Construction
(mai 1996)

Plusieurs rapports émanant de l'inspection générale¹ à propos de la concertation entre les ministères de l'Environnement et de l'Équipement ont souligné la nécessité de la collaboration en amont entre les services, que ce soit au niveau central ou local. Ils ont aussi noté que la charge du ministère de l'Environnement, tant en administration centrale qu'en services extérieurs ne permet pas toujours d'assurer un suivi régulier des dossiers. Outre le renforcement de ces services, ils préconisent aussi de clarifier les rôles, en particulier entre la DNP et les DIREN.

D'autre part, dans le cadre des procédures de déconcentration souhaitables, il apparaît utile de déterminer les missions qui incomberont respectivement aux services centraux et aux services extérieurs, tout en permettant à l'administration centrale d'être au courant de l'avancement des dossiers concernés qui pourraient être évoqués au titre des politiques nationales, des procédures centralisées ou d'interventions auprès du Ministre.

L'objectif de cette action serait de mener une réflexion conjointe entre administration centrale (SDAP) et services extérieurs (DIREN) débouchant sur un véritable partenariat destiné à optimiser les capacités et les moyens des services de l'Environnement.

¹ Rapport VILLE sur la concertation entre les services du ministère de l'Équipement et de l'Environnement du 25 mai 1994. Rapport sur les missions exercées par les services de l'Environnement pour le compte du ministère de l'Environnement - 1er juin 1995.

Une clarification des rôles

Des circulaires déjà anciennes ont précisé la collaboration des DIREN (ex. DRAE) avec les autres services². Dans les cadres des rapports établis par l'inspection générale, des notes émanant du ministère de l'Environnement ont déjà proposé un certain nombre d'actions qui devraient être suivies par les DIREN³.

Ces orientations n'ont cependant jamais été officialisées. Il s'agit donc de bien clarifier les rôles respectifs de la sous-direction de l'Aménagement et des Paysages et des DIREN dans les domaines de l'aménagement en général et des infrastructures en particulier.

S'agissant de domaines où généralement la maîtrise d'ouvrage incombe à d'autres services, il conviendra aussi d'éclairer la question en examinant les relations, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés entre l'Environnement et ses autres partenaires.

Quelques pistes d'actions pourront être proposées

Il s'agit tout d'abord de la mise en place d'un véritable partenariat entre la SDAP et les DIREN qui pourrait se concrétiser par un certain nombre d'actions non limitatives :

- identification des rôles respectifs de la SDAP et des DIREN en analysant les tâches qui doivent être maintenues en administration centrale et celles qui pourraient être déconcentrées en DIREN ;
- mise en place d'une capacité d'appui et d'expertise au sein du ministère afin d'aider les DIREN dans leurs difficultés vis-à-vis de leurs interlocuteurs (Préfets, élus, associations, autres administrations et services publics) ;
- mise en commun des moyens de certaines DIREN pour des problèmes inter régionaux ou de technicité spécifique ;
- procédure d'alerte et d'information réciproque entre SDAP et DIREN qui pourrait être concrétisé par une méthodologie ;
- traitement des affaires signalées et des interventions ;
- clarification des relations avec les autres sous-directions ou directions du ministère de l'Environnement ;
- définition de l'organisation de la SDAP afin d'identifier les experts soit géographiques, soit fonctionnels ainsi que leurs interlocuteurs respectifs dans les DIREN ;
- actions de formation SDAP/DIREN permettant d'acquérir une "culture commune".

² Lettre-circulaire du 19 juillet 1985 relative à la concertation entre les DRAE et les DDE dans le cadre des aménagements routiers à maîtrise d'ouvrage d'Etat.

³ Lettres de J. LAFONT du 20 septembre 1993 et du 17 novembre 1993.

Ces mesures arrêtées devraient faire l'objet d'une circulaire signée par le Directeur de la Nature et des Paysages visant à clarifier les rôles respectifs de l'administration centrale et des services extérieurs, en mentionnant les délégations aux DIREN et éventuellement les points les plus délicats sur lesquels il faudrait que l'administration centrale soit alertée.

Les actions qui concerneraient les relations entre les services de l'environnement et les autres administrations

La réflexion devrait être éclairée par l'examen des domaines dont la responsabilité de maître d'ouvrage incombe généralement à d'autres administrations ou services publics. Les relations ainsi que la représentation du Ministre de l'Environnement vis-à-vis de ces administrations, tant au niveau central que local devrait être précisé. A cet effet, il conviendra d'actualiser la circulaire du 19 juillet 1985 afin de clarifier le rôle et les relations entre les services de l'Equipement et l'Environnement au niveau des administrations centrales et des DIREN, DRE, DDE et CETE et peut être l'étendre aux autres administrations centrales.

Les domaines concernés

Les projets d'infrastructures (autoroutes, routes nationales et départementales, voies ferrées et navigables, projets d'aérodromes, lignes électriques...) seront traitées en priorité.

Le cas échéant :

- les études générales notamment les schémas régionaux de transports, les DTA, les DVA...
- les autres projets d'aménagement d'une certaine importance ou ayant un impact particulier sur certains territoires sensibles (littoral, montagne, milieux humides, forêts, paysages naturels ou urbains remarquables...).

Bien sûr, tout ne pourra être clarifié et identifié dans une circulaire qui devra plutôt s'attacher à relever les critères d'impact des projets plutôt que d'en faire des listes exhaustives. Il faudra dans certains cas prévoir des consultations entre administration centrale et services déconcentrés pour examiner, au cas par cas, certains dossiers.

La mise en oeuvre

Une intervention de la SDAP du club des DIREN puis un séminaire regroupant des instructeurs des dossiers d'infrastructure, tant en centrale que dans les DIREN permettrait d'échanger sur ces problèmes.

Le processus pourrait se dérouler ensuite en trois étapes :

Relation SDAP/DIREN

Un groupe de travail restreint, qui comporterait un nombre égal de représentants des DIREN et du SDAP pourrait être constitué. Ce groupe de travail serait tout particulièrement chargé d'examiner les modalités de fonctionnement actuelles dans l'étude des dossiers, leurs évolutions prévisibles et de faire des propositions permettant de mieux optimiser les capacités des services en tenant compte des missions et des moyens du ministère de l'Environnement. En particulier il devra s'attacher à clarifier les rôles respectifs des mieux centraux et territoriaux.

Relations avec les autres services du ministère de l'Environnement

Compte tenu du rôle de synthèse de la SDAP dans la production des avis du ministère, qui ne doivent pas se contenter de refléter les avis internes à la sous-direction, mais aussi ceux émanant d'autres services du ministère, il conviendra dans un second temps d'associer à la réflexion la direction générale de l'administration et du développement, la direction de l'Eau et la direction de la Prévention des Pollutions et des Risques.

Relation du ministère de l'Environnement et des autres ministères

Les projets émanant généralement d'autres administrations ou services publics, il conviendra de vérifier avec eux la pertinence des démarches proposées. Parmi ces services on peut citer ceux de l'Équipement (direction des Routes, direction des Transports Terrestres, direction des Ports et de la Navigation Maritime, direction de l'Administration Civile) ainsi que la direction du Gaz, de l'Électricité et du Charbon. Enfin certains autres services déconcentrés, partenaires habituels des DIREN (DRE, DDE et CETE) pourraient éventuellement éclairer la réflexion.

LA VILLE ET LES ACTIONS TERRITORIALES

LA VILLE ET LES ACTIONS TERRITORIALES

Le bureau de la ville de la SDAP

1 - Histoire

2 - Principales actions sur la ville en 1995 et début 1996

3 - L'organisation du bureau de la ville et des actions territoriales

ANNEXE 1

QUELLE POLITIQUE DE LA VILLE POUR LE MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

par Jean LAFONT (octobre 1995)

ANNEXE 2

HABITAT II

par Gisèle MEYNET (mai 1996)

ANNEXE 3

LA VILLE DANS LE PLAN NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

par Liliane DUPORT septembre 1995)

LE BUREAU DE LA VILLE DE LA SDAP

1 - HISTOIRE

Depuis 1989, l'Atelier Central de l'Environnement a proposé une approche nouvelle de l'environnement urbain : l'élaboration de plans municipaux a été proposée aux villes par contrat avec l'Etat. Parallèlement, des contrats similaires étaient négociés avec les départements sous la forme de plans départementaux d'environnement.

L'époque des plans municipaux

Le bureau s'est adressé prioritairement aux municipalités avec la participation de bureaux d'études. L'objectif, dans le cadre des plans municipaux et départementaux, était de faire élaborer à titre expérimental par les collectivités locales leur politique d'environnement et les obliger à dépasser une approche très sectorielle. Pour cela, un cadre méthodologique a été proposé. Il comporte trois parties : une partie "diagnostic", une partie "objectifs" et une partie "moyens". Le diagnostic consiste à faire un état de l'environnement et à mettre en lumière tout ce qui, dans les actions engagées par la municipalité peut contribuer à une politique de l'environnement. Ce diagnostic conduit à élaborer une véritable politique d'environnement pour la collectivité. Afin d'aider à la réalisation concrète de ces politiques, le ministère de l'Environnement proposait un cadre méthodologique très souple et un financement.

75 plans municipaux et 6 plans départementaux d'environnement ont vu le jour en France entre 1989 et 1992. Parallèlement, une dimension européenne a été apportée à l'environnement urbain en fournissant une expertise à la Commission de Bruxelles. Nédialka Sougareva est ainsi intervenue dans le groupe d'experts de la CEE qui a établi le rapport "villes durables européennes". Ainsi, s'ajoutaient à la réflexion du bureau les expériences concrètes des pays européens.

Les chartes pour l'environnement

Face à la nouvelle commande politique du début de l'année 1992 en faveur des chartes, le bureau s'est efforcé de rester dans la lignée des plans municipaux et départementaux d'environnement. L'objectif des chartes était d'aller plus loin en incitant plus fortement les collectivités locales à se doter de politiques d'environnement ambitieuses et à les mettre en oeuvre dans des programmes d'intervention précis. Le dispositif restait le même mais avec un cadre financier différent : le ministère disposait d'un budget de 30 millions de francs (contre 2 au temps des plans municipaux). L'importance de cette intervention financière n'a pas conduit le bureau à proposer une démarche différente. Il a souhaité au contraire proposer une démarche exigeante pour laquelle le diagnostic initial et la réflexion sur le travail municipal restaient les critères les plus importants, les acquis méthodologiques des plans municipaux précisant la méthode d'élaboration. Le programme d'action annexé à cette charte financé de façon importante par le ministère, constituait un argument de plus pour cette approche exigeante.

L'approche territoriale a pris toute sa dimension, les chartes concernant tous les niveaux du territoire départemental comme communal, la même méthode "constat, objectifs, moyens" étant appliquée à chacun de ces niveaux. Si les départements et le milieu rural n'ont pas été complètement exclus de cette démarche, ils ont pâti de la priorité donnée aux agglomérations et l'élan qui avait impulsé ces territoires au moment de l'élaboration des plans municipaux de l'environnement est retombée, avant que des résultats tangibles aient été observés.

L'élaboration des chartes s'est accompagnée d'un processus de déconcentration vers les DIREN en 1994. Celle-ci est fondamentale dans la mesure où la DIREN accompagne et aide les municipalités à élaborer leur politique et leur programme d'action. La généralisation était difficile puisque seules deux DIREN comptent une personne à temps complet pour suivre ces dossiers, les deux DIREN les plus urbanisées : l'Ile-de-France et la région PACA. Le bilan de cette politique reste à faire : 35 chartes ont été signées, ce qui reste loin de l'ambition initiale et les difficultés liées à la mise en oeuvre des crédits annoncés ajoutent à ce constat qui ne satisfait pas complètement.

Les autres thèmes traités par le bureau et les évolutions récentes positives

Au côté des chartes, chacun des membres du bureau intervient sur des dossiers thématiques particuliers : politique du vélo, périurbain, concertation et participation des habitants, définition d'indicateurs urbains, urbanisme, éducation, emploi, etc.

Un travail avec la DIV s'est concrétisé en 1993 pour associer les réflexions sur les chartes et les contrats de ville. Le bureau travaille, par exemple, sur la participation du public dans le cadre du programme "partenaires pour la ville". Le partenariat avec la DIV s'est orienté sur la politique sociale de la ville et notamment la lutte contre l'exclusion. Cinq axes de travail communs ont été dégagés :

- la participation du public ;
- l'éducation, qualification, formation;
- l'amélioration de la qualité de la vie (nuisances et pollutions) ;
- l'accès aux réseaux de services urbains et les problèmes de tarification qui l'accompagnent ;
- l'emploi.

Enfin, au sein du bureau, Marie-Joëlle COUTURIER a en charge les dossiers relatifs à l'aménagement du territoire à travers le volet contrat environnement des contrats de plan Etat-régions et à travers l'élaboration du Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire.

Les objectifs du bureau compte tenu de la réorganisation de la sous-direction

Le bureau de la ville est un bureau récent qui est longtemps resté centré sur les chartes l'environnement. La logique qui le sous-tend est essentiellement dominée par l'approche contractuelle et l'action partenariale. La culture est donc assez différente des autres bureaux. Cependant, le séminaire organisé l'an dernier avait été l'occasion d'une réflexion sur la prise en charge dans ce bureau du thème de l'évaluation environnementale.

Aujourd'hui, par manque de budget, le bureau est conduit à privilégier, de nouveau, un mode d'intervention qui se rapproche de celle des plans municipaux. Le dispositif restera le même que celui des chartes, mais le financement ne concernera que la réflexion préalable et éventuellement le suivi d'évaluation mais très peu les actions. La collectivité, en signant la charte, signe un engagement politique qui doit se décliner en actions sachant que le financement ne sera plus du ressort du ministère. L'Etat valide l'engagement, mais ce dernier repose sur les moyens de la collectivité et des financements ordinaires.

Après avoir mené une politique d'expérimentation lors du passage des plans municipaux et des chartes, le bureau s'engage dans une nouvelle étape qui est celle du bilan de la politique des chartes, de l'appréciation de l'efficacité de la politique mise en oeuvre : l'intervention financière a-t-elle permis une véritable prise en compte de l'environnement par les municipalités à la fois dans les secteurs d'environnement mais également dans les autres politiques (politique sociale, des transports,...) ? Les outils mis en oeuvre ont-ils été efficaces ?

Le bureau de la ville suit également l'aménagement du territoire à travers le schéma national d'aménagement du territoire, les directives territoriales d'aménagement. Il intervient alors en liaison étroite avec le bureau des infrastructures (chargé de l'intervention sur les Schémas Directeurs d'infrastructures) et le bureau de l'évaluation environnementale qui lui apporte un appui, principalement méthodologique.

Le thème essentiel du bureau est la ville. L'approche en terme contractuel des chartes ne peut pas être exclusif de l'utilisation d'autres outils d'évaluation environnementale. Ainsi, le bureau, qui travaille beaucoup avec les DIREN qui se sont investies sur les chartes, doit-il élargir son intervention et s'associer aux différentes professions, et aux associations qui interviennent dans ce domaine.

Dans le cadre d'une réorientation des activités de la sous-direction vers un travail plus en amont, le bureau, en liaison avec la DIV souhaite intervenir sur les grands projets urbains et interroger l'outil "évaluation environnementale". Il poursuit, de la même manière un chantier sur les conditions de la prise en compte de l'environnement dans la planification territoriale.

2 - PRINCIPALES ACTIONS SUR LA VILLE EN 1995 ET DEBUT 1996 PARTICIPATION A LA POLITIQUE DE LA VILLE

Contrats de ville

En application de la circulaire du 28 février 1995 du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, près de 8 M.F. du fonds interministériel d'intervention à la politique de la ville (FIV) ont financé des actions en faveur de l'environnement et du cadre de vie dans les quartiers en difficultés des contrats de ville ; ceci représente 7,5 % des subventions accordées en matière d'investissement.

Partenaires pour la ville

La direction de la nature et des paysages a participé à l'élaboration d'un appel de proposition lancé par la délégation interministérielle à la ville (DIV) dans le cadre d'un comité de pilotage interministériel : PCA, DAU, Caisse des dépôts, délégation à l'emploi, UNFOHLM.

Deux sites, le quartier Faubourg de Béthune à Lille et les cités minières de Bully, Mazingarbe, Loos, Grenay (62), ont été retenus, lors d'un comité de sélection tenu en août 1995, sur lesquels le ministère de l'environnement a souhaité s'inscrire de manière globale et cohérente avec des démarches de valorisation des quartiers (réhabilitation de logement et d'espaces extérieurs) et de réintroduction d'activités économiques. Ces actions bénéficient de crédits du FIQV en application d'une décision du Comité interministériel à l'environnement.

Grands projets urbains (GPU)

Un seul site parmi les deux retenus au CIEN, pour lesquels un financement du FIQV est prévu, a été approché en 1995 : celui de Saint-Denis, La Courneuve, Aubervilliers. La difficulté liée à la maîtrise d'ouvrage de ces opérations d'Etat explique en grande partie le retard pris. Les études relatives à la prise en compte de l'environnement dans ces opérations devraient commencer en 1996 sur ce site en même temps que se définira le projet urbain avec les collectivités locales concernées.

Groupe de travail DIV- ministère de l'environnement

- "l'environnement et l'insertion par l'économique" : pour mieux connaître les obstacles et les potentialités de filières environnement pour la qualification, l'insertion et le développement de l'emploi, trois filières sont explorées : les réseaux (eau et énergie), les déchets et la qualité de la vie sur deux régions, Bretagne et Rhône-Alpes. L'étude sera disponible à la fin de l'année.

- formation ville-environnement : un module de formation destiné en priorité aux services de l'Etat en charge de la politique de la ville (DDE, préfectures, chefs de projet) et de la politique de l'environnement (DIREN) a été élaboré pour une meilleure connaissance des objectifs de chacun et un travail en commun plus important. Ce module doit "tourner" dans les régions à l'initiative des services de l'Etat.

Chartes pour l'environnement

Signatures : un budget très amputé par des annulations successives s'est traduit par 8 chartes signées en 1995, (dont 3 depuis mai) contre 18 chartes signées en 1994.

Etude emploi-charte : une étude concernant l'emploi dans les chartes pour l'environnement doit rendre ses conclusions dans le courant de l'année 1996.

Etude indicateurs de l'environnement urbain : la réalisation de tableaux de bord de l'environnement urbain est entrepris par un certain nombre de villes volontaires, parmi lesquelles de nombreuses villes ayant une charte, suivant un cadre méthodologique proposé par le ministère de l'environnement et l'ADEME, qui travaillent en étroite partenariat sur ce thème.

Villes, ports et environnement

Un groupe de travail regroupant des représentants de ports, d'agglomérations, d'associations, d'entreprises privées, de la direction des ports et des DIREN, s'est réuni régulièrement pendant 6 mois afin de dégager une réflexion commune sur les territoires portuaires et l'environnement.

Une étude relative aux coûts et aux bénéfices liés à la prise en compte de l'environnement est en cours sur trois sites : Lorient, Le Havre-Port Saint-Louis. Elle devrait déboucher sur l'élaboration d'une méthodologie permettant de mettre en évidence les flux économiques par type d'acteur et d'actualité.

Politique du vélo

Un comité de suivi de la politique du vélo rassemblant les principales associations concernées, la SNCF, la RATP, l'association des maires de France et des présidents de Conseils généraux ainsi que des représentants de l'administration, s'est réuni tout au long de l'année 1995, sur des questions très diverses relatives à l'usage du vélo (sécurité, vol, formation, tourisme, transport public...). Il a organisé le concours "vélo d'or" remis à l'occasion du congrès du club des villes cyclables par le ministre de l'Environnement, et la Secrétaire d'Etat aux Transports.

Habitat et environnement

L'année 1995 a été l'occasion d'une première approche globale concernant la prise en compte de l'environnement au niveau d'un bâtiment. Un premier travail d'analyse a fait le point des initiatives engagées dans le secteur du bâtiment notamment par le plan construction et construction, le ministère du logement et l'ADEME ainsi que des approches plus sectorielles engagées par certains services du ministère de l'environnement (eau, déchets, bruit en particulier).

Une grille d'évaluation simplifiée de l'impact sur l'environnement d'une construction a été ébauchée ; elle devrait pouvoir servir de base à la définition de "critères environnementaux" pour des opérations de réhabilitation de logements sociaux ainsi que pour la rénovation et l'entretien des bâtiments de l'Etat.

Préparation de la conférence Habitat II (juin 1996)

Cette conférence vise à provoquer une prise de conscience sur l'ampleur des phénomènes liés à la croissance urbaine (dès la fin du siècle la population urbaine dépassera, pour l'ensemble de la planète, la population rurale) et à la vocation d'une rencontre de synthèse. Le sommet des villes d'Istanbul, en juin 1996, doit prendre la mesure de ces enjeux et définir un plan d'action mondial pour relever les défis du développement urbain et l'inscrire dans une perspective de développement durable.

Le dispositif comprend d'abord la préparation d'un rapport national dont les deux thèmes principaux correspondent aux priorités fixées pour le sommet, à savoir, un logement pour tous et des villes dont le développement est équilibré à long terme.

Le programme de travail comprend aussi un volet démonstratif, suivi par la direction de la nature et des paysages, qui vise à identifier dans une publication les pratiques urbaines les plus significatives et les plus innovatrices dans lesquelles la France a acquis un savoir-faire et une expérience exemplaire.

Cette publication, "Les villes françaises pour le développement durable", a été réalisée à partir des travaux de 4 équipes spécialisées et professionnelles qui ont mis en évidence des méthodes de travail innovantes dans l'ensemble des domaines concernés par le développement urbain durable.

Contrats de plan Etat-région

L'engagement du ministère de l'environnement s'est poursuivi dans les contrats de plan. Pour 1994-95 le ministère avait délégué 35, 5 % des crédits attendus en métropole, soit 405,7 M.F. (dont 222,8 M.F. pour 1995).

Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT)

En application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le ministère de l'environnement a apporté sa contribution à l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire en précisant :

- ses objectifs :

- . un engagement actif de la France à l'échelle internationale,
- . santé et qualité de vie,
- . préserver et développer l'attractivité de territoires de qualité afin de créer des emplois,

- ses principes d'action :

- . prévenir plutôt que guérir,
- . économiser les ressources naturelles,
- . développer la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur,
- . le respect de la démocratie impliquant l'organisation d'une véritable participation.

- ses propositions sur :

- . une stratégie de gestion durable du territoire,
- . vers une politique soutenable des transports,
- . pour une ville durable,
- . participation du public.

Le document, préparé sous la direction de Marie-Joëlle Couturier, et présentant ces propositions a été diffusé au début de l'année.

La politique expérimentale des directives territoriales d'aménagement (DTA)

Le ministère de l'environnement apporte sa contribution, aux côtés du ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et du ministère de l'équipement à l'élaboration des DTA. Les DTA doivent permettre à l'Etat d'afficher clairement ses objectifs en matière d'aménagement, de développement et de protection sur des espaces présentant des enjeux d'intérêt national. Il a été décidé de lancer, à titre expérimental, l'élaboration de DTA sur cinq sites : la Côte d'Azur, les estuaires de la Seine et de la Loire, les Alpes du Nord, l'aire métropolitaine de Marseille.

3 - L'ORGANISATION DU BUREAU DE LA VILLE ET DES ACTIONS TERRITORIALES

L'organisation du bureau est la suivante :

Chef du bureau Liliane : **DUPORT**. Elle est aussi directement responsable du suivi des chartes pour l'environnement, des indicateurs d'environnement urbain, du réseau d'échange d'expériences, de la politique de la ville et de la recherche.

Secrétariat : **Véronique ADA**

CHARGES DE MISSION

Marie-Joëlle COUTURIER : aménagement du territoire ; directives territoriales d'aménagement ; politique communautaire (fonds structurels, programmes financiers d'intervention, etc.).

Françoise KIEFE : planification territoriale ; politique vélo ; éducation.

Gisèle MEYNET : relations villes et ports ; programmes départementaux ; environnement dans les quartiers en difficulté ; concertation en milieu urbain.

Nédialka SOUGAREVA : actions européennes (groupe d'experts de l'Union européenne) et liaison avec les organismes internationaux (OCDE, Habitat II) ; aménagement urbain.

Patricia VAQUETTE : chartes d'environnement ; organisation du réseau des acteurs de l'espace périurbain ; emploi ; formation et éducation.

ANNEXE 1

Quelle politique de la ville pour le ministère de l'Environnement

par Jean LAFONT
(octobre 1995)

Les problèmes que rencontrent nos villes sont multiples. Il serait vain de vouloir les ramener à une cause unique ou de penser que tous les maux proviennent d'un mauvais urbanisme ou d'une architecture médiocre. C'est que la ville n'est pas seulement composée de pierres et de réseaux. La ville, c'est d'abord ses habitants, avec leur façon de vivre, leurs désirs, leurs lieux de rencontre et de fête, en un mot leur manière d'habiter les lieux ou au contraire de s'y sentir étrangers.

La société moderne a développé l'individualisme et entraîné le déclin des formes de participation à la vie sociale; la ville de son côté, livrée au jeu des forces économiques et à la pensée technocratique, a perdu de son intelligibilité. Le mécanisme de son développement échappe à ceux qui y habitent et qui subissent un cadre de vie qu'ils n'ont pas toujours voulu, dont ils ne se sentent pas, en tout cas, partie prenante. La ville, dans le meilleur des cas, est faite pour ses habitants, rarement avec eux.

Face aux risques de cassure sociale, l'Etat a mis en place, au fil des années, une "politique de la ville", visant à lutter contre l'exclusion et à rendre leur citoyenneté aux habitants des banlieues déshéritées. Tâche sans cesse renouvelée, puisque les mécanismes mêmes de production et de transformation de la ville produisent inégalités et exclusions. Et la logique de concurrence interurbaine, dans laquelle nous sommes, semble-t-il, entrés, risque d'accentuer encore cette tendance. Il serait regrettable que notre souci, légitime, d'aider nos villes dans cette compétition planétaire, nous conduise à être les artisans involontaires d'une telle évolution.

Il est d'autant plus urgent, et c'est la responsabilité du ministère de l'Environnement de le dire, de mettre en oeuvre des règles du jeu qui préviennent ces évolutions au lieu de les renforcer: faire coïncider des niveaux institutionnels de décision avec les aires de développement solidaire (agglomérations, bassins de vie) ; faire s'exprimer cette solidarité sur le plan fiscal et dans les concours de l'Etat aux collectivités locales; donner une légitimité démocratique à ces instances de décision - autant de principes qu'il convient de mettre en avant, et qui conditionnent notre capacité à maîtriser les transformations des territoires urbains. Quant à l'Etat, il lui revient d'exprimer ses objectifs à chaque échelle territoriale et d'y conformer son action.

Notre deuxième axe d'action doit tendre à faciliter la réappropriation de la villes par ses habitants . C'est une tâche de longue haleine, une oeuvre de civilisation pourrait-on dire, qui ne se décrète pas, qui passe par la persuasion plus que par la contrainte, même enrobée d'incitation économique, car il ne s'agit rien moins que de transformer petit à petit les attitudes et comportements vis à vis de la production et de la gestion de la ville.

Cette ambition serait vaine si le dessein consistait à faire entrer la réalité dans des modèles élaborés a priori. La ville est un cimetière d'utopies. Mais le mouvement même de la vie a créé de nouvelles formes de participation et de civisme, a suscité des lieux de rencontre et de débats : ainsi de ces élus qui pratiquent des formes de concertation avancées; de ces ateliers d'urbanisme qui constituent autant de forum sur les problèmes de la cité, où des professionnels et techniciens acceptent la critique du public; de ces entreprises, qui jouent la carte du territoire sur lequel elles sont implantées; de ces habitants, soucieux de ménager les ressources naturelles et de se conduire en personnes civilisées. Il ne s'agit pas d'inventer, mais de faire connaître ce qui existe déjà çà et là, de manière embryonnaire, en le transformant en un mouvement social.

En quoi cela concerne-t-il le ministère de l'Environnement ?

Son rôle peut être essentiel, pour deux raisons. La première, c'est que dans un pays comme la France - c'est une tradition historique - seul l'Etat peut légitimer un changement d'une telle ampleur, en lui apportant reconnaissance. La seconde, c'est qu'au sein de l'Etat, le ministère de l'Environnement est la seule administration qui puisse, aux yeux du public, porter ces aspirations au changement, au nom de la "qualité de la vie" : ni la DATAR, ni le ministère de l'Equipement, ni même sans doute la Délégation interministérielle à la Ville, prisonnière de son image de "pompier du social", ne semblent présenter la lisibilité nécessaire pour conduire une si vaste réforme. Le succès rencontré d'ailleurs par les "chartes de l'environnement" montre que "l'opinion" ne dispute pas à notre ministère sa légitimité pour intervenir dans le champ urbain.

Dès lors, il convient de définir un programme de travail, ambitieux et cohérent, mobilisant comme premier cercle les différentes directions du Ministère et ses établissements publics et en prise avec l'ensemble de la société. Tel est l'objet de la note qui suit, dont les propositions s'organisent autour des axes suivants :

- développer des outils à l'usage des élus et des aménageurs, qui constituent à la fois des instruments d'aide à la décision et de dialogue;
- pousser à la multiplication des lieux de rencontre, de toute nature, indispensables pour décloisonner les spécialités, donner un cadre aux confrontations entre les élus, les professionnels et le public. Cette façon de travailler ne manquera pas de renouveler notre pensée des questions urbaines, de produire de nouveaux concepts et de nouvelles pratiques professionnelles;
- investir dans la recherche, la formation des acteurs, les actions pédagogiques;
- créer au plan national un cadre de partenariats entre le ministère de l'Environnement et l'ensemble des autres acteurs de la ville, sous des formes déjà esquissées dans un certain nombre de conventions ou chartes;
- enfin, des réformes inévitables, visant à développer une réelle intercommunalité, ou, à défaut, supracommunalité, à permettre une implication plus forte du public dans les décisions concernant son cadre de vie; à susciter une articulation plus étroite entre la planification de l'urbanisme et les décisions en matière de transports et de déplacements.

Symboliquement, pour bien montrer le but visé - la réappropriation de la ville par ses habitants - une rencontre pourrait se tenir début 95, au cours de laquelle seraient présentées les actions et expérimentations les plus innovantes de ce point de vue.

Elle donnerait le coup d'envoi à l'élaboration d'une charte des droits et devoirs des citoyens. La France marquerait ainsi, dans l'esprit de Rio, sa volonté d'oeuvrer pour des "villes durables".

Le constat

La France a connu en 40 ans un mouvement d'urbanisation sans précédent. La population urbaine représente aujourd'hui 74% de la population totale. En un peu plus d'une génération, ce qui était encore un pays largement rural est devenu un pays de citoyens, cette évolution s'accompagnant d'un bouleversement des modes de vie et d'une tendance à l'homogénéisation sociale et culturelle.

Les moyens de déplacement, en premier lieu l'automobile, ont profondément transformé les rapports à l'espace et permis l'étalement urbain, qui reflète certes l'attrait des français pour la maison individuelle, mais qui s'est effectué au prix d'une plus forte consommation d'espace et d'énergie. L'explosion des moyens modernes de communication, la généralisation de la télévision, ont aboli les distances et ont fait pénétrer le monde et ses événements dans chaque foyer, accélérant la disparition des relations sociales et des solidarités traditionnelles.

Tout autant que par son impact sur son environnement naturel - à travers la consommation d'eau, d'énergie, de matériaux, la production de déchets.....- la ville moderne se caractérise par les nouveaux réseaux de relations qu'elle instaure entre les habitants et le milieu extérieur, entre les habitants eux-mêmes. D'un côté, elle multiplie les opportunités, suscite une richesse de relations de nature à stimuler le développement économique et social, de l'autre, son mode de développement mal maîtrisé induit de graves nuisances à l'environnement et produit une ségrégation sociale inducteurs de crises.

Le développement urbain est un phénomène mondial, même si la gravité des problèmes qu'il pose n'est pas comparable entre les pays européens à vieille tradition et culture urbaines, et une grande partie des pays en développement, qui doivent gérer une explosion urbaine sans précédent sur fond de pauvreté. La conférence de Rio, en juin 1992, a désigné la maîtrise du développement urbain comme l'un des principaux enjeux du XXI siècle au plan mondial.

En France, la période récente a été marquée par une évolution de l'approche des problèmes urbains. Les années 60 avaient été celles du quantitatif. Les réponses apportées à des besoins considérables d'équipement et de logement se sont inspirées, pour la production du cadre de vie, de la logique industrielle qui triomphait partout dans la société: zonage du territoire, grands ensembles pour accueillir la main-d'oeuvre rurale ou immigrée dont l'industrie avait besoin, rénovations urbaines parfois brutales pour le patrimoine et les anciens habitants, tout cela fondé sur une vision "hygiéniste" des besoins de l'homme.

Le ralentissement de la dynamique de croissance intervenu à partir du milieu de la décennie 1970 a révélé les limites de ce mode de développement et a inspiré de nouvelles politiques de l'Etat : reconnaissance du rôle que peut jouer, s'il est bien réhabilité, le tissu urbain existant, premières politiques visant les grands ensembles d'habitat social, devenues depuis l'axe principal d'intervention de l'Etat dans la "*politique de la ville*".

Parallèlement, la mondialisation de l'économie transformait les villes en autant d'éléments d'un vaste réseau planétaire, poussant celles-ci à développer des stratégies fortes pour se "*positionner*" dans le cadre de relations de plus en plus ressenties sur le mode de la concurrence. La décentralisation intervenue en 1982 a eu pour conséquence majeure de renforcer au plan local les instances politiques et a donné une impulsion à la mise en oeuvre de telles stratégies ; cependant, le nombre excessif de communes, la faiblesse ou l'inexistence de structures d'agglomérations, constituent autant d'obstacles à la définition et la mise en oeuvre de politiques territorialement cohérentes et font courir le risque de déséquilibres croissants entre les territoires qui s'en sortent et ceux qui s'enfoncent dans la crise.

Dans cette évolution, la prise de conscience de l'importance des questions d'environnement est relativement récente. Ce n'est véritablement qu'à la fin des années 80 que "**l'écologie urbaine**" a acquis droit de cité et qu'elle commence à inspirer des politiques municipales. Cette évolution a été fortement encouragée par le Ministère de l'Environnement, à travers d'abord les "protocoles" pour l'environnement urbain (1983 - 1986), puis les "plans municipaux", devenus "chartes d'environnement".

Les enjeux et les thèmes de ces politiques d'environnement sont multiples, comme l'illustre la grande variété des actions entreprises.

Un premier axe est constitué par toutes les politiques "lourdes" - alimentation en eau potable et traitement des eaux usées, déchets - politiquement peu valorisantes et dont le coût croissant (du fait de la limitation des ressources et du durcissement des normes) pèse sur les finances communales et sur l'usager, jusqu'ici habitué à ne pas payer les biens ou services correspondant à leur juste prix. La logique économique et la vision excessivement technique qui prévaut souvent dans les choix rendent difficile la solution de ces problèmes, qui doivent conduire les collectivités locales à reconsidérer leurs priorités ("moins de routes, plus d'environnement") et à responsabiliser les usagers. Mais cela implique sans doute plus de transparence dans les prix et moins d'écarts d'une commune à l'autre, car il faut que l'usager puisse comprendre ce qu'il paye.

Il y a ensuite tout ce qui relève du concept large de "qualité de la vie", dans lequel on peut ranger la lutte contre les nuisances - le bruit et les autres pollutions urbaines - et tous les éléments qui constituent l'agrément du cadre de vie (espaces publics, nature en ville, paysage...) et qui sont l'objet d'une demande sociale d'autant plus forte qu'ils ont été largement négligés dans le passé.

Cette attente - et c'est un élément nouveau, qu'il convient d'apprécier positivement - va de pair avec une exigence à participer aux décisions concernant le cadre de vie, principalement de la part des couches les plus aisées de la population. Cette aspiration est de nature à susciter de nouvelles relations sociales, des mouvements associatifs, partenaires indispensables pour un dialogue avec les élus et l'on peut regretter plutôt que les populations les moins favorisées restent encore à l'écart. Pour autant, il convient d'être conscient que les revendications exprimées portent souvent sur la défense d'avantages acquis ou d'intérêts catégoriels, elles tendent volontiers à exporter les nuisances des aménagements chez le voisin ("nimby"). Là est bien d'ailleurs l'enjeu politique : éviter le cloisonnement des égoïsmes et les individualismes, traduction moderne de l'esprit de clocher, et œuvrer pour qu'émerge une véritable citoyenneté urbaine, qui n'a de sens qu'ouverte sur l'extérieur.

Cette exigence de la qualité de la vie se pose avec une acuité particulière dans les quartiers défavorisés, qui cumulent tous les handicaps : taux de chômage élevé, surtout chez les jeunes, cadre de vie dégradé, faiblesse du tissu associatif. Le problème de ces quartiers n'est pas tant celui de la "réhabilitation des cages d'ascenseurs" que la réintégration de leurs habitants dans leur qualité de citoyens à part entière de la ville.

L'expérience des politiques globales qui ont été menées dans plusieurs villes, avec le soutien du Ministère de l'Environnement, montre l'intérêt de la démarche comme la nécessité de dépasser ce qui a été fait jusqu'ici. Ces approches globales remettent en cause les politiques d'urbanisme, de déplacements urbains, voire de développement économique, qui ont été suivies jusque là, et paraissent de nature à renouveler les processus de décisions et à produire de nouveaux savoir-faire.

Enfin, depuis quelque temps, un certain nombre d'entreprises semblent percevoir d'une manière nouvelle leurs relations avec leur territoire d'implantation, ouvrant ainsi un espace de dialogue avec les élus et la population. Est-ce l'amorce d'une évolution profonde et durable, à nuancer probablement selon la nature des activités de l'entreprise, vers une certaine "citoyenneté" de l'entreprise, constatant que son territoire fait désormais sa force - ou sa faiblesse ? En tout état de cause, il y a là matière à un nouveau partenariat entre des acteurs d'un même territoire, dans lequel l'environnement constitue l'une des principales entrées.

Ces différentes tendances laissent entrevoir ce que pourraient être les principes d'un "développement durable" pour les villes basé sur une citoyenneté reconnue par tous ses acteurs et habitants et se manifestant tant dans les choix ayant des incidences planétaires que sur ceux du quotidien.

Les principes d'une politique de la ville

Ils procèdent du constat qui vient d'être établi et du bilan des diverses expériences tentées au cours des 15 dernières années.

Nécessité d'une volonté politique locale associée à des pouvoirs d'action suffisants

La ville est une structure fragile, ouverte sur l'extérieur et dont la dynamique est largement déterminée par des forces étrangères, procédant d'une logique, non pas locale, mais nationale voire internationale. La cohérence du développement urbain nécessite une intégration de toutes ces données, qui ne peut résulter que d'un projet et d'une *volonté* de le mettre en oeuvre.

Sous peine de n'être que la juxtaposition de stratégies concurrentes, de la part de communes voyant toutes "midi à leur porte" et plus préoccupées de renvoyer les problèmes sur les communes voisines que de développer une réelle solidarité territoriale, ce projet doit être établi à l'échelle de l'agglomération ou du bassin de vie, c'est à dire à une échelle géographique pertinente.

De gros progrès restent à faire dans ce domaine : est ainsi posée la question du pouvoir d'agglomération, de la péréquation des ressources fiscales sans laquelle les meilleurs principes resteront toujours lettre morte.

Le projet de loi relatif au développement du territoire ouvre des perspectives dans ce sens ; il conviendra pour le Ministère de l'Environnement de pousser à ce que la réforme soit assez audacieuse pour induire un réel changement des comportements.

Il revient aussi à l'Etat de développer sa propre réflexion territoriale compte tenu des enjeux nationaux et des compétences qui n'ont pas été décentralisées ; il doit également veiller à la cohérence territoriale de ses différentes politiques sectorielles. Cela vaut pour les actions de l'Etat considérées habituellement comme relevant de la politique de la ville, mais aussi de toutes celles relatives à l'aménagement de l'espace et à l'environnement. Les "*Chartes d'environnement*" conclues avec les villes ont pour ambition d'y concourir.

Ouvrer à l'émergence et à la structuration d'une véritable "citoyenneté urbaine"

Le développement moderne concourt à l'isolement de l'individu et à l'individualisme, comme en témoigne le petit nombre d'associations, leur manque de pérennité et les difficultés dans lesquelles elles se débattent.

La ville souffre d'un déficit de structures susceptibles d'organiser le tissu social, de favoriser l'expression des différentes catégories de citoyens et d'en faire ainsi des interlocuteurs vis à vis des élus. C'est dans ce sens qu'il convient d'aller.

Le Ministère de l'Environnement peut jouer ici un rôle important ; il le fait déjà, à travers les "Chartes d'environnement" qui s'appuient sur des démarches participatives, à travers ses actions d'éducation à l'environnement, à travers des projets de réforme de l'enquête publique. Il ne serait pas très difficile de trouver de nombreuses expériences innovantes en matière d'information du public, d'en dégager les méthodologies, d'en montrer les bénéfices du point de vue de la légitimité de la décision, les exigences que cela implique de la part des habitants et de leurs associations. Elles pourraient fonder la définition d'une "*Charte*" des droits et devoirs des citoyens.

C'est sans doute dans ce domaine qu'une "*révolution culturelle*" - c'est encore très éloigné de nos traditions- devra s'opérer pour que le citoyen ait le sentiment de participer à la production de son cadre de vie et d'être ainsi partie prenante d'un projet collectif. Le Ministère de l'Environnement paraît légitime pour porter ce discours : plus que l'organisation, à l'occasion de projets qui seront nécessairement le plus souvent conflictuels, de référendum d'initiative locale, il s'agit de mettre en oeuvre, de façon systématique, de nouvelles procédures et démarches de participation, à l'initiative des élus eux-mêmes, permettant à l'habitant d'intervenir dans un domaine jusqu'ici réservé aux élus, aux intérêts économiques et aux techniciens. On mesure l'ampleur du changement et les obstacles auxquels celui-ci ne manquera pas de se heurter.

Dépasser les approches sectorielles pour mener des politiques globales, autour de projets lisibles et définis démocratiquement

La juxtaposition d'actions sectorielles, établies à partir d'une vision étroite et séparée des problèmes et répondant souvent à des intérêts économiques de court terme, n'est autre que l'application à la ville de la division industrielle du travail.

Les politiques urbaines, telles qu'elles sont habituellement menées, n'ont pas le monopole de ces approches puisque c'est aujourd'hui la logique dominante qui marque le fonctionnement de toutes les grandes organisations.

Les conséquences de cette vision se manifestent sous des formes multiples : application à la ville des principes de zonage, traitement des problèmes d'environnement comme de simples techniques de gestion de flux, élaboration des politiques d'urbanisme indépendamment des politiques de déplacement... Cette logique montre partout ses limites et ses effets pervers.

Une nouvelle approche devrait reconnaître la complexité de la réalité urbaine, l'absence de solutions qui s'imposeraient d'elles-mêmes à partir de considérations purement techniques. D'où la nécessité impérieuse de décloisonner, de traiter les solutions comme des choix de société avant d'être des choix techniques. Certes, les pratiques ne changent pas du jour au lendemain ; il convient dès lors de réaliser des expérimentations limitées, qui devront être soigneusement évaluées, afin de faire apparaître les conditions nécessaires à leur réussite (réforme de procédures et de systèmes de financement, des modes de préparation des décisions, formation...).

Toutes les politiques urbaines sont concernées, y compris les politiques d'environnement, mais il est clair que les politiques d'urbanisme et de déplacements devraient constituer un terrain d'action privilégié. Telle est d'ailleurs l'ambition des "**Chartes d'environnement**", dont le livret de présentation appelle à une telle transformation des pratiques.

Vers un programme d'actions

Le choix d'une stratégie pour le Ministère de l'Environnement doit tenir compte des considérations suivantes :

- l'acteur principal des politiques de la ville n'est pas l'Etat, mais la commune,
- la seule politique forte de la ville menée par l'Etat, en partenariat d'ailleurs avec les collectivités locales, est légitimée par des considérations d'équilibre social et de lutte contre l'exclusion et est focalisée sur quelques centaines de quartiers en difficulté. Dans une action interministérielle incarnée sur le terrain par un sous-préfet coordonnateur, elle tend à concentrer les différents moyens de l'Etat à partir d'une approche globale dans laquelle l'environnement, il faut bien le reconnaître, trouve aujourd'hui peu de place, hors du financement des actions pour lesquelles le Ministère est sollicité.

C'est la raison pour laquelle un groupe de travail DIV-Environnement s'est mis en place il y a quelques mois, en vue de proposer d'ici la fin 1994 les voies et moyens de renforcer la prise en compte de l'environnement dans la politique de la ville.

Bien entendu, l'Etat joue un rôle majeur en définissant les règles du jeu (réglementation de l'urbanisme, répartition des compétences entre les collectivités territoriales, fiscalité locale, répartition des concours de l'Etat, normes en matière d'environnement ...).

Ces règles déterminent largement le comportement des acteurs territoriaux : certaines d'entre elles ont des effets pervers - bien connus le plus souvent - ainsi l'insuffisante coopération intercommunale, la concurrence par l'accueil d'entreprises génératrices de taxe professionnelle, l'absence d'intégration des effets externes dans les décisions.

L'Etat intervient également comme maître d'ouvrage de certains grands aménagements, comme les infrastructures de transport, qui ont une incidence profonde sur l'organisation de l'espace urbain et dont les effets induits ne sont pas toujours suffisamment appréhendés ni maîtrisés. Il est également très présent sur le terrain, par la mise à disposition des DDE et par les missions que les collectivités locales confient aux DDE en matière d'aménagement.

De ce survol rapide, on pourrait conclure que le Ministère de l'Environnement n'a, somme toute, que peu de légitimité pour intervenir sur la ville en dehors de ses domaines de compétences sectoriels. Par ailleurs, il paraît peu réaliste d'imaginer que des enjeux nationaux, en matière d'environnement, puissent justifier une *"politique de la ville"* inspirée par des considérations environnementales et menée selon le modèle de la DIV.

Pour autant, l'écho positif que les politiques globales d'environnement ont rencontré auprès des villes et l'attente de la part du Ministère que cet accueil, révèle l'importance reconnue des villes comme acteurs du "développement durable", le début d'expérience acquise par notre Ministère dans les domaines situés à la frontière du technique et du social... tous ces éléments invitent à une plus grande ambition et à *se fixer comme objectif de transformer, progressivement mais profondément les pratiques urbaines des élus, techniciens, acteurs économiques et citoyens,* en articulant le discours du Ministère sur les conditions du développement durable :

- des politiques urbaines globales et cohérentes à l'échelle des agglomérations ou bassins de vie, prenant notamment en compte les conséquences pour l'environnement des choix d'urbanisme et des politiques de déplacements, se fixant des objectifs de solidarité vis-à-vis des territoires environnants, d'amélioration de la qualité de la vie des différentes catégories de population;
- des méthodes d'action transformées, fondées sur le décroisement, le partenariat avec les acteurs économiques et la participation du public et l'éveil de ce que l'on peut appeler "l'éco-citoyenneté".

Dans cette perspective générale, les volets d'une stratégie du ministère de l'Environnement pourraient être les suivants.

Peser dans le débat sur les règles du jeu

Ce sont principalement les structures territoriales et l'organisation des pouvoirs, la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales, la fiscalité locale, où les objectifs pourraient être de renforcer le pouvoir d'agglomération et d'intégrer dans la répartition des ressources les charges incombant aux collectivités locales liées à la gestion de l'environnement.

C'est un sujet majeur et difficile, relativement bloqué si l'on vise de vastes réformes, mais où la loi relative au développement du territoire pourrait permettre quelques ouvertures.

Développer des outils à l'usage des planificateurs et des aménageurs

C'est un domaine d'intervention traditionnel de l'ancien Atelier Central de l'Environnement. Le décret du 25 février 1993 a étendu la procédure d'étude d'impact aux projets urbains. Dans le même temps, pour différentes raisons (renforcement des réglementations sectorielles de l'environnement, d'autant plus coûteuses que leur prise en compte intervient en aval, recherche d'une image "verte" par un certain nombre d'acteurs économiques) une demande se fait jour d'intégrer l'environnement dès l'amont dans la conception des Z.A.C., des zones ou parc d'activités.

Il y a là matière à édition d'un ensemble de documents méthodologiques, établis à partir d'opérations expérimentales, sous le pilotage d'un comité dans lequel les différents acteurs concernés seraient représentés.

D'autres outils à l'attention des élus pourraient être développés, avec l'appui d'organisme comme l'IFEN, "Villes et Territoires", afin de fournir des instruments de pilotage et de dialogue, nécessaires pour conduire les politiques d'environnement : élaboration de budgets environnement, observatoires.

Il s'agit, à travers ces outils, de constituer les instruments d'évaluation indispensables pour permettre une plus grande maîtrise sociale sur les transformations de la ville.

Promouvoir l'émergence de citoyennetés urbaines

Plusieurs types d'actions y concourent : les opérations d'éducation ou de sensibilisation à l'environnement (type "1000 défis") ; la participation du public aux grandes et petites décisions concernant leur ville, leur quartier ; l'animation autour de Maisons de la nature ou d'observatoires de l'environnement ; les chartes entre les villes et les entreprises autant d'initiatives qui se sont multipliées et que les "chartes d'environnement" visent à encourager.

L'importance de ce thème, l'actualité des discussions sur la transparence des décisions d'urbanisme, les propositions du rapport BOUCHARDEAU reprises dans le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, pourraient justifier l'organisation d'une rencontre début 95 entre responsables des villes, techniciens, responsables associatifs, acteurs économiques; celle-ci aurait pour objet de montrer la réalité de ce mouvement, d'échanger les expériences, de convaincre une opinion politique trop souvent incrédule de l'intérêt et des perspectives d'un tel dialogue.

Apporter des réponses concrètes aux problèmes liés à la gestion de la ville

Beaucoup a déjà été fait, mais il convient de poursuivre et de développer l'action à travers l'ADEME, les Agences de l'Eau, l'INERIS, le CNB.... avec pour objectif de privilégier les solutions impliquant une prise de conscience et une attitude active du public.

L'objectif serait d'éditer, pour chaque domaine sectoriel, des guides à destination des élus et de leurs services techniques; thèmes à couvrir : déchets, eau, risques, bruit, entrées de ville, conception et gestion des espaces verts.

Un sujet mérite une mention et un développement particuliers, celui *des déplacements urbains*, pour lequel il existe de nombreux matériaux, grâce à l'expérience acquise par le CERTU (ex : CETUR) et où, depuis plusieurs années, la plupart des grandes villes, voire certaines villes moyennes, se sont lancées dans des politiques de développement des transports en commun. Les problèmes sont bien connus, la principale difficulté est politique : il n'est pas populaire pour un élu de s'attaquer à l'automobile, pas forcément juste socialement non plus vis-à-vis des habitants qui n'ont à leur disposition que ce mode de déplacement (c'est le cas en grande banlieue).

Que faire alors?

- améliorer l'offre de transports en commun, en visant non seulement l'infrastructure mais surtout la qualité du service (dessertes, horaires, correspondances), en mettant en oeuvre des solutions innovantes en dehors des axes lourds (pour sortir de l'équation "grande banlieue = automobile individuelle") ;

- jouer la "transparence des prix", seule façon de faire payer progressivement à l'automobiliste tout ou partie de ses coûts externes : encombrements, insécurité, consommation d'espaces publics, nuisances diverses (bruit, pollution) , seule façon surtout de permettre des débats publics sur le choix des modes de transport qui soient fondés sur des données objectives et explicites et de mettre un terme à la politique de fuite en avant routière, où à la saturation répond un nouvel investissement générateur de trafic, de sorte que, quelques années plus tard, la nouvelle infrastructure est saturée à son tour. Cette politique de transparence et d'imputation progressive des coûts doit s'accompagner d'actions du type "partage de la voirie" entre les différentes catégories d'utilisateurs - transports en commun mais aussi vélos et piétons ;

- à plus long terme, mieux articuler les choix d'urbanisme et les choix de transport, en construisant en priorité à proximité des grands noeuds d'infrastructures de transports collectifs, en intégrant dans les charges d'aménagement les coûts externes liés aux déplacements induits.

Développer et animer des réseaux d'échanges

Ils sont nécessaires, à la fois, pour nourrir et pour démultiplier l'action du ministère de l'Environnement. Sont visés :

- les villes, à travers un réseau de "villes durables" (répondant aux initiatives communautaires en la matière) ayant pour fonction d'échanger des pratiques, de promouvoir l'expérience française à l'étranger, de devenir en quelque sorte un "lobby" en faveur des nouvelles méthodes de travail et règles du jeu.

- les agences d'urbanisme, dont beaucoup sont soucieuses d'élargir leur approche aux questions d'environnement et qui constituent un lieu privilégié de réflexions au-delà des frontières administratives. On pourrait définir un programme de travail commun, sanctionné par une convention.

- les services de l'Etat et d'abord les DIREN, auxquels il convient d'apporter un soutien méthodologique (encore faudrait-il que chaque DIREN ait les moyens d'affecter un agent à ces questions) : une nouvelle cible apparaît désormais indispensable, si le ministère de l'Environnement veut se poser comme interlocuteur incontournable de la politique de la ville, celle des sous-préfets à la ville.

- les autres acteurs de la ville, aménageurs et professions diverses impliqués dans la production et la gestion de la ville, qu'il s'agit d'inciter à de nouvelles pratiques, à travers des "chartes" et des collaborations à définir plus précisément (guide des "éco-aménagements" avec les SEM de la Caisse des Dépôts, discussions à engager avec "Profession urbaniste", chartes avec les entreprises de transports publics, ciblées sur le service à l'usager, à l'instar de ce qui a été fait pour le vélo, etc...).

Mettre en oeuvre des actions de formation et d'éducation

Il convient de renouveler en profondeur les attitudes et les pratiques. D'où une action visant, d'une part les professionnels, d'autre part le grand public.

- les ingénieurs et techniciens, à travers la formation initiale et continue. Cela pourrait passer par une convention avec le ministère de l'Equipement (formations à l'ENPC, l'ENTPE, cycle de prise de poste pour les cadres de 2e niveau des DDE, CIFP) et le développement de la convention signée en 1992 avec le CNFPT pour les agents des collectivités territoriales,

- constituer un lieu d'échanges entre chercheurs professionnels et acteurs de la ville, en réalisant le projet d'Institut d'environnement urbain à Sevrans,

- poursuivre des actions éducatives dans le cadre de la convention avec le ministère de l'Education Nationale.

Développer des programmes de recherche sur l'environnement urbain

Les relations entre l'homme et son environnement urbain, physique et social, n'ont fait l'objet jusqu'ici que de recherches partielles (enquêtes épidémiologiques, monographies, effet des rythmes urbains sur la santé, perception du paysage, de la nature, de l'environnement sonore...). Il serait sans doute utile de faire l'état des connaissances déjà acquises dans ce domaine et de les valoriser davantage en diffusant largement les résultats.

D'autres thèmes de recherche devraient être développés, dans la ligne de ce qui a déjà été entrepris par le service de recherche du ministère de l'Environnement. L'objectif devrait être d'intervenir comme l'un des pilotes de la recherche urbaine, aux côtés du Plan Urbain du ministère de l'Equipement. Il conviendrait par ailleurs de se rapprocher du Plan Construction et Architecture, qui a lancé un programme de recherches sur les bâtiments écologiques, thème à la frontière entre le social et l'industriel (écoproduits, chantiers propres...).

Ces différentes actions doivent être considérées comme des volets d'un programme à moyen terme, dont la réalisation dépendra; pour une large part, des moyens, plus encore en hommes qu'en crédits, que le ministère de l'Environnement pourra consacrer au thème de la ville.

Les moyens actuels, pour modestes et sans doute "limites" qu'ils soient, ne sont pas pour autant négligeables, si l'on considère que ,outre l'équipe du BVAT de la DNP, plusieurs agents se sont investis sur ce thème dans d'autres Directions, à temps plein (au SRAE) ou partiel. A cela pourraient venir s'ajouter aussi les établissements publics sous tutelle. L'essentiel dès lors consisterait à organiser nos modestes forces autour d'un programme de travail global, qui reste à confirmer dans des orientations générales et à préciser dans son calendrier.

A court terme (6 mois) plusieurs initiatives pourraient être prises :

- exploiter le rapport du sénateur DUPONT sur les entrées de ville.(cf également le programme d'actions sur le paysage),
- organiser en février 95 une rencontre nationale sur le thème de la participation des habitants à la production et à la gestion de leur ville (occasion entre autres de promouvoir le projet de loi BARNIER, notamment ses dispositions relatives aux associations et aux enquêtes publiques),
- signature de "chartes" entre le ministère et quelques grandes entreprises sur le thème de "l'entreprise citoyenne",
- exploitation du travail en cours avec la DIV par une réunion début 95 avec les sous-préfets à la ville,
- par ailleurs, les différents thèmes contenus dans cette note seraient déclinés à l'occasion des déplacements du Ministre et de ses interventions dans plusieurs manifestations (ECOPOLIS à Nantes en novembre 94, zones d'activités à Bordeaux, Congrès du GART),
- engager l'élaboration d'une "charte des droits et devoirs" des citoyens.

Un comité de pilotage national, constitué des principaux acteurs de la ville, pourrait être installé avant la fin de l'année 1994, afin de discuter et de suivre la mise en oeuvre de ce programme et d'afficher la mise en oeuvre par la France des orientations de Rio pour la promotion des "villes durables".

ANNEXE 2

Habitat II

par Gisèle MEYNET
(mai 1996)

Habitat II, sommet mondial des villes, organisé par l'ONU va se dérouler à Istanbul en juin 1996, sur les thèmes suivants : "les établissements humains durables dans un monde de plus en plus urbanisé" et "un logement convenable pour tous".

Ce sommet fait suite au sommet organisé à Vancouver, du 31 mai au 12 juin 1976, par les Nations Unies et qui avait rassemblé 9000 délégués représentant 134 pays. 20 ans après, ce sujet reste d'actualité et Habitat II s'inscrit dans la lignée des grandes manifestations mondiales : Rio en 1992 consacré à l'environnement. Le Caire en 1994 consacré à la population, Copenhague en mars 1995 sur le développement social, et enfin Pékin en septembre 1995 sur le rôle des femmes dans la société.

Prévue comme une conférence intergouvernementale permettant des rencontres entre gouvernements et représentants de l'Etat, Habitat II se présente désormais comme une rencontre entre tous les acteurs de la ville : maires, Organisations Non Gouvernementales, professionnels, chercheurs, responsables socio-économiques,... et lieu de débat sur des thèmes transversaux concernant la ville, tels que l'économie et l'emploi, ville et santé, transports urbains,... C'est ainsi qu'une quinzaine française de la ville a été organisée.

Cette conférence a pour objet d'évaluer les enjeux liés à la croissance urbaine et de définir les politiques urbaines pour le siècle à venir. Elle doit permettre d'établir des plans d'actions, au niveau mondial comme au niveau national, répondant à deux questions : comment assurer à tous un logement décent ? Comment rendre le développement urbain viable à long terme ?

Un plan mondial défini en fonction des objectifs poursuivis, et des recommandations formulées, sera négocié et adopté. Les plans nationaux devraient plutôt voir le jour à la suite des décisions prises et inscrites dans le plan mondial. Il pourrait également être adopté la création d'une banque mondiale permanente de données et d'expériences sur l'habitat et la ville ("bonnes pratiques"). Un réseau international sera mis en place qui s'appuiera sur des centres régionaux, dont l'un pourrait être situé en France et aurait pour vocation de drainer et d'irriguer le monde francophone. Ce centre pourrait tout à fait être accueilli par le pôle international des sciences de la ville de Marne la Vallée.

Au niveau français

Les travaux préparatoires à cette conférence ont été pilotés par un comité de pilotage, présidé par Georges CAVALLIER, coordinateur des contributions françaises pour Habitat II. Ce comité de pilotage regroupait, entre autres, des représentants des ministères de l'Équipement, des transports et du tourisme, de l'Aménagement du Territoire, de la ville et de l'intégration, des Affaires Étrangères, de la Justice, etc.

La réalisation d'un rapport national a été engagée, comprenant 12 parties dont les thèmes sont rappelés ci-après :

- Les politiques locales de l'habitat.
- Le logement des personnes les plus défavorisées.
- La gestion urbaine et la coordination des interventions des différents niveaux de pouvoirs publics compétents sur la ville.
- Les transports urbains.
- La politique de discrimination positive en faveur des quartiers en difficulté, et notamment les actions d'insertion par l'économique.
- La coopération "public-privé" notamment en matière de prestation de services urbains, de financement des infrastructures et de montage d'opérations d'aménagement.
- L'approche globale des questions d'environnement urbain dans la perspective du développement durable.
- La prévention de la délinquance et l'amélioration de la sécurité urbaine.
- La protection des sites et monuments, et la mise en valeur des ensembles urbains à conserver.
- La gestion des risques majeurs.
- La coopération internationale décentralisée.
- La mise en oeuvre de nouveaux métiers et de nouvelles approches (pluridisciplinaire, partenariale, pluriannuelle, fondées sur des projets articulant initiatives locales et priorités nationales). Adaptation de la formation des acteurs du développement urbain.

Principaux points de réflexion

La mise en évidence de trois déséquilibres majeurs (Nord/Sud, riches/pauvres, hommes/nature) et les différentes conférences mondiales ont permis d'orienter le contenu de principes communs :

diversité (des situations, des réponses, des cultures, des morphologies urbaines,...), mixité, développement équilibré des établissements humains sur le territoire.

Les réflexions préparatoires à ce sommet ont également ouvert des débats sur la décentralisation des compétences, la démocratie locale pour une gestion coordonnée et participative, le principe de prévention et de précaution.

Deux thèmes majeurs :

Un logement convenable pour tous

La France réaffirme que le droit au logement doit être considéré comme l'un des droits de l'homme à valeur universelle, reconnu par le droit international. Et les personnes en difficulté ont besoin d'un domicile plus que d'un toit. Il faut donc réactiver toute la chaîne du logement en favorisant l'investissement privé dans le logement et en permettant à tous ceux qui veulent ou peuvent sortir du parc social de le faire afin de laisser la place à d'autres qu'il est temps de loger. Il convient également de diversifier l'offre de logement (type, taille, localisation, mode de financement,...) afin de répondre à une demande de plus en plus diversifiée, et de s'adapter à une complexification sociale. Enfin, une politique du logement ne peut s'abstraire du contexte urbain dans lequel elle évolue et une cohérence s'impose avec les politiques d'urbanisme et de transports urbains, dans une démarche globale d'agglomération.

Une armature urbaine à rééquilibrer dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire

L'armature urbaine française connaît une grande stabilité caractérisée par le fort et ancien déséquilibre entre l'agglomération parisienne et les autres villes françaises, et une hiérarchie inchangée entre toutes les villes (grandes, moyennes, petites), leurs fonctions et leur rôle, malgré leur croissance démographique.

Compte-tenu de l'internationalisation des flux économiques, humains, virtuels (télécommunications, télétravail), la France se doit de soutenir le développement d'aires métropolitaines pouvant entrer dans les réseaux des grandes villes mondiales. Ce principe sous-entend un rapprochement, dans un souci de cohérence et de cohésion, entre une métropole et des villes, moyennes et petites, voisines et complémentaires.

Or, la structure institutionnelle française basée sur les communes, très nombreuses, parfois très peu étendues, ne favorise en rien ce rapprochement. Différents textes législatifs, concernant les communautés de villes, les communautés de communes, les pays, viennent soutenir cette tendance et la favoriser mais ne contraignent pas les maires à s'y inscrire. Par ailleurs, l'intercommunalité connaît des barrières culturelles qui voient le développement des groupements intercommunaux à compétence unique. Enfin, la compétence essentielle qui permettrait une maîtrise de l'organisation urbaine, à savoir l'urbanisme, reste du pouvoir des maires.

Que l'on s'inscrive dans une perspective de concurrence internationale, de rééquilibrage français, ou d'organisation locale plus efficace, moins dispendieuse en espaces, l'orientation vers un développement durable oblige les représentants des villes à prévoir un véritable pouvoir d'agglomération.

Un pouvoir d'agglomération au service d'une politique globale d'agglomération

La complexité urbaine impose un traitement simultané des préoccupations sociales, économiques et environnementales. Même si la traduction opérationnelle de cette affirmation est rare et difficile, il n'en demeure pas moins que ces trois politiques sont liées, imbriquées et ont l'une sur l'autre des conséquences et des effets indirects à ne pas négliger.

La réponse à cette difficulté d'organisation réside dans une planification, stratégique, à long terme, définie en partenariat, au niveau de l'agglomération. L'on sent très rapidement les difficultés inhérentes à ce type de démarche : comment organiser, puis prendre en compte les divers intérêts locaux (entreprises et développement économique, habitants et qualité du cadre de vie,...) que l'on peut rencontrer lorsqu'une démarche participative est mise en place au niveau d'une agglomération ? comment permettre la conciliation des enjeux en présence sans tomber dans une réponse du type "zonage", et favoriser la mixité ?

Participation de la DNP

Un programme d'actions sur la mobilisation des acteurs français sur la gestion durable des villes

La DNP a été chargée d'élaborer la partie du rapport national, consacrée à l'environnement urbain et au développement durable. Elle a, pour cela, initié et coordonné un programme d'actions sur la mobilisation des acteurs français sur la gestion durable des villes.

Quatre études ont été réalisées, visant à repérer et caractériser des démarches innovantes menées par des collectivités locales, en termes de gestion durable d'un territoire urbain. Ce travail a été mené avec la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme), le CRID (ONG, centre de recherches et d'information pour le développement), 4D (association dossiers et débats pour le développement durable), Cités Unies France. Ce travail a été mené en partenariat avec la DATAR, la DAEI.

Les équipes ont recensé et examiné un nombre important d'exemples de pratiques urbaines, reflétant la globalité et la durabilité en milieu urbain. Elles ont ainsi mis en évidence les spécificités françaises, ainsi que les éléments relatifs à la gestion durable des villes, et pouvant être transférés dans d'autres pays : par exemple, Mulhouse, Lyon, Strasbourg, Brest, Montpellier,... font l'objet de fiches de cas.

La problématique sur le concept de développement durable a été approfondie à cette occasion et tout particulièrement, pour traduire ces nouvelles préoccupations en milieu urbain. Comment les approches conceptuelles, globales et intégrées, et les outils les rendant opérationnelles, ont-ils été adaptés, mis en oeuvre pour répondre à des contextes territoriaux urbanisés, complexes, où des multiples enjeux se côtoient ?

Le développement durable en milieu urbain

Le concept de développement durable constitue une remise en cause plus radicale que celle consistant à rappeler l'importance des précautions à prendre pour éviter d'accumuler à terme des risques ou des inconvénients. Il invite à s'interroger sur la pertinence de ce que l'on qualifie de besoins et sur la diversité des façons de les satisfaire. Il relève d'une dimension philosophique très large, critiquant, voire remettant en cause la modernisation et la croissance telle qu'elle est pratiquée depuis de très nombreuses années.

Il a ainsi jeté la suspicion sur des idées admises que toute modernisation, développement mérite intérêt ou devient légitime si elle répond à une demande du marché. La doctrine économique devient dès lors plus soumise à débat, que ce soit sur l'opportunité, le coût ou la forme de l'aménagement prévu. La crise que connaissent ces modèles va de pair avec la prise en compte de l'incertitude des effets de toute décision. L'intérêt général n'est plus du seul ressort des experts ou des institutions ; il est désormais relativisé par des débats contradictoires avec les habitants, les acteurs locaux, débats qui amènent à des compromis acceptables, mais provisoires.

L'approche globale et intégrée

L'approche globale trouve un terrain d'application dans la ville, à travers de nouvelles pratiques des responsables, des professionnels et des habitants. Et si l'on analyse ces nouvelles pratiques, cinq approches différentes en émergent :

- l'approche écosystémique, qui considère la ville comme consommatrice de ressources naturelles et productrice de déchets,
- l'approche patrimoniale qui privilégie le capital qualitatif, naturel et culturel,
- l'approche participative qui met en avant la mobilisation des habitants et le développement de partenariats,
- l'approche innovante qui propose une nouvelle répartition des fonctions et des filières d'activités économiques entre villes,
- et l'approche solidaire qui conjugue solidarité de proximité et solidarité internationale.

A travers ces approches, se dessine ce qui apparaît comme la traduction la plus opérationnelle du développement durable, appliqué à la ville, c'est-à-dire un système urbain apte à recycler en continu son tissu et ses fonctions, une ville en reconquête permanente sur elle-même.

La participation et les partenariats

Toutes les stratégies maintenant à l'oeuvre sur l'espace urbain, qu'elles soient motivées par des préoccupations sociales ou environnementales, ont un caractère fondamentalement partenarial. Il s'agit moins aujourd'hui de faire la ville que de faire avec ses héritages. Et partout le "faire pour", caractéristique des interventions urbanistiques classiques, cède le pas au "faire avec", avec les quartiers et bien sûr avec les habitants.

Avec des modalités très variées et inventives, certains Plans Locaux d'Environnement ont suscité une participation des habitants et, moins fréquemment, des acteurs socio-économiques. Plus ambitieux qu'une simple validation des projets de la municipalité par une procédure démocratique, le plan permet aux acteurs locaux de s'approprier la démarche qualitative de diagnostic et d'éloigner les logiques de conflits. A la suite des PLE, des partenariats, plus ou moins pérennes, ont été établis entre services municipaux, associations d'habitants et acteurs économiques locaux.

Différents PLE illustrent la difficulté actuellement rencontrée en France pour relier sur le terrain les processus de planification environnementale et de planification spatiale. Le problème n'est pas conceptuel mais bien lié aux enjeux et aux tensions économiques considérables qui pèsent sur le sol urbain. La réalité du terrain, c'est l'insuffisance d'acteurs ayant de réelles compétences prospectives et une vision globale, et ceci conduit souvent à la confrontation de réflexes individuels égoïstes. La réalité du terrain, c'est aussi l'absence d'instances appropriées de concertation et de modalités de négociation, ainsi que l'insuffisance de culture de concertation de la part des autorités locales. Dans ce cadre, il semble souhaitable de distinguer - au moins dans leur forme - et de rendre complémentaires deux types de concertation - institutionnelle et publique - qui interviendront dès l'amont du projet de planification urbaine, jusqu'à la réalisation concrète et la gestion d'un aménagement.

Pour améliorer la concertation, et ainsi la participation et le partenariat qui sont des piliers majeurs de l'approche globale, il est impératif d'éduquer et de former : éduquer, sensibiliser les habitants, les milieux scolaires..., former les personnels techniques et les élus des collectivités locales. La Charte de la concertation devrait permettre de répondre à ces besoins, dès lors que les différents types d'acteurs de la ville, qu'ils soient aménageurs, urbanistes, constructeurs, chefs d'entreprise, etc, se seront engagés dans cette voie.

La forme contractuelle de l'action

Les politiques d'environnement urbain, menées dans un contexte national de décentralisation aboutie et de privatisation des services urbains, mobilisent de nombreux acteurs et de multiples sources financières, dans des actions nécessitant alors une négociation puis une coordination, techniques autant que financières. L'organisation de l'action tend à devenir essentiellement contractuelle, même entre acteurs publics.

Dans cet apprentissage de la contractualisation, on constate pour l'instant que les services de l'Etat assistent les acteurs locaux durant les phases de préparation puis sont nettement moins présents dans les phases suivantes de mise en oeuvre et d'évaluation.

ANNEXE 3

La ville dans le plan national pour l'environnement

par Liliane DUPORT
(septembre 1995)

"L'écologie urbaine doit devenir une dimension à part entière de la politique d'aménagement urbain." "Son intégration dans les politiques municipales constitue un facteur de cohésion sociale et de réduction des inégalités" Pour aboutir à cela, le PNE se fixait quatre types d'actions :

- * Deux cents plans communaux ou intercommunaux d'environnement seront élaborés par les villes avec le concours financier de l'Etat ;
- * des programmes d'expérimentation et d'innovation s'inspirant des expériences observées dans les grandes villes d'Europe et du monde ;
- * intégrer la dimension "écologie urbaine" dans les interventions de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) ;
- * un effort d'information et de formation des élus urbains pour diffuser le savoir-faire acquis dans les premiers plans municipaux.

74 Plans municipaux d'environnement

De fait, 74 plans municipaux (ou intercommunaux) d'environnement ont été signés de 1990 à 1993, selon une procédure décrite dans une circulaire du 24 juin 1991 sur "les plans municipaux et départementaux d'environnement".

Cette démarche d'étude s'engage par un diagnostic permettant d'identifier les atouts et les faiblesses du territoire intéressé ainsi que les partenaires à mobiliser. Elle débouche sur la définition d'objectifs, d'une stratégie et sur un plan d'actions pour la collectivité. Un bureau d'études accompagne la collectivité dans la démarche, l'un des objectifs étant aussi la constitution, dans les organismes d'études, d'une capacité d'expertise pour réaliser ces approches globales et stratégiques en environnement.

	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>Total</i>
<i>nombre de PME</i>	<i>7</i>	<i>37</i>	<i>30</i>	<i>74</i>
<i>budget consacré par le ministère de l'Environnement</i>	<i>716 220 F.</i>	<i>3 051 242 F.</i>	<i>2 829 650 F.</i>	<i>6 597 112 F.</i>

Parallèlement, le ministère de l'Environnement développait une politique en direction des Conseils généraux qui a conduit à la signature de 27 conventions d'études avec les départements et 8 plans départementaux, le ministère de l'Environnement apportant une contribution financière aux actions programmées du plan.

En 1993, le dispositif des plans s'est transformé en chartes d'écologie urbaine (circulaire du 7 janvier 1993 sur les "chartes d'écologie urbaine et de la qualité de la vie") ou "charte pour l'environnement", de façon plus générique, (circulaire du 11 mai 1994 sur "les chartes pour l'environnement (programmes partenariaux pour un développement durable des territoires)"). Parallèlement, un premier livret de présentation des chartes (version octobre 1992) en précisait les finalités, les objectifs et le contenu. Une deuxième version de ce livret des chartes pour l'environnement est parue en 1994.

Ces chartes s'appuient, en effet, sur les principes de solidarité écologique, de transparence et de lutte contre les inégalités qui sont les principes du développement durable reconnus à cette occasion. Ces principes sont déclinés en 7 finalités pour des politiques locales économes, harmonieuses, solidaires, transparentes, créatives qui favorisent la citoyenneté et qui s'organisent. Les chartes peuvent alors être considérées comme autant d'agendas 21 locaux dont la mise en oeuvre a été encouragée lors de la conférence de Rio. Elle reprennent les grands principes d'action du Plan National d'Environnement : la maîtrise de la croissance, la qualité par l'innovation, faire de l'environnement, l'affaire de tous, l'équilibre entre science, compétence et démocratie, une plus grande équité sociale.

	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>Total</i>
<i>nombre de chartes signées</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>18</i>	<i>8</i>	<i>36</i>
<i>montant des programmes *</i>	<i>chiffres non disponibles</i>	<i>1 818 MF.</i>	<i>2 634 MF.</i>	<i>chiffres non disponibles</i>	
<i>aides du ministère de l'environnement</i>	<i>7 MF.</i>	<i>20,37 MF.</i>	<i>35,36 MF.</i>	<i>18,22 MF.</i>	<i>80,95 MF.</i>

* ces programmes ont une durée de 3 à 5 ans, les chiffres ci-dessus sont les montants couvrant la durée du programme.

De 1992 à 1995, 31 chartes pour l'environnement ont été signées avec des communes (ou des groupements intercommunaux), deux d'entre elles sont des chartes en milieu rural. Cinq Présidents de Conseils généraux ont signé avec les préfets des chartes départementales. Plus de 50 chartes communales et une dizaine de chartes départementales sont en projet.

Trois grands domaines d'actions dans les chartes :

- les domaines traditionnels de l'environnement, qui représentent environ 50 % des actions figurant dans les programmes d'actions des collectivités et près de 30% des actions aidées au titre des chartes. Parmi ces actions 30 % relèvent des domaines de l'eau, 20 % des déchets, 40 % de la protection du patrimoine ;
- pour 30% les actions qui concernent prise en compte de l'environnement dans d'autres politiques, réparties à peu près par tiers entre des actions concernant la politique sociale, le développement économique et les déplacements ;
- la mise en oeuvre de moyens adaptés de formation (50 %), d'organisation (23 %), et d'évaluation (13 %).

Dans le même temps, l'instruction de la procédure a été déconcentrée. D'expérimentale, elle est devenue réellement opérationnelle.

Si le chiffre de 200 collectivités n'est pas encore atteint en 5 ans, nous n'en sommes pas loin. On peut d'ores et déjà considérer que l'impulsion donnée est positivement perçue par les collectivités locales. Les efforts d'évaluation en cours permettra de préciser l'impact qu'elle aura eu sur l'environnement comme sur les pratiques de partenariat et de concertation au plan local.

L'un des mérites, notamment des chartes départementales, est d'avoir incité à un travail plus collectif entre les services de l'Etat et entre les services de l'Etat avec ceux des départements pour la définition d'une politique publique partagée en matière d'environnement. A l'actif aussi en matière de pratiques administratives est l'intérêt nouveau de certaines directions régionales de l'Environnement aux questions d'environnement urbain qui les a conduit à dégager, malgré "la faiblesse chronique en effectifs et en moyens, etc..." déjà dénoncée par le PNE et toujours observable, une cellule en charge de ce thème.

Politique de la ville et écologie urbaine

Le plan de relance initié par le premier ministre en 1993 a été l'occasion pour le ministère de l'Environnement d'une coopération plus étroite avec la délégation interministérielle à la Ville (DIV). Un groupe de travail s'est constitué pour examiner la façon de répondre concrètement aux questions posées par le développement social des quartiers :

Comment mieux articuler les objectifs de la politique de la ville avec ceux de l'amélioration de l'environnement ? Comment répondre de façon adaptée aux spécificités des quartiers et aux problèmes vécus par leurs habitants ? Quelles sont les actions en matière d'environnement qui peuvent contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie dans les quartiers en difficulté ?

En réponse, cinq domaines d'actions, très interdépendants, qui participent à la fois d'une politique globale d'Environnement et de la politique de la Ville :

- * *La création et le maintien de l'emploi*, premier facteur d'insertion, par le développement économique et l'implantation d'activités "de proximité".
- * *L'éducation et la formation* pour l'acquisition de qualifications professionnelles indispensables à l'insertion.
- * L'amélioration de la qualité de vie des habitants par la lutte contre les nuisances et les risques et l'amélioration du cadre de vie.
- * *La pratique de la participation* des habitants pour répondre au plus près des aspirations des usagers du quartier ou de la ville : habitants et utilisateurs.
- * *Des services urbains de qualité* : réseaux d'eau, d'énergie, dessertes (voiries et transports collectifs), économes en ressource, accessibles à tous, physiquement comme financièrement, et participant à l'amélioration du cadre de vie (paysage).

Cela s'est traduit et une implication plus grande du ministère de l'Environnement dans les Contrats de Ville et par des actions à caractère expérimental décidées par le CIEN.

Rappelons que deux cent douze contrats de ville ont été signés dans le cadre du XI^e plan engageant l'Etat à 9,5 milliards de F. de financement. Selon la circulaire du 28 février 1995 du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, les actions en faveur de l'environnement et du cadre de vie peuvent bénéficier du Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville (FIV) si la collectivité signataire d'un contrat de ville est engagée dans une réflexion globale sur son environnement du type des chartes (40% des villes ayant conclu un contrat de ville ont en cours ou en projet une charte). En contrepartie, le ministère de l'Environnement contribue à alimenter ce fonds. En 1995, près de 8 M.F. ont servi à financer des actions d'amélioration de l'environnement représentant 7,5 % des subventions accordées.

Parmi les actions en matière d'environnement urbain intéressant la politique de la Ville qui ont bénéficié d'un financement du FIQV, deux d'entre elles sont des opérations sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres "Partenaires pour la Ville" de la délégation interministérielle à la ville. Deux autres concernent des interventions alliant développement urbain, politique sociale et action environnementale sur deux sites de Grands Projets Urbains.

Enfin, des actions de formation en direction des acteurs de la politique de la Ville et de ceux de la politique d'environnement ont été mises au point pour qu'évoluent là encore les pratiques administratives et que l'écologie urbaine se situe dans la perspective du développement durable, c'est à dire un développement respectueux du devenir des hommes et de leur environnement.

Formation et information des élus

Cette politique d'écologie urbaine s'est accompagnée d'un souci constant d'échanges et d'information en direction des élus, des services et des organismes d'études. Ceci s'est traduit, en particulier, en février 1992 par un séminaire sur les plans municipaux d'environnement qui les a rassemblés ainsi que les représentants de la société civile et notamment les associations de protection de l'environnement.

L'évolution vers les chartes pour l'environnement a été présentée spécifiquement aux associations de protection de l'environnement et aux bureaux d'études et expliquée lors de 4 séminaires inter-régionaux, réalisés en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignation, au début de l'année 1993, aux représentants des collectivités (élus et services), aux services de l'Etat et aux mouvements associatifs locaux. Enfin, un séminaire sur les chartes départementales s'est tenu en juin 1994.

Sept cahiers, à paraître dans l'année, dresseront l'état des acquis méthodologiques et des recommandations issus des expérimentations menées avec les dispositifs des plans et des chartes.

De nombreux stages de formation ont été organisés par des organismes spécialisés et notamment le Centre National de la Fonction Publique Territoriale avec lequel une convention est signée, stages pour lesquels ont été largement sollicités les "témoignages" des services du ministère (centrale et Directions régionales) ainsi que celui des collectivités engagées dans la démarche de plans ou de charte. Une formation continue de "conseiller en environnement urbain" est dispensée maintenant annuellement à l'école d'architecture de Paris-La Villette (UPVI) pour des personnes de haut niveau de qualification (bac +5).

Par ailleurs, l'interrogation écologique des phénomènes urbains et le besoin de méthode a conduit le ministère de l'Environnement en collaboration avec le Plan Urbain à développer des programmes de recherche spécifiques :

- sur *"la ville au risque de l'écologie"* (1992), 20 projets sélectionnés autour de 2 objectifs généraux : clarifier l'interpellation du milieu urbain par la montée de la sensibilité écologique; préciser la contribution actuelle et potentielle de l'écologie scientifique à l'analyse du milieu urbain,
- sur *"la ville, la densité, la nature"* (1994), 12 projets engagés autour du débat ville compacte-ville verte,
- sur *la micro-économie de l'environnement urbain* (1995), 3 projets engagés avec pour objectif d'analyser sur quelques agglomérations les flux financiers générés par les politiques d'environnement urbain.

En interface entre la recherche et les partenaires de l'environnement urbain et notamment les villes, les rencontres annuelles de NANTES ECOPOLIS sont soutenues par le ministère de l'Environnement. Elles en sont à leur troisième édition. La dernière rencontre, inscrite dans la préparation du sommet mondial Habitat II, a vu une vingtaine de maires du monde rédiger "l'appel de Nantes" qui résume leur engagement dans le sens du développement durable et la recherche de partenariat avec les citoyens, les entreprises et l'Etat.

De fait, au travers de son application en matière d'écologie urbaine, le plan national de l'environnement a contribué, à donner du sens au concept de développement durable en milieu urbain dont on sait désormais qu'il est le milieu de vie de 80 % des européens et de près de 50 % des habitants de la planète.

LE PAYSAGE

LE BUREAU DU PAYSAGE DE LA SDAP

1- Histoire

2 - L'organisation du bureau du paysage

3 - Quelques actions récentes en faveur du paysage

ANNEXE 1

LE BILAN DES ACTIVITES DU BUREAU DU PAYSAGE

par Jean CABANEL (mai 1996)

ANNEXE 2

L'APPORT DU PAYSAGE AUX PLANS DE DEVELOPPEMENT DURABLE

par Régis AMBROISE (mars 1995)

LE BUREAU DU PAYSAGE DE LA SDAP

1 - Histoire

La mission paysage

Si l'Atelier Central de l'Environnement avait un rôle d'expertise en matière d'étude d'impact, la mission paysage n'avait pas de rôle administratif. Il s'agissait pour elle de donner un contenu au paysage pour lequel il n'y avait que très peu d'enseignements, aucun document de référence, aucune étude historique. Ainsi, le travail de la mission a été de commencer à constituer le corpus de connaissances et à le diffuser à travers des ouvrages, méthodes et techniques. Le second rôle de la mission fut de proposer des politiques qui se sont par la suite traduites concrètement à travers la politique de l'arbre, le 1% paysager, la création de paysagistes conseils, le concept de structure paysagère...

Sur ces dossiers, elle devait, et après elle, le bureau du paysage, intervenir en mobilisant les savoir issus de disciplines diverses, les expériences dans les domaines très différents de l'aménagement et, au plan réglementaire, s'appuyer sur des règles juridiques diverses. Son objectif central consiste, par des interventions concrètes, à amener tous les acteurs économiques et les services publics à améliorer la qualité du paysage dans les travaux qu'ils entreprennent.

C'est sa spécialité dans la sous-direction : alors que les autres bureaux se définissent par rapport à des territoires, à des secteurs particuliers de l'aménagement ou à des procédures méthodologiques, le bureau du paysage se consacre à la composante sensible et subjective, à l'esthétique de l'aménagement.

Agir et pas seulement réglementer : les contrats pour le paysage

L'équipe de la mission du paysage, à caractère pluridisciplinaire, ne travaillait pas à proprement parler dans le cadre d'une réglementation ou d'une procédure. En effet, dans le domaine du paysage, interdire ou protéger ne suffit pas et il est nécessaire de gérer : un site non géré se détériore et perd ses qualités même lorsqu'il reste protégé. Ainsi, au delà du système réglementaire, la problématique du paysage à grande et à petite échelle est de créer des outils et des réflexes permettant de gérer l'espace. L'idée des contrats pour le paysage va dans ce sens : à la demande des maires, un paysagiste propose une étude paysagère présentant les points forts, les points faibles et les évolutions naturelles et les projets prévisibles d'un site.

Sur la base d'un programme d'action, les "forces vives" (chambre de commerce, industriels, DDE, EDF...) s'entendent pour mener une opération de valorisation. Chacun y contribue, le paysage étant l'affaire de tous : EDF en enlevant tant de lignes électriques, le maire en supprimant quelques panneaux publicitaires...

La gestion de ces contrats est très importante car une fois le contrat mis en place, il est nécessaire de rappeler à chacun les promesses faites. Ces contrats ont été proposés en 1995 mais le manque de crédits a limité la portée de cette politique dans un domaine où, pourtant, tout repose sur la durée. La méthode est proposée aux collectivités locales mais le manque de crédits et de personnel limite la portée de l'expérience.

Une logique qui va au-delà du domaine du mesurable

Les méthodes et techniques développées par la mission du paysage depuis une quinzaine d'années ne sont pas contradictoires, mais différentes de celles de l'Atelier puis de la sous-direction. Compte tenu de la complexité du domaine, une grande partie de subjectif est à intégrer, au risque de commettre de graves erreurs. On ne peut traiter du paysage en terme de normes, chiffres (tant de m² d'espace vert), ni de statistiques.

Une action constante de partenariat proche du terrain permet de convaincre. Ainsi, pour les routes par exemple, le bureau a tout d'abord favorisé les opérations de plantations d'alignements. Il est ensuite intervenu, en partenariat étroit avec le ministère de l'Équipement, pour mettre en place la politique dite du 1% paysager. L'action sur le terrain est primordiale, voire vitale pour l'avenir du paysage qui continue de se dégrader de façon croissante : entrées de ville chaotiques, panneaux publicitaires dans tous les sens, mitage qui continue à sévir dans les campagnes, nappes d'alimentation en eau polluées... Ce n'est pas la réglementation qui changera la tendance mais les actions sur le terrain qui provoquent, par effet d'entraînement, une mobilisation. La dégradation des paysages est également le résultat de la transposition du modèle américain des zones commerciales. D'autres pays comme l'Allemagne, la Grande Bretagne ou le Danemark ont fait d'autres choix et n'ont pas les mêmes problèmes de qualité de leurs paysages, pourtant, ils sont au moins aussi développés que le nôtre. La détérioration des paysages n'est pas le prix à payer au développement économique. Au contraire, dans un pays fortement touristique, la qualité et la variété des paysages est un atout économique de première importance.

La future sous-direction des sites et des paysages

Depuis la mise en place de la sous-direction de l'Aménagement et des Paysages et le transfert de la compétence paysage au ministère de l'Environnement, le bureau du paysage a continué à mener des actions d'innovation qui pourtant sont souvent à la limite de ce que l'on attend d'une administration centrale. Il y a eu une volonté de la part de Gilbert Simon, puis de Jean Lafont de défendre ces initiatives.

Le devenir du bureau du paysage devra être trouvé au sein de la nouvelle sous-direction qui comportera aussi la protection des sites inscrits et classés.

2 - L'ORGANISATION DU BUREAU DU PAYSAGE

L'organisation du bureau est la suivante :

Chef du bureau **Jean CABANEL**

Secrétariat **Liliane FOUGERE**

CHARGES DE MISSION

Régis AMBROISE : paysages et plans de développement durables

Florence MAROT : jardins ; paysages de rivière et fleuve

Caroline STEFULESCO : observatoire du paysage ; paysage végétal urbain

Annette VIGNY, paysages contemporains ; entrées de ville ; liaison avec l'Education Nationale

3 - QUELQUES ACTIONS RECENTES EN FAVEUR DU PAYSAGE

Création d'un appareil de recherche et de formation

L'Institut français du Paysage n'a pas été créé dans les formes prévues dans le plan national pour l'environnement, par contre l'appareil de recherche et de formation du paysage de la France a été très sensiblement renforcé depuis 1990.

- un pôle paysage a été créé autour de l'Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles qui est autonome depuis le 1er janvier 1995, le nombre d'élèves par promotion est passé depuis 1995 de 30 à 40. Il devrait passer à 60 élèves dans les années qui viennent.

- une formation de paysagiste a été créée au sein de l'Ecole d'Architecture de Bordeaux en 1991.

- une formation d'ingénieurs paysagistes a été créée en 1995 à Blois par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

- un DEA "jardins, paysages, territoires" a été créé conjointement par l'Ecole d'Architecture de Paris-La Villette et l'Ecole des Hautes Etudes en sciences sociales en 1991.

Dispositif législatif

La loi 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages a créé une assise législative aux actions de l'Etat spécifiques au paysage, en particulier par la création des directives de protection et de mise en valeur des paysages et un renforcement du dispositif existant : volet paysager du permis de construire, prise en compte du paysage dans les POS ou lors des opérations de remembrement par exemple. Par ailleurs, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, comporte des dispositions qui visent à remettre de l'ordre dans les entrées de ville.

Programme décennal d'intégration des réseaux aériens

La convention passée par le ministère de l'environnement a renforcé les moyens pour la dissimulation des lignes aériennes. Le Premier ministre a pris dans ce domaine une décision importante. Il a refusé qu'une ligne à très haute tension ne défigure le paysage de la vallée du Louzon dans les Pyrénées et n'y compromette les emplois liés au tourisme.

France-Telecom poursuit son effort de dissimulation de son propre réseau.

Restructuration des services territoriaux de l'Etat

Les DIREN s'investissent de plus en plus dans le domaine du paysage en particulier pour la mise en oeuvre des plans, contrats et bilans pour le paysage. Certaines d'entre elles établissent les premières directives paysagères à titre expérimental Alpilles (PACA), Côtes de Meuse (Lorraine), Chartres (Centre).

50 paysagistes conseils ont été nommés auprès des préfets (directions départementales de l'équipement) pour les assister sur les enjeux paysagers des projets d'aménagement. Ils interviennent sous forme de vacations deux jours par mois.

Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)

Les CAUE jouent un rôle accru en matière de paysage. Toutefois, beaucoup rencontrent des difficultés financières. En effet, la diminution des constructions provoque une baisse de la taxe départementale instituée à leur profit.

Grands aménagements

La principale mesure à ce titre est la généralisation de 1% "paysage et développement" qui consiste à financer des opérations de reconquête et de valorisation des paysages hors de l'emprise de l'infrastructure, aux principaux itinéraires routiers et autoroutiers, y compris le réseau concédé.

Entrées de ville

Les entrées de ville continuent à être défigurées par des constructions anarchiques et des panneaux de publicité. Les articles 52 et 53 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement devraient contribuer à améliorer cette situation.

Par ailleurs, un comité de pilotage, placé sous la présidence du sénateur Ambroise Dupont, a été mis en place en 1995 pour traiter ce sujet.

ANNEXE 1

BILAN DES ACTIVITES DU BUREAU DU PAYSAGE

PAR Jean CABANEL
(mai 1996)

Le Bureau du Paysage a succédé en 1994 à la Mission du Paysage qui a été créée en 1979 pour défricher le thème aussi vaste qu'imprécis du paysage, particulièrement celui des paysages ordinaires ne faisant l'objet d'aucune protection, autrement dit la grande majorité du territoire français. Son équipe pluridisciplinaire (économiste, paysagiste, sociologue, ingénieur agronome, scientifique) a toujours été restreinte: 4 cadres et un secrétariat. Son budget d'études et de travaux est passé de 4 millions de francs jusqu'en 1992, à 22 millions en 1993 et, en principe, à 40 millions en 1993 et 1994, 30 millions en 1995, 24 millions de francs en 1996. Beaucoup moins en fait, en raison des réductions et gels de crédits.

Dans un domaine complexe qui soulève de multiples débats théoriques et des difficultés opérationnelles nombreuses, compte tenu également de la modestie de ses moyens au regard de l'ampleur du sujet et d'une perte générale de compétences en la matière dans notre pays, l'équipe de la mission et du bureau :

- a développé un mode de travail en réseau avec les professionnels, les associations, les parcs naturels, les Conseils d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), les instituts techniques, les universités, les collectivités territoriales (élus aussi bien que les ingénieurs des villes), les services des autres ministères, les écoles, les bureaux d'études, mais aussi avec les journalistes et les artistes, en particulier des photographes. Ce réseau constitue un vivier à partir duquel ont pu et peuvent se former les chaînes de compétences et les complicités indispensables à la mise en oeuvre des projets ;

- pour donner un contenu à des politiques en matière de paysage, elle a mené des opérations expérimentales afin d'être en mesure de proposer des solutions à des problèmes concrets. Leur exploitation a permis de dégager des méthodes voire des techniques pour la gestion d'espaces ou de structures paysagères ;

- elle a contribué à la constitution d'un corpus de connaissances et d'expériences en organisant des colloques, en favorisant les publications de textes anciens et actuels, en lançant des inventaires (jardins, arbres remarquables). Ce travail a permis de rassembler les savoirs, en particulier sur les **structures Paysagères** telles qu'elles sont définies dans la loi sur les paysages et ses textes d'application; il vise également à dégager des modalités de gestions répondant aux besoins actuels ;

- elle a effectué un effort important de diffusion et de communication des savoirs et expériences de manière diversifiée pour toucher un public très large (plaquettes, numéros spéciaux de revues, ouvrages, films) qui ont servi souvent de support à des articles dans la grande presse et d'émissions de radio ou de télévision. L'apport des CAUE et des DIREN dans ce domaine en particulier a été précieux pour faire passer l'information auprès des élus.

Ce travail a permis d'une part aux acteurs du paysage de disposer des bases indispensables pour mener des actions et d'autre part de faire des propositions pouvant déboucher sur des politiques locales ou nationales dans les secteurs les plus variés: routes, urbanisme, agriculture ... Il a contribué à créer un mouvement d'opinion en faveur du paysage.

Elle a fait comprendre l'intérêt économique du paysage pour attirer et retenir les touristes, pour promouvoir une image de marque des régions concernées, pour valoriser les produits, pour attirer les entreprises les plus performantes désireuses de s'implanter dans des zones susceptibles de répondre aux aspirations de leur personnel à un cadre de vie de qualité, et à leur besoin de favoriser leur rayonnement en terme de communication; en un mot, ce travail a permis de faire comprendre que le paysage a une valeur culturelle et économique.

Elle a fait ressortir que l'approche sensible pouvait améliorer sur le plan technique les opérations d'aménagement. Le sensible et la technique se confortent et ne s'opposent pas.

Principaux résultats

Il faut se souvenir qu'en 1979 le domaine du paysage était en friche, la pertinence du concept était contestée et les possibilités d'actions en la matière mises en doute. Cette situation a retardé la prise en compte du paysage dans les préoccupations des services publics. Il a fallu rassembler les savoirs et prouver par des actions sur le terrain, s'inscrivant dans un projet paysager, qu'il était possible d'agir.

A partir d'opérations expérimentales multiples et en se fondant sur les recherches les plus avancées sur le concept de paysage ainsi que sur les réflexions et les actions passées, ont été dégagées des modalités d'intervention qui peu à peu ont servi de fondement à des politiques qui concernent de nombreux domaines :

1 - Paysages routiers

Après s'être consacrée aux problèmes spécifiques des plantations d'alignement, la mission a animé un groupe de travail auquel participaient la Direction des Routes, la DAU, le SETRA, l'Atelier Central de l'Environnement, qui a proposé la politique du traitement paysager des autoroutes du Massif Central comportant une intervention sur le paysage hors emprise de l'infrastructure à laquelle est consacrée 1% des travaux, le traitement paysager habituel des ouvrages restant inclus dans le montant des travaux. Autrement dit pour la première fois des crédits sont dégagés par l'Etat pour promouvoir la qualité des paysages perçus d'une autoroute. Il s'agit d'un projet d'aménagement global dont l'ambition dépasse largement le simple traitement des bas côtés et des délaissés des infrastructures. Cette politique est entrée dans une phase active en 1992. La direction des Routes a étendu cette politique à d'autres réseaux routiers y compris concédés.

Il convient de souligner que c'est parce qu'elle a dans un premier temps affirmé sa crédibilité technique dans le groupe de travail constitué par le Conseil Général des Ponts et Chaussées sur les plantations d'alignement que l'équipe du bureau du paysage a pu promouvoir une politique du paysage routier globale.

2 - Contrats pour le paysage

Dès sa création la mission a développé l'idée que le paysage devait être traité dans sa globalité, l'ensemble des actions concrètes devant s'inscrire dans un projet global relevant d'un large consensus des divers acteurs concernés. Les opérations "paysages de pays" lancées en 1980 répondaient à cette préoccupation.

C'est à partir des enseignements tirés de ces premières expériences et des programmes départementaux de paysage que la mission a exprimé son point de vue sur ce que devaient être les contrats ou plans pour le paysage. Selon elle, ils doivent être :

- des outils tactiques et stratégiques d'actions sur une entité paysagère comportant, à partir d'une lecture du paysage et d'une prise en compte des opérations envisagées par les divers acteurs du territoire, l'élaboration d'un projet constitué d'un ensemble d'opérations concrètes s'inscrivant dans une perspective globale. Le projet présente l'identité de la région concernée et propose un ou plusieurs partis d'aménagement,
- ce projet suppose l'émergence d'un large consensus local, au demeurant l'expérience montre qu'il est facile, en général, de l'obtenir compte tenu du caractère consensuel de la notion de paysage,
- sa mise en oeuvre repose sur la passation de contrats entre collectivités publiques entreprises et particuliers. Cet ensemble contractuel constitue le document de référence pour mettre en oeuvre un programme de paysage,
- un contrat pour le paysage suppose un négociateur pour sa concrétisation sur le terrain. Compte tenu de la lourdeur des négociations, il s'agit d'un agent public ou assimilé.

Ces principes ont été repris dans la circulaire du 21 mars 1995 sur les contrats pour les paysages.

3 - Paysages industriel

Après avoir participé au groupe de travail présidé par l'ingénieur général J.P. Lacaze sur les grandes friches industrielles qui a mis en évidence la priorité que constitue le traitement paysager des friches, la mission a participé à la définition et diffusé des méthodes développées par l'Institut pour le Développement Forestier adaptées au problème, connues sous le terme de préverdissement. Suivant ces méthodes, plus de 1 000 ha ont été traités en Lorraine comme en a témoigné une exposition au Centre Pompidou (CCI) en 1992.

4 - Agriculture

Les premiers travaux dans ce domaine ont cherché à faire prendre en compte la qualité des paysages dans les procédures classiques d'aménagement agricole: deux plaquettes sur "Remembrement et Paysage" et "Aménagement Forestier et Paysage" sont les témoins des travaux réalisés par des D.D.A.F. pilotes en la matière, en relation avec la Direction de l'Espace Rural et de la Forêt du ministère chargé de l'Agriculture. Les travaux soutenus par le FIQV pour la revalorisation des paysages de terrasses ont élargi les préoccupations du bureau vers une réflexion plus générale sur l'avenir de l'agriculture et l'idée de projet. Tout d'abord, dès 1985 la mission a impulsé le débat sur les friches agricoles et l'intensification en apportant une réflexion qualitative sur l'espace.

L'ouvrage de synthèse sur les "paysages de terrasses" réalisé avec l'APARE et les retentissements qu'il a eu grâce à la presse dans le grand public et dans les milieux agronomiques et géographiques ont permis de faire passer l'idée de la nécessité de recherches de nouveaux modèles d'agriculture alliant qualité de produits, qualité de l'environnement, qualité des paysages; l'agriculteur devant trouver une rémunération pour l'ensemble de ces services. Ces idées ont été exprimées lors du colloque organisé en 1991 par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture sur le thème agriculture et environnement. Elles ont ensuite été publiées et largement reprises par les organisations agricoles elles-mêmes, ce qui a permis que commence à être reconnue comme objectif, et non comme contrainte, la qualité des paysages par le ministère chargé de l'Agriculture et par celui du ministère de l'Environnement. Les labels "paysages de reconquête attribués en 1992 et 1993 à une centaine de zones où la contribution des activités notamment rurales est particulièrement significative pour la qualité du paysage, ont constitué un excellent support pour promouvoir ces idées.

Dans cet esprit, le bureau du paysage prend une part active dans la mise en oeuvre du programme des **plans de développement durable** lancé par le ministère chargé de l'Agriculture. Ces plans qui visent à faire évoluer les exploitations vers des systèmes économiques et techniques respectueux de l'environnement, comportent un volet paysager important.

La Mission du Paysage a soutenu également l'agriculture biologique pour faire prendre conscience du rôle privilégié qu'elle peut avoir comme modèle d'une agriculture nouvelle respectueuse de l'environnement, créatrice de paysages de qualité et correspondant aux exigences de la société actuelle.

Par ailleurs, une plaquette réalisée par le CEMAGREF, intitulée "la friche de grand papa" vise à associer les citoyens à la gestion de l'espace rural, compte-tenu du rôle de plus en plus important qu'ils sont amenés à y jouer.

5 - Jardins et espaces de référence

La Mission du Paysage a joué un rôle moteur dans la prise de conscience de l'intérêt culturel et paysager des jardins remarquables lors du lancement des premiers inventaires. Les jardins sont des laboratoires indispensables à l'élaboration des conceptions et des pratiques en matière de paysage et d'environnement. Ils constituent des vecteurs puissants de sensibilisation et des modèles pour des projets paysagers. Ces caractéristiques l'ont conduite à prendre l'initiative de créer avec les associations concernées et sous l'égide de la Fondation de France un réseau d'espaces de référence qui viendrait compléter les efforts effectués en matière de parcs naturels.

Il s'agissait de créer l'équivalent du National Trust qui a fait la preuve de son efficacité en Grande-Bretagne en particulier en matière de sensibilisation à l'environnement. Cette idée devait être reprise dans le cadre de la Fondation du Patrimoine.

6 - Urbanisme végétal

Outre le pré verdissement, programme mené avec la DAU et le STU, la mission a animé le programme sur l'arbre urbain qui a débouché sur un ouvrage comportant deux tomes l'un consacré à "**l'urbanisme végétal**" l'autre, "**l'arboriculture urbaine**" étant un guide technique.

Elle a créé un dossier faisant apparaître les règles juridiques applicables aux arbres urbains qui a été exploité sous forme d'une plaquette "les droits de l'arbre en ville". Elle a mené les premières opérations expérimentales de requalification des entrées de villes, participé au programme de travail sur ce thème animé par le CETUR. Le bureau du paysage a constitué un dossier sur le sujet qui a été publié en 1994 par la revue Métropolis.

7 - Réseau de compétences

La mission avec la profession des paysagistes, la Fédération Française du Paysage a proposé, et obtenu, la création d'une formation de paysagistes à l'Ecole d'Architecture de Bordeaux. Elle a présenté des projets de modification des règles d'ingénierie pour introduire la dimension du temps et de la gestion dans les projets de paysage

Elle a soutenu l'organisation du congrès de l'IFLA qui a regroupé en 1987, 700 paysagistes venus du monde entier.

Les nombreuses opérations expérimentales menées sur l'ensemble du territoire ont permis de familiariser services et organismes divers aux méthodes d'action dans le domaine du paysage, jetant ainsi les bases de chaînes de compétences.

Elle a relancé la profession d'élagueurs "doux", respectueux de la physiologie de l'arbre.

Le bureau du paysage organise chaque année en alternance le Grand Prix du Paysage et le Trophée du paysage.

8 - Recherche

La mission a soutenu à l'origine le laboratoire de botanique de Montpellier pour la mise au point de la modélisation de la croissance des arbres. Elle a participé, dans le cadre du Comité EGNP dont elle est membre, au lancement de programmes de recherches sur l'arbre d'agrément, sur les structures paysagères, les conséquences de la déprise agricole.

9 - Observatoire photographique du paysage

Pour assurer une meilleure connaissance des évolutions des paysages, le bureau du paysage a mis en place un observatoire photographique du paysage comportant en particulier des prises de vue photographiques régulières sur des espaces diversifiés du territoire et des études sur les documents visuels anciens: dessins, peintures, photographies, cartes postales.

Des photographes très connus (Raymond Depardon par exemple) sont associés à cette opération dont la première manifestation a été une première exposition en 1994 à la Cité des Sciences de la Villette. Une exposition de grande envergure est envisagée en 1999 avec le même partenaire qui a mis à la disposition de la DNP pendant six mois, un cadre qui a établi le dossier de faisabilité de cette opération.

10 - Corpus des connaissances

Comme en témoigne la liste des documents produits à l'initiative ou avec la participation de la mission, les professionnels, étudiants et tous ceux qui s'intéressent au paysage disposent à présent d'un fond culture et méthodologique substantiel. Il convient d'ajouter que les travaux du Cercle Charle Rivière Dufresny, de l'IFA, du CCI, de l'ENSP et de nombreux chercheurs ..., à travers de multiples initiatives, ont contribué de manière décisive à la constitution d'une base indispensable de savoirs et de réflexions.

Un programme développé en liaison avec l'ENSP vise à dégager à partir des pratiques des paysagistes contemporains et autres acteurs du paysage des documents méthodologiques destinés tant pour les professionnels du paysage que pour les maîtres d'ouvrages publics et privés. Ce programme comporte la réalisation de monographies et la création de fiches méthodologiques à la demande des DIREN.

11 - Participation aux politiques du paysage lancées en 1992 et 1994

Ce travail a préparé le terrain pour le lancement de politiques du paysage en 1992 et 1994. Elles comportent une loi, d'ambitieux programmes d'opérations qui visent à inscrire concrètement sur le terrain la volonté politique d'assurer la reconquête et la pérennité de la qualité et de la variété de nos paysages.

Ces actions ont été menées au départ sous l'autorité de Lucien Chabason, qui a pris l'initiative de la création de la Mission du Paysage à la suite de la disparition du Centre National d'Etudes et de Recherches sur le Paysage (CNERP dirigé par Rémi Perelman), puis de Jean Eude Roulier, d'Yves Dauge, de François Letourneux en liaison avec Jean-Pierre Duport, Claude Robert, Jean Frébault, actuellement de Gilbert Simon, Directeur de la Nature et des Paysages, et Jean Lafont sous-directeur de l'Aménagement et des paysages, par l'équipe dont chaque membre a pris l'initiative et a assuré la responsabilité de la mise en oeuvre concrète des programmes et actions qui viennent d'être évoqués.

Elle a été composée depuis l'origine par: Régis Ambroise, Evelyne Camigliéri, Anne-Marie Cousin, Anne Kriegel, Yves Luginbuhl, Emmanuel Michau, Caroline Stéfulesco, Annette Vigny, Jean Paul Villedieu, Florence Marot, ainsi que Michel Racine mis à sa disposition, pour le lancement de l'inventaire des jardins par la DRAE PACA.

Le secrétariat a été assuré par: Martine Chevreuil, Marie Claude Thuilot, puis par Liliane Fougères. Elle a été animée successivement par Alain Riquois, Patrick Legrand, Jean Cabanel. Encore une fois, un tel bilan n'aurait pas été possible sans l'apport constant de partenaires qu'il n'a pas été possible de citer tous. Ce bilan est aussi le leur.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

1 - Publications effectuées sous la direction de la mission ou du bureau du paysage:

- Paysagistes et services publics* - STU, 1982.
Les canaux et le paysage, Anne Kriegel, Pierre Pinon - STU, 1982.
Paysages de terrasses, Régis Ambroise, Pierre Frapa, Sébastien Giorgis - Édisud 1989, 189 pages. Réédition 1993.
Trois regards sur le Paysage Français, Yoshio Nakamura, Dirk Frieling, John Dixon Hunt - Champ Vallon, 1993, 260 pages.
Jacques SGARD. Annette Vigny - Mardaga. 1995, 216 pages.
- Ouvrages parus dans la collection "Mission du paysage" de l'Institut pour le Développement Forestier (IDF):
L'élagage, la taille des arbres d'ornement, Emmanuel Michau, 3 édition - IDF, 1985, 302 pages.
Le préverdissement, planter avant de bâtir, Claude Guinaudeau - IDF, 1987, 480 pages.
Les plantations d'alignement le long des routes, chemins, canaux, allées, Corine Bourgerie, Dominique Chastement - IDF, 1988, 416 pages.
L'Urbanisme végétal, Caroline Stéfulesco - IDF, 1993, 323 pages.
L'arboriculture urbaine (2 tomes). Laurent Maillet, Corine Bourgerie - IDF, 1993, 460 pages.

2. Publications effectuées avec la contribution de la mission ou du bureau du paysage:

- La mort du paysage ? Philosophie et esthétique du paysage*, sous la direction de M. Dagognet - Plon (réédition par Champ Vallon, 1992).
Paysage sur commande, colloque 16-17 mars 1990 - Le Triangle, Rennes, 224 pages.
Paysages, textes et représentations du Siècle des lumières à nos jours, Yves Luginbuhl - La Manufacture, 1989, 269 pages.
Le guide des jardins de France, Michel Racine - Hachette, 1990, 350 pages.
Jacques Simon tous azimuts - Pandora, 1991, 85 pages.
Le jardin en mouvement, Gilles Clément - Pandora, 1991. 101 pages.
Hypothèses pour une troisième nature, Actes du colloque sur ce thème réuni à l'initiative de Bernard Lassus - Coracle, cercle Charles Rivières Dufresny, 1992 - 140 pages.
Le paysage urbain, J.M. Loiseau, F. Terrasson, Y. Trochel, Sang de la terre, 1993, 194 pages.
Banque de données informatisée des végétaux ligneux, IDF, 1993.
Arbres Héros - CAUE de l'Hérault, 1994.
Jardins - Carnet de plans et de dessins par J.C.. Forestier, Picard, 1994.
Dans les jardins de Burle Marx, sous la direction de Jacques Leenhardt - Actes Sud - Crestet Centre d'art, 1994.
Carnet photographique du Pilat - Parc du Pilat, 1994.
Mon paysage, Ouvrage de photos, textes de Lucien Clergue et Françoise Dubost - Marval, 1995, 110 pages.
Les paysages ruraux européens, principes de création et de gestion - Sébastien Giorgis - Conseil de l'Europe, 1995.
Jardins de garrigue, Véronique Bombal - Edisud, 1995.
Bastides et jardins de Provence - Nerte Fustier-Dautier - Edition Parenthèses, 1995.
Paysage-Paysages - Jean Cabanel - de Monza 1995.
L'entretien courant des haies. Les bourses d'arbres. Les talus du bocage - IDF, 1996.
Patrimoine et paysages, guide pratique de l'élu. Ministère de l'Intérieur - DGCL, 1996.
Paysages de France, Anne Fortier Kriégel. PUF, 1996.

REVUES numéros spéciaux

Urbanisme

"Jardins de ville", n°209, 1985.

"Plaisir du paysage", n°221, 1987.

Métropolis

"Politique des paysages", n° 58-59, 1983.

"Friches ou jachères", n°76-77 (sur les friches industrielles), 1985.

"Paysages routiers", n°80, 1987.

"L'Aménagement et ses paysages" n°84-85, 1988.

"La France part en friches", n°87, 1990.

"Urbanisme végétal", n°96-97, 1992.

"Entrées de ville", n°101-102, 1994.

Revue forestière française

"L'arbre en ville", 1989.

Chambres d'Agriculture

"paysages et friches", 1991.

Arbre - actuel (cahiers)

"L'arbre en ville et les constructions en souterrain", 1994.

Participation aux revues :

Pages paysages, Paysage et Aménagement, Feuille du paysage.

FILMS

Paysage des hommes et hommes du paysage (sur les professionnels du paysage) . SFP, 1982.

Mieux élaguer, FR3, 1985.

Usines mortes, espaces d'avenir (sur les friches industrielles), Jean Peyzieux, ANT 2, 1987.

Préverdissement, Jean Peyzieux, 1987.

Jardins du Paroxysme (série de 16 films de 26 mn dirigée par Raoul Comien; c'est la première série quelque peu exhaustive existant sur les jardins). Aver Productions - Générale d'images. avec le concours du CCI, 1990.

Pays Perdu, Laurence Petit Juvet, (ce film présente les conséquences de la déprise agricole sur les paysages, il a obtenu le Prix de l'Environnement aux RIENA). 1991.

Arbre Urbain, Laurence Petit Juvet, 1992.

EXPOSITIONS

Paysages, CCI - Centre Pompidou (a été présentée en particulier à Bordeaux, Arc et Senans) 1981.

L'arbre dans le bourg, Coproduction STU. Itinérance dans de nombreux CAUE, 1986.

Paysages mesure et démesure, coproduction DAU-CCI, 1990.

Architecture et Paysage, avec l'ordre des architectes et la DAU, Maison de l'Architecture, Paris, 1993.

Paysages et Agriculture, photos de Raymond Sauvaire coproduction avec l'Assemblée permanente des chambres d agriculture (APCA), 1990.

Rencontres Internationales de la photographie d'Arles (photos exposées reproduites dans *Mon paysage*, Marval, 1995), 1994.

Quels paysages pour demain ?, avec le CNRS et le Conseil général de l'Hérault, Montpellier, 1994.

PRINCIPAUX COLLOQUES

"Mort du paysage", Lyon, 1982. Actes publiés par Champ Vallon.

"Paysage, aménagement et développement local", ENSP, Versailles, 1983.

"Paysages en devenir", Paris, 1990.

"J.C.N. Forestier", Paris, 1991.

ANNEXE 2

L'apport du paysage aux plans de développement durable

par Régis AMBROISE
(mars 1995)

Les plans de développement durable ont été lancés en 1993 par le ministère de l'Agriculture en liaison avec l'Environnement, la DATAR, la Communauté européenne, les collectivités territoriales et des organisations agricoles. Ils ont pour objectif d'aider les agriculteurs volontaires à passer de systèmes de production intensifs à des méthodes plus "douces" prenant en compte les problématiques environnementales et d'aménagement du territoire. A la différence des trente dernières années qui n'attribuaient à l'agriculteur qu'une fonction de producteur d'aliments et de biens industriels, la démarche considère ses trois rôles différents : producteur, gestionnaire de l'environnement, acteur du monde rural.

Une soixantaine de petites régions ont été retenues dans toute la France autour, à chaque fois, d'une vingtaine d'agriculteurs volontaires. Un diagnostic agri-environnemental et économique du territoire a été réalisé dans un premier temps. Il a été suivi d'une analyse de chaque exploitation agricole et de l'élaboration de scénarios d'évolution. Le travail a été fait en collaboration avec les agriculteurs par des conseillers agricoles, des agronomes, des paysagistes, des géographes ou des photographes. La commande passée aux paysagistes et aux conseillers agricoles s'est fondée sur quelques principes. En premier lieu, la démarche reconnaît le droit à la beauté, ce qui permettait de développer les identités régionales. L'objectif est de faire reconnaître le droit de chaque groupe social et de chaque individu à s'exprimer dans ses paysages. Second élément, les projets visent favoriser le respect de la vie, le maintien de la diversité des écosystèmes et la qualité de vie humaine. Troisième intention, en relation directe avec la problématique agricole, le maintien d'espaces productifs et ouverts à tous, ce qui s'oppose à une logique de concentration de la production sur des espaces réduits (Beauce, Brie, etc.) Quatrième point : la négociation entre les groupes sociaux qui produisent, gèrent et utilisent les paysages est primordiale. Le propriétaire et le prince ne peuvent plus gérer seuls tout un territoire.

L'apport de l'approche paysagère à la réflexion des agronomes et des aménageurs peut être synthétisé en cinq thèmes différents, concernant les systèmes de production, la gestion du territoire, l'ouverture au public, le bâti et la communication.

L'arbre, la pierre et l'eau

Dans le cadre des PDD, les réflexions sur les systèmes de production visent à promouvoir une agriculture plus autonome, plus économe et plus respectueuse de l'environnement. Dans ce contexte, l'approche paysage peut nourrir et renforcer les projets. Lorsque le paysagiste regarde les espaces ruraux, il considère la mosaïque des couleurs alors que l'agronome ne regarde que les caractéristiques des champs et des prés.

Il est également intéressé par tout ce qui concerne les volumes et les limites qui dépendent de l'arbre, de la pierre et de l'eau. Tous ces sujets de préoccupation s'avèrent intéressants pour enrichir la réflexion sur les problématiques agronomiques.

L'arbre par exemple. Sous ses différentes formes, isolé, en alignement, en haie, en bosquet, en verger ou en forêt, sa présence est un élément primordial du paysage. L'insistance des paysagistes à parler de l'arbre a renforcé les approches des agriculteurs et des agronomes qui pensent qu'il faut chercher à lui donner une place plus grande dans des logiques de "production intégrée", de "production biologique". Ce serait le troisième élément : associer à l'élevage et à la culture dans la recherche de systèmes de production plus autonomes, plus économes et plus durables. La haie retrouve tout son intérêt lorsque l'on revient à des systèmes plus herbagers pour limiter l'importance du maïs, extrêmement polluant. Dans le sud, la forêt pâturée et le semis d'herbe sous les arbres permettent d'obtenir du fourrage alors même que les prairies sont déjà grillées. La pratique traditionnelle des pommiers sur prairie est elle aussi à réhabiliter, les agriculteurs ayant concervés ce système obtenant souvent une meilleure rentabilité que ceux qui ont choisi de se spécialiser dans l'élevage ou les vergers.

Autre élément remarqué par le paysagiste, la pierre qui structure l'espace par les murets, chemins, terrasses, murs et couvertures de bâtiment. Un tel regard porté sur la pierre permet de remettre en cause une approche agronomique trop réductrice, qui aurait tendance à ne la considérer que dans son aspect négatif quand elle gêne le travail du sol ou le passage des engins, et qui sous-estimerait son rôle par apport à l'érosion, au drainage et à la construction. Enfin, les questions que pose le paysagiste sur la disparition de l'eau dans le paysage ou sur l'impact que peuvent avoir sur elle des aménagements remettent fortement en cause certains modèles.

L'enrêsinement

Deuxième axe de travail de l'approche paysagère : la gestion du territoire. La question d'une modification du parcellaire se pose dans un certain nombre de plans. Les raisons peuvent être des projets d'agrandissement, des opérations de remembrement, d'échanges, des abandons à la friche ou des zonages (POS, ZPPAU, réglementation des boisements, etc.). Le maintien ou l'abandon de terres agricoles et le mode d'entretien peuvent avoir des conséquences importantes sur les paysages. Gestionnaire du territoire, l'agriculteur se doit de prendre en compte ce nouveau paramètre. L'analyse paysagère permet de discuter avec l'agriculteur et d'enrichir les scénarios possibles. Des actions peuvent être proposées, telles que l'acquisition, le défrichement, l'ouverture ou la fermeture de points de vue, la création d'ambiances spécifiques.

La jachère

La réflexion paysagère permet également d'enrichir le débat sur la jachère. Cette problématique nouvelle ne doit pas être envisagée uniquement d'un point de vue technique mais également analysée en fonction de ses conséquences environnementales et paysagères. Utilisée intelligemment, la jachère peut devenir un outil très intéressant de restructuration de l'espace. Dans les régions de grandes cultures, il peut être proposé, par exemple, de laisser des bandes en jachère plutôt que d'abandonner des parcelles entières. Cette solution permettrait de renforcer l'épuration naturelle le long des rivières ou d'améliorer les paysages routiers.

L'ouverture de l'espace au public

Le troisième axe de travail de l'approche paysagère concerne l'ouverture de l'espace au public. La suppression des chemins, l'installation de clôtures, l'agrandissement des parcelles sont autant de solutions qui freinent la possibilité de pénétrer les paysages. L'agriculteur, acteur du monde rural intéressé à offrir une qualité de vie à ses voisins, aux urbains, voire aux touristes, peut rechercher les moyens d'ouvrir l'espace au public sans pour autant mettre en cause la rentabilité de son exploitation. Des négociations avec les partenaires concernés (chasseurs, pêcheurs, randonneurs, sportifs-nature) peuvent permettre de trouver des solutions positives (portes, chicanes, passages canadiens) plus valorisantes que l'engagement dans des logiques de rapport de force. Des agriculteurs envisagent ainsi dans le cadre d'un PDD de développer des activités d'accueil en organisant des cheminements et des promenades pour faire reconnaître leur rôle de producteur mais aussi de créateur de paysage.

Le bâti agricole

Quatrième thème concerné par l'approche paysagère : le bâti agricole, qui joue un rôle essentiel dans l'identité d'une région (bâtiments traditionnels, pigeonniers, cabanes de vigne, capitelles et bories). Le développement de l'agriculture s'est traduit par l'abandon de bâtiments traditionnels inadaptés aux contraintes actuelles suite à des regroupements d'exploitations, et par la construction de bâtiments neufs sans réelle recherche architecturale. La réflexion paysagère permet d'encourager la restauration et la réutilisation du bâti traditionnel, qui peut être aménagé en logement si des politiques initiatives se mettent en place. Elle peut également aider à l'amélioration de la qualité du bâti actuel et de ses abords (murets, portail allées). Une attention particulière doit être portée aux travaux de mise aux normes des bâtiments d'élevage.

Actuellement, les crédits sont essentiellement réservés aux aspects techniques. Il y aurait contradiction si une demande provenant du ministère de l'environnement se traduisait par des pollutions visuelles.

Dernière retombée de la réflexion paysagère : la communication. S'ils veulent se situer comme des producteurs, gestionnaires de l'environnement, et acteurs du monde rural, les agriculteurs ont en effet besoin d'être capables de s'adresser aux urbains et à leurs voisins. Une présentation du paysage et du projet paysager peut aider à exprimer la qualité d'un projet global vis-à-vis du public et des autres partenaires. Si nous avons des paysages du passé dans la tête, c'est parce que depuis trente ou cinquante ans, il n'y a plus de pensée paysagère agronomique. Les plans de développement durable, encore expérimentaux, préparent l'alternative à un modèle agricole dominant encore trop intensif.