

L'état des milieux et les territoires

LES TERRITOIRES ET LA NATURE



5

L'occupation des terres, l'aménagement du territoire et le paysage



C. Couvert - Graphies

Les événements marquants

31 juillet 1996 : l'Union de la publicité extérieure perd devant le Conseil d'État le procès qui l'opposait à la municipalité de Quétigny (Côte-d'Or) qui avait instauré une réglementation locale concernant l'affichage publicitaire.

Novembre 1996 : le Comité national des entrées de ville crée un palmarès des entrées de ville : sept communes sont primées pour leurs efforts de retraitement et d'aménagement de ces espaces.

11 décembre 1996 : l'association Paysages de France porte plainte contre le maire de Bordeaux pour non-respect de la législation sur la publicité. C'est une première en France. L'association a relevé, photographies à l'appui, soixante-treize panneaux publicitaires en infraction.

Avril 1997 : le projet de ligne EDF à très haute tension Boutre-

Carros (Alpes-Maritimes) traversant le parc naturel régional du Verdon est violemment contesté.

Avril 1997 : annulation du projet de l'autoroute A400 entre Annemasse et Thônon-les-Bains par le Conseil d'État pour manque de rentabilité.

22 mai 1997 : l'État et EDF signent un nouvel accord « Réseaux électriques et environnement » pour la période 1997-2000.

Juin 1997 : dans le nouveau gouvernement Jospin, le ministère de l'Environnement prend en charge l'aménagement du territoire.

5 juin 1997 : la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement confirme l'abandon du projet du canal Rhin-Rhône.

9 juin 1997 : suspension du lancement de l'enquête publique de l'autoroute A51 entre Grenoble et Sisteron.

29 juillet 1997 : inauguration du tunnel routier franco-espagnol du Somport.

26 février 1998 : signature du protocole d'accord engageant les études d'avant-projet détaillé du TGV Est.

Mars 1998 : ouverture du débat public, pour 120 jours, sur la ligne à très haute tension Boutre-Carros. C'est la deuxième opération de ce type orchestrée par la nouvelle Commission nationale du débat public, après le projet de Port 2000 au Havre.

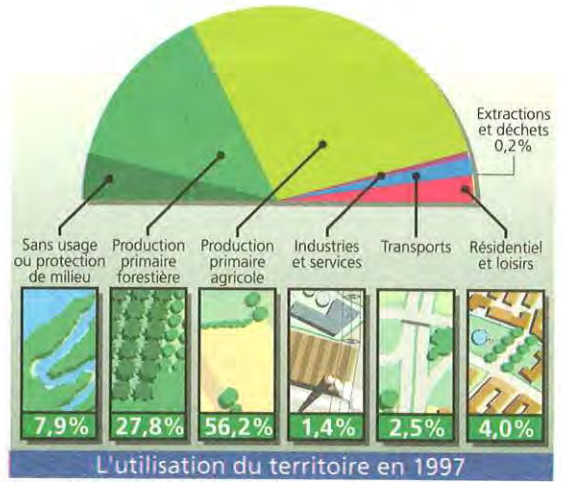
20 avril 1998 : la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement remet au Premier ministre son avant-projet de loi qui modifie la loi « Pasqua » de février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire.

Un territoire diversifié

La France reste avant tout un pays recouvert de champs, de prés et de forêts. En 1997, 56,2 % de ses 55 millions d'hectares sont consacrés à la production agricole, 27,8 % sont réservés à l'exploitation forestière et 7,9 % sont sans usage ou réservés pour la protection d'un milieu naturel. Les sols artificialisés représentent 8,1 % de la surface totale de notre pays : 4 % du territoire est utilisé pour le secteur résidentiel et les loisirs, 2,5 % pour les infrastructures de transport, 1,4 % pour les industries et services et 0,2 % pour les carrières et les décharges de déchets industriels ou ménagers.

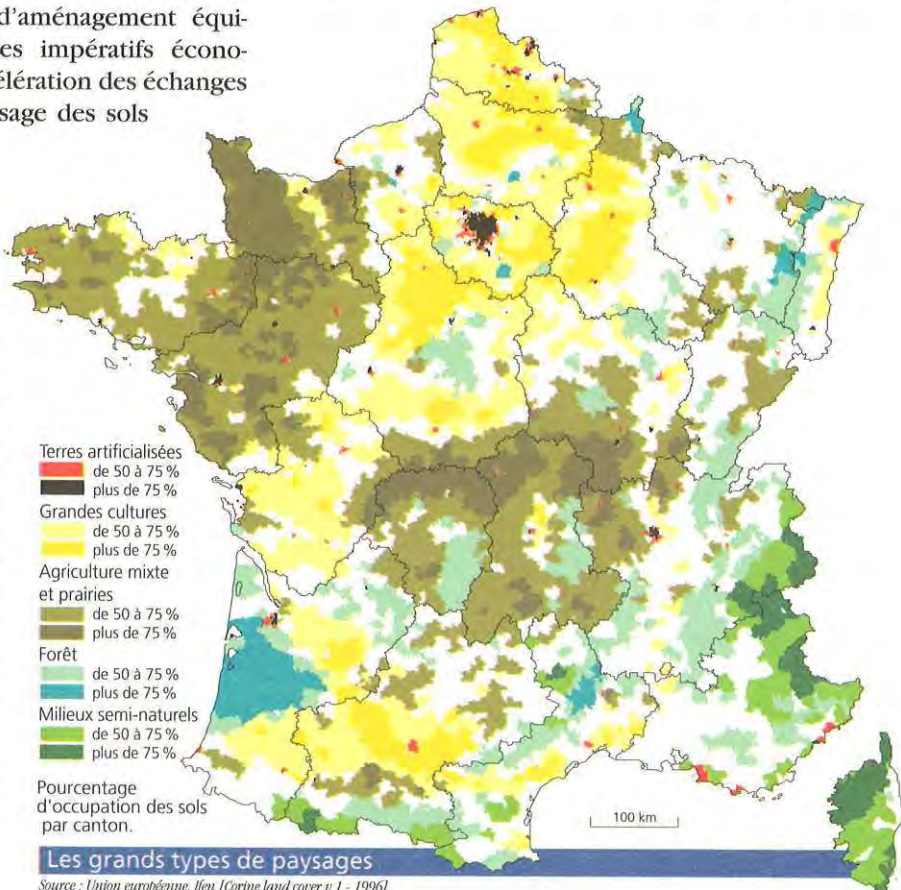
Si les espaces agricoles et forestiers dominent le territoire français, c'est dans une grande diversité. Géologie, relief, climat, empreintes culturelles, influencent en effet les utilisations possibles des espaces : le bocage normand, le vignoble bordelais, l'alpage savoyard ou la plaine champenoise sont autant de régions agricoles aux paysages très caractéristiques. Une histoire politique marquée par un fort mouvement centralisateur, une volonté d'aménagement équitable du territoire et des impératifs économiques promouvant l'accélération des échanges ont modifié eux aussi l'usage des sols et les paysages.

Cette diversité apparaît au travers des traitements réalisés à partir de l'inventaire « Corine land cover » (occupation biophysique du sol), complémentaire de la statistique agricole. Cinq grands types d'occupation du sol ont été identifiés : les terres artificialisées, les terres de grande culture (terres arables ou cultures permanentes), les terres agricoles hétérogènes et les prairies, les forêts, les milieux semi-naturels. Sur les 3 666 cantons métropolitains, 2 566, soit près de 70 %, sont caractérisés à plus de 50 % de leur surface par un de



Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche [Scens - enquête Teruti].

ces types d'occupation du sol. L'agriculture diversifiée composée de prairies et de systèmes culturaux complexes caractérise le plus grand nombre de cantons français (900 environ, couvrant 28 % du territoire). Ils sont répartis principalement sur l'Ouest et le Centre de la France. 800 cantons abritent les grandes cultures sur 23 % du territoire, formant un arc de cercle



figuré par le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, l'Île-de-France, le Centre, le Poitou-Charentes, jusqu'à la plaine de la Garonne et les contreforts pyrénéens. Les forêts (caractérisant 366 cantons soit 13 % du territoire) sont surtout présentes au sud d'une diagonale Bordeaux - Strasbourg. Quant aux milieux semi-naturels (5 % du territoire), ils dominent dans les zones de montagne alpine et représentent 86 % de la Corse. Enfin, les 365 cantons artificialisés représentent 1 % du territoire en moyenne, mais 11 % de la région Île-de-France.

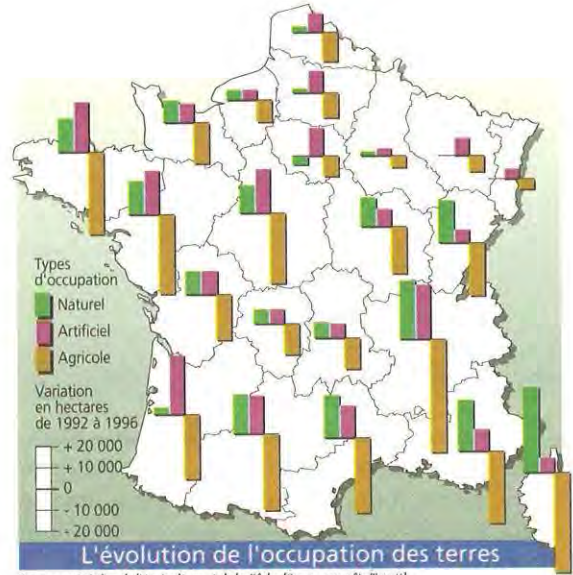
Les évolutions

L'utilisation des sols n'est pas figée. Tous les jours, des champs autrefois cultivés sont mis en jachère ou retournent à la friche, des routes nouvelles sont tracées, des bâtiments se construisent. L'étude réalisée à partir de Corine land cover a ainsi répertorié 1 100 cantons « d'orientation mixte » (30 % du territoire) où l'occupation du sol est particulièrement susceptible de changer d'affectation : déprise ou intensification agricole, extension de l'urbanisation, préservation des milieux naturels. Ce sont sur ces espaces que l'on rencontre les plus forts conflits d'usage.

Les évolutions du monde rural

L'enquête annuelle Teruti (statistique agricole) permet de suivre les principales tendances qui se font jour. Entre 1991 et 1997, 230 000 ha ont été artificialisés, soit une moyenne annuelle de 38 000 ha. Les espaces consacrés à la production agricole ont diminué de 430 000 ha sur cette même période (72 000 ha/an en moyenne) et les forêts ont vu leur superficie augmenter de près de 150 000 ha.

Aucune région française n'échappe à une **diminution des surfaces agricoles**. Peu marqué dans le Nord-Est de la France, le phénomène est fort en Bretagne, en Pays de Loire et dans tout le Sud-Est. En Franche-Comté, en Corse, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ces terres agricoles retournent pour la plupart à l'état d'espaces naturels (en passant par des étapes de friches, prébois, etc.). Dans le Nord de la France, en Lorraine, en Aquitaine, en Poitou-Charentes, dans le Centre, c'est l'urbanisation ou les espaces consacrés aux infrastructures qui sont



les premiers responsables de la baisse des surfaces de culture. L'Île-de-France est la seule région où à la fois les terres agricoles et les espaces naturels régressent face à l'urbanisation.

La diminution des espaces agricoles n'est pas homogène : les prairies ou surfaces toujours en herbe ont été les plus touchées puisqu'elles ont vu leurs superficies diminuer de 25 % entre 1970 et 1995 alors que, dans le même temps, la surface agricole utilisée perdait 7 %. Si les prairies sont encore suffisamment nombreuses pour faire de la France un pays vert (10,5 millions d'hectares en 1995, soit près de 20 % du territoire), cette forte baisse est néanmoins préoccupante, d'autant qu'elle s'accélère. Les prairies ont disparu au rythme de 5 % tous les cinq ans entre 1970 et 1985, mais de 7 % tous les cinq ans depuis 1985. Le développement de la céréaliculture est le principal responsable de cette évolution que les politiques en cours ne parviennent pas, pour le moment, à enrayer.

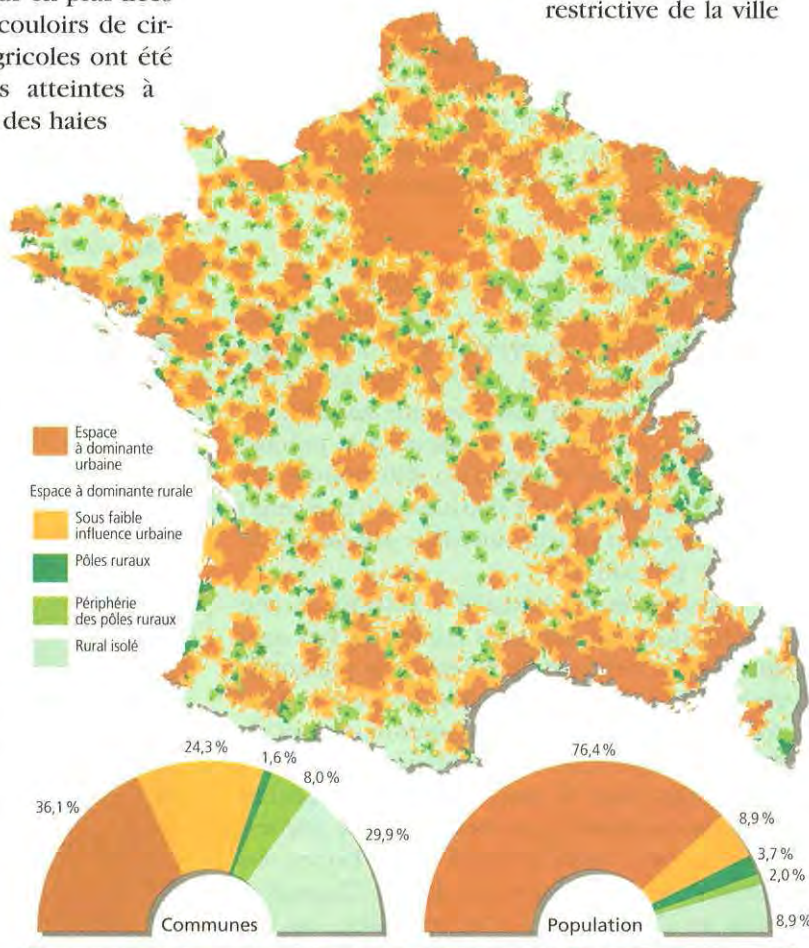




Les **remembrements** sont également responsables d'importantes modifications des paysages ruraux. À l'origine, ces opérations ont été mises en œuvre pour restructurer la propriété foncière et la taille des exploitations. Elles se poursuivent dans cette optique dans les régions de grande culture où il n'est désormais pas rare de voir des champs de près de cinquante hectares, mais sont également de plus en plus liées à la construction de nouveaux couloirs de circulation. Les remembrements agricoles ont été fortement critiqués pour leurs atteintes à l'environnement. La destruction des haies et l'agrandissement des parcelles ont accéléré les phénomènes d'érosion hydrique et éolienne, diminué la biodiversité, augmenté les pollutions des eaux. Cependant, dans les régions où la propriété foncière est très morcelée, ce qui peut constituer une des raisons d'abandon des terres et donc d'augmentation des friches, un remembrement bien mené peut donner l'occasion de réimplanter l'agriculture dans des zones défavorisées.

Depuis longtemps déjà, la campagne n'est plus un espace homogène dont l'identité serait liée à l'agriculture. Avec le développement d'une population vivant à la campagne mais travaillant en ville et la diminution du nombre d'agriculteurs, les modes de

vie se sont homogénéisés et la dichotomie ville - campagne est aujourd'hui obsolète. Pour prendre en compte ces évolutions, l'Insee a défini dans les années soixante les zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU) regroupant les communes rurales dont une proportion importante de la population travaillait en ville. Avec le développement des infrastructures de transport et la chute du nombre d'actifs agricoles, le nombre de communes appartenant à des unités urbaines ou situées en zones de peuplement industriel ou urbain a explosé, passant de 9 000 en 1962 à 28 500 en 1990. Lors du dernier recensement de la population (1990), elles regroupaient 96 % de la population totale de la France. Ce découpage, s'il met en évidence l'omniprésence actuelle du monde urbain, ne permet donc plus de différencier de façon pertinente le territoire. L'Insee a conçu en 1996 un nouveau zonage en aires urbaines (ZAU) basé sur une approche plus restrictive de la ville



Source : IGN, Inra, Insee.

et de l'espace périurbain. Les pôles urbains sont les 361 unités urbaines les plus importantes (offrant au moins 5 000 emplois). Les communes périurbaines comptent 40 % au moins de leur population travaillant dans les pôles urbains ou dans d'autres communes périurbaines sous influence de ces pôles. Selon ce découpage, l'espace français à dominante urbaine (pôles urbains et communes périurbaines) regroupait 13 300 communes et 76 % de la population totale (43 millions d'habitants) en 1990. L'espace à dominante rurale rassemble 23 300 communes où vivent 13 millions d'habitants.

Mieux délimité, cet espace restait cependant fortement hétérogène. En définitive, un groupe de travail Inra - Insee a proposé un découpage complémentaire en quatre catégories :

- le **rural sous faible influence urbaine** forme une couronne supplémentaire autour des espaces à dominante urbaine. Il est constitué de communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler chaque jour dans les aires urbaines. La superficie de cette catégorie d'espace est comparable à celle des communes périurbaines (24 % du territoire), mais la population qui y vit est deux fois moins nombreuse (5 millions d'habitants) ;

- les **pôles ruraux** sont de petites unités urbaines (2 000 à 5 000 emplois) qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent donc une attraction et jouent un rôle structurant sur l'espace environnant (bourgs ruraux) ;

- la **périphérie des pôles ruraux** est constituée des communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. Trois millions de personnes vivent dans les pôles ruraux et dans leur périphérie (10 % du territoire).

- le **rural isolé**, catégorie résiduelle, représente plus d'un tiers du territoire (37 %) et 10 % de la population française (cinq millions de personnes).

Au total, l'espace à dominante rurale représente 70 % de la superficie de la France et les deux tiers de ses communes.

La périurbanisation

Sur les dernières décennies, l'évolution la plus marquée est celle de l'extension de la zone d'influence urbaine associée à une dédensifica-

tion des pôles urbains. Entre 1982 et 1990, près de 600 000 ménages dits « rurbains » sont allés résider hors d'un pôle urbain, tout en y conservant leur emploi. Si les trois quarts d'entre eux se sont installés dans des communes périurbaines, un quart sont allés vivre plus loin, dans l'espace à dominante rurale. 15 % des habitants de ces zones en 1990 habitaient un pôle urbain en 1982.

La tendance lourde d'extension périurbaine conduit au grignotage des espaces agricoles et à une perte en ressources non renouvelables (artificialisation des sols) ou à un risque de détérioration de ressources renouvelables (habitats, eau, etc.). Le paysage est également affecté : le bâti pavillonnaire est d'une qualité variable (diffusion de modèles architecturaux pastichant le traditionnel) et les constructions nouvelles se dressent souvent sans véritable harmonie avec le paysage naturel ou le bâti traditionnel. Les questions touchant à la gestion de l'eau et son assainissement, à la voirie, à la circulation sont souvent résolues à des coûts économiques et écologiques importants.



C. Couvert - Graphies

Le phénomène d'extension périurbaine est étroitement associé au développement des infrastructures de transport. En 1990, 52 % des actifs ayant un emploi ne travaillaient pas dans la commune où ils habitaient. Entre 1975 et 1990, ce chiffre s'est accru presque six fois plus rapidement que la population des actifs ayant un emploi. La distance journalière parcourue en semaine atteignait, en 1994, 49 km pour les habitants des communes périurbaines et 47 km pour ceux du rural sous faible influence urbaine (contre 34 km pour ceux des villes - centres) (Insee, enquête Transports). Les « navetteurs » de

ces espaces sous influence urbaine sont en outre les plus nombreux à utiliser leur voiture particulière pour se rendre à leur travail (plus de 80 %). Les conséquences en termes de pollution atmosphérique et de consommation d'énergie sont importantes.

Les infrastructures

Routes et autoroutes sillonnent le territoire national. La France compte 365 000 kilomètres de routes départementales, 565 000 km de routes communales et de 600 000 à 700 000 km de chemins ruraux. Ce réseau dense n'évolue presque plus depuis de nombreuses années et est beaucoup moins emprunté qu'auparavant du fait de la désertification des campagnes. Le réseau national n'a pas non plus évolué de manière notable depuis vingt ans. On comptait 28 684 km de routes nationales en 1994 contre 28 515 km en 1980. En revanche, les voies à grande vitesse et les autoroutes se sont multipliées. Entre 1960 et 1997, la France est passée de 170 km d'autoroute à 8 940 km, dont près de 6 500 km sont concédés.



L'autoroute A39 en chantier.

C. Couvert - Graphies

Cette extension a marqué durablement les paysages français et généré, tout au long des parcours, zones industrielles et parcs locaux de développement provoquant l'artificialisation des sols et la création de bâtiments industriels en pleine campagne. La prépondérance du transport routier pour le trafic interurbain a par ailleurs généré une activité économique particulière regroupée aux entrées de ville. Par commodité de livraisons et pour des raisons commerciales (recherche de l'effet « vitrine »), les entrepôts, ventes directes, supermarchés se

sont concentrés le long de ces axes routiers, enlaidissant l'accès aux centres urbains (*voir aussi éclairage grands problèmes : les entrées de villes*).

Cependant, lors de la construction des ouvrages, une prise en compte systématique de l'environnement local est désormais la règle. Des observatoires de l'environnement associés à certaines autoroutes ont même été créés.



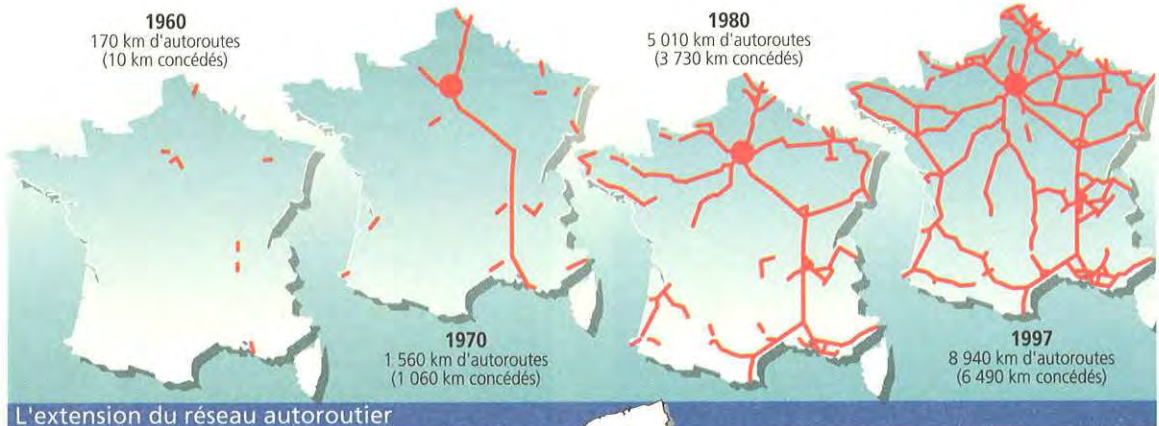
Passage pour la faune sur l'autoroute A39 en chantier.

C. Couvert - Graphies

Le rythme moyen annuel de mise en service des autoroutes, particulièrement élevé ces dernières années, pourrait cependant s'orienter à la baisse. L'objectif fixé en 1995 par la loi « Pasqua » sur l'aménagement du territoire (« *Pas un Français à plus de cinquante kilomètres ou de trois quarts d'heure de voiture d'une autoroute ou d'une voie express en 2015* ») n'est plus d'actualité et le manque de rentabilité ou les problèmes d'attribution des concessions ont déjà remis en question un certain nombre de projets (A400, A28, A51, A58, A86, etc.).

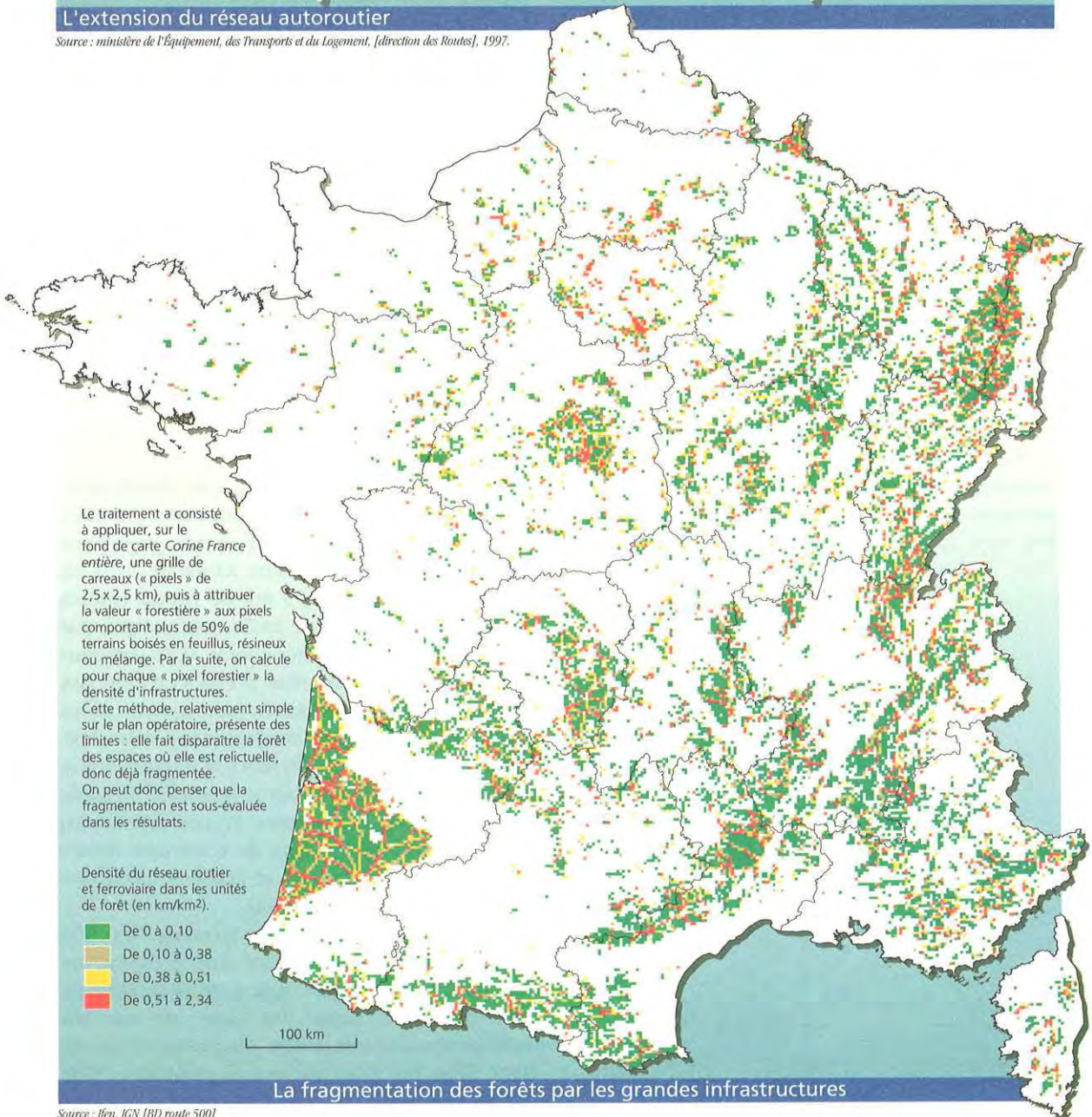
Les voies SNCF à grande vitesse produisent également des effets de coupure qui peuvent être dommageables pour l'environnement. Le tracé des lignes TGV du grand Sud-Est a été parfois violemment contesté, en partie pour ces raisons. Cependant, comme pour les autoroutes, des efforts considérables sont désormais réalisés lors de l'implantation des infrastructures, afin de limiter les impacts environnementaux : sauvegarde de la flore et reboisements, construction de passages spéciaux pour la faune, protection acoustique, insertion paysagère, etc.

Les liaisons ferroviaires à grande vitesse se sont considérablement développées depuis l'inauguration du premier tronçon de la ligne Paris - Lyon en septembre 1981. Parallèlement, on assiste depuis de nombreuses décennies à la disparition des petites lignes, abandonnées.



L'extension du réseau autoroutier

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, [direction des Routes], 1997.



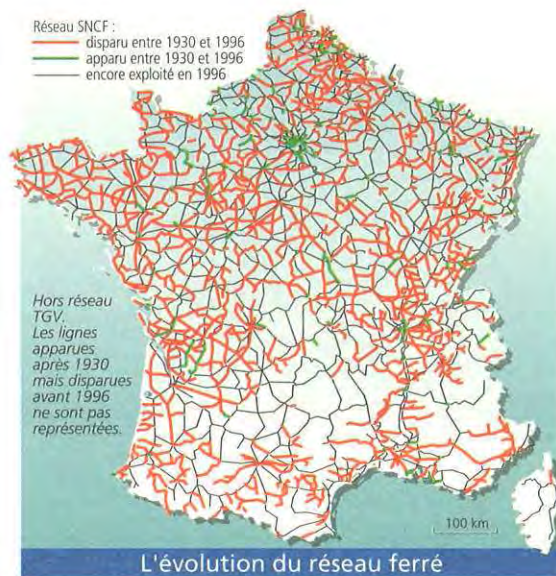
La fragmentation des forêts par les grandes infrastructures

Source : Jfen, IGN [BD route 500]



L'implantation des infrastructures de transport est responsable d'une part croissante des remembrements : les chantiers des autoroutes représentaient 16 % des surfaces remembrées en 1976 à l'échelle nationale et près de la moitié en 1996 (*ministère de l'Agriculture*). Aujourd'hui, cependant, ils s'effectuent dans un esprit plus respectueux de l'environnement, puisque des études d'impact sont désormais imposées.

Routes et voies ferrées engendrent une fragmentation des espaces naturels. 20 000 grands animaux (cerfs, chevreuils, sangliers, ...) environ sont tués chaque année. De plus petites



espèces comme le hérisson, la chouette effraie et le crapaud commun sont encore plus touchées. L'infrastructure constitue en outre une barrière et provoque une entrave au déplacement qui peut entraîner le dépérissement de certaines espèces. Les mesures palliatives (crapauduc, passe à gibiers), bien que nécessaires, restent souvent insuffisantes. Le bruit lié au trafic peut également provoquer une dégradation de l'habitat.

Les écosystèmes forestiers sont directement concernés par ces effets de coupure. Les territoires boisés présentent certes une fragmentation inférieure à la moyenne nationale, mais les écarts sont faibles : 0,59 km de routes (toutes largeurs ou intensité de trafic confondues) par km² de territoire boisé contre 0,76 km/km² pour la moyenne nationale. Si l'on s'en tient aux plus grandes infrastructures (autoroutes, routes nationales et départementales à trois voies, bretelles d'accès et voies ferrées), la fragmentation passe à 0,16 km/km² pour le territoire forestier et à 0,24 pour la moyenne France entière. Au total, près de 230 000 ha de territoires boisés présentent une densité de grandes infrastructures supérieure à 1 km/km².

Les lignes à très haute tension (400 000 volts), véritables autoroutes énergétiques, ne peuvent, pour des questions d'ordre technique, être enterrées comme les lignes de tensions inférieures. Dans le cadre du protocole passé avec l'État en 1992 (*voir Les paysages quotidiens*), EDF

La perception du paysage

L'Institut national d'études démographiques (Ined) a réalisé en 1994, une étude auprès de 4 744 personnes sur leur perception de l'état et de l'évolution des paysages ruraux.

Les paysages ruraux préférés de la population interrogée, sont en premier lieu (28 % des premiers choix de réponses) les paysages naturels « non travaillés » (landes, garrigues, maquis). Si les trois premières préférences exprimées sont cumulées, les choix se portent successivement vers les « prairies naturelles » (citées à l'une des trois premières places par 68 % des personnes), puis vers les « paysages non travaillés » (60,4 %), les cultures pérennes (« vignes ou arbres fruitiers » : 57,3 %), et à 46 % seulement vers les « champs cultivés », à 36 % vers les paysages naturels travaillés (espaces verts : « gazons, arbustes taillés »), et à 21,2 % vers les « jardins potagers ». Les réponses tendent à privilégier les paysages à forte stabilité temporelle, au détriment des espaces les plus fréquemment soumis à des modifications d'aspect autres que saisonnières.



C. Couvert - Graphies

63,5 % des personnes interrogées estiment qu'un lien fort existe entre abandon des terres et dégradation des paysages. Elles sont en outre 83,2 % à se déclarer tout à fait ou plutôt d'accord avec l'affirmation « Si les agriculteurs partent, les paysages français vont se dégrader ».

Ces dernières réponses peuvent paraître paradoxales vis-à-vis des préférences exprimées, qui montraient un intérêt fort pour les paysages issus de la déprise agricole. Les landes, maquis et garrigues sont en effet des formations végétales correspondant à des stades de transition entre une occupation antérieure de type pastoral ou agricole, et une occupation ultérieure qui peut être de type forestier. Cette ambiguïté révèle plutôt une relative méconnaissance des processus dynamiques à l'œuvre dans les paysages. Les notions de landes, maquis, garrigues sont probablement ici déconnectées de leur dimension temporelle mais plutôt rattachées à des paysages de type méditerranéen par exemple.

s'est engagé à utiliser en priorité les couloirs existants pour la mise en place de nouvelles lignes, mais cela ne règle pas entièrement le problème et certains projets suscitent de véritables levées de boucliers. C'est le cas de la ligne Boudre - Carros (2 x 400 000 volts) qui devait traverser le parc naturel régional du Verdon. Une large consultation de quatre mois, orchestrée par la Commission nationale du débat public, devait permettre aux ministères concernés (Environnement, Industrie, Équipement) de juger de l'opportunité de construire cette liaison électrique, et, si cette décision était prise, de faire le choix de la meilleure solution à retenir.

Les perceptions du paysage

Si un consensus autour de la définition de paysage reste à obtenir, beaucoup d'auteurs s'accordent sur le fait qu'il n'est de paysage que perçu : un paysage ne se compose qu'à condition qu'on le regarde et constitue donc « une médiation entre le monde des choses et celui de la subjectivité humaine » (Berque). Dès lors, on caractérisera souvent un paysage par cet « œil » qui le regarde : paysage des peintres, paysage des écrivains, paysage des géographes, etc.

La loi « Paysage » de 1993 a officialisé l'émergence d'une forte sensibilité du public. Parallèlement, les scientifiques s'emparent de plus en plus de ce sujet entre nature, homme et histoire, aidés en cela par le développement des outils permettant une meilleure connaissance objective de l'espace. Leurs travaux permettent désormais la prise en compte d'aspects qualitatifs dans les politiques de gestion et d'aménagement du territoire.

La protection des paysages

Les paysages remarquables

Le regard porté sur la nature a amené à protéger les monuments naturels dès 1906. La loi du 2 mai 1930 propose un système juridique de protection des monuments naturels et des sites. Plusieurs fois modifiée, elle reste une dis-



L'Observatoire photographique du paysage

L'Observatoire photographique du paysage a été créé en 1989 à l'initiative de la direction de la Nature et des Paysages du ministère de l'Environnement pour « *appréhender le paysage dans sa quatrième dimension, celle du temps* » (revue *Séquences Paysages*). Sa mission est d'analyser les mécanismes d'évolution des espaces et de préciser le rôle des différents acteurs de ces changements. L'observatoire constitue un fonds de séries photographiques, rassemblant des vues prises selon le même cadrage, à quelques années et parfois même plusieurs décennies d'écart, dans la lignée de ce qu'avait réalisé la mission photographique de la Datar dans les années quatre-vingts.

L'observatoire collecte des **séries photographiques rétrospectives** provenant aussi bien de collections d'universités, de centres de recherches, que de services techniques tels que l'office national des Forêts. Le fonds photographique représente aujourd'hui 3 000 séries. Une banque d'images informatisées est en cours de création. Les séries rétrospectives intéressent vivement le public et constituent un véritable outil pédagogique. En ville et banlieue, les changements, en général irréversibles (artificialisation) sont souvent spectaculaires et ne plaident pas en faveur des pratiques contemporaines. Dans les milieux naturels, la dynamique d'enrichissement et de reboisement se généralise. Des vues lointaines peuvent être supprimées par les écrans visuels que constituent des parcelles boisées (on parle alors de fermeture du paysage). Dans bien des cas, la reprise de vue s'est ainsi avérée impossible.

L'enrichissement des terrasses de cultures, lié au recul de l'agriculture de montagne, est très net sur ces deux clichés du village de Rouze, en Ariège, pris à soixante ans d'écart (mars 1935 et mars 1995). Une autre évolution bien visible concerne le développement résidentiel (essentiellement des résidences secondaires).

Parallèlement, et c'est sans doute sa plus grande originalité, l'observatoire est à l'origine de **séries contemporaines**, issues du travail d'artistes photographes contemporains reconnus (la première a été confiée en 1992 à Raymond Depardon). Ces artistes ont été chargés d'explorer des espaces qui seront rephotographiés tous les ans, afin de constituer des séries d'images. Fin 1997, de tels itinéraires

d'observation avaient été définis pour seize sites. L'idée est de constituer un échantillon représentatif des paysages français ; deux ou trois nouveaux sites pourraient être mis en chantier chaque année. Le choix des images est effectué sur chacun des espaces, après entretiens avec les acteurs locaux, qui expriment leurs préoccupations concernant l'évolution des paysages où s'exercent leurs décisions. Les conséquences de ces décisions se traduisent sur les paysages, et sont donc enregistrées au fil des séries. Les résultats de ce travail seront pour partie publiés dans la revue *Séquences Paysages*, qui paraîtra tous les ans. Le premier numéro, sorti en 1997, présente les cinq premiers itinéraires (Hérault, parc naturel du Pilat, territoires du Nord, Saint-Benoît-du-Sault et Côtes-d'Armor).

Les premiers bilans sont très largement positifs : les partenaires locaux s'investissent dans le choix des paysages et la pérennisation du processus. Ils attendent des séries photographiques qu'elles les aident à développer un nouveau regard, à la fois artistique et technique, sur l'aménagement de leur territoire.



Mars 1935

H. Gausсен - Coll. Gausсен.



Mars 1995

J.P. Metallie - Coll. Metallie - Géode-CNRS.

L'évolution d'un paysage : Rouze dans l'Ariège

Source : Observatoire du paysage.

position importante pour la prise en compte des paysages remarquables. Conçue à l'origine pour protéger des territoires peu étendus autour d'un élément pittoresque (rocher, cascade, arbre isolé), constituant un véritable « monument naturel », la loi s'applique aujourd'hui à de plus vastes espaces (jusqu'à plusieurs dizaines de milliers d'hectares), définissant un véritable paysage.



C. Couvert - Graphies



Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement [DNP].

La loi de 1930 définit deux niveaux de protection. La mesure la plus contraignante est le classement : un monument naturel ou un site classé ne peut être ni détruit, ni modifié dans son état ou son aspect sauf autorisation spéciale du ministre ou, pour les travaux de moindre importance, du préfet du département. Ces autorisations ont un caractère exceptionnel, la doctrine actuelle visant plutôt à conserver le site dans l'état où il était au moment de son classement. L'inscription a des effets plus limités : les propriétaires ou les occupants d'un site inscrit sont tenus de déclarer au préfet de département les travaux qu'ils entendent réaliser. Celui-ci doit recueillir l'avis de l'architecte des Bâtiments de France avant de donner son autorisation. Le nombre de sites inscrits s'élevait à 5 086 en juin 1997. Au 1^{er} janvier 1998, on comptait 2 706 sites classés dont 2 699 en France métropolitaine. On estime que la progression, dans les dix prochaines années, sera de vingt sites classés supplémentaires par an, en moyenne.

Les abords des monuments historiques bénéficient d'une mesure de protection au titre de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Cette mesure se justifie par la volonté d'éviter la rupture entre le monument et le paysage qui l'entoure. La protection des abords d'un monument historique porte sur les constructions situées dans un rayon de 500 mètres et dans le champ de visibilité du monument protégé. Le nombre important de monuments historiques (on en compte 38 000 environ, inscrits ou classés) augmente simultanément les surfaces protégées. Il s'ensuit que la quasi-totalité des centres urbains, par le jeu des abords des monuments historiques, sont sous le contrôle des architectes des Bâtiments de France. Ce constat a conduit à la création des ZPPAUP.

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ont été créées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la décentralisation. La notion de paysage (le « P » final) a été intégrée en 1993. L'objectif était d'associer l'ensemble des acteurs à la politique de protection, et en premier lieu les collectivités locales. Mais l'application s'est révélée très variable selon les départements.

La loi précise que les ZPPAUP peuvent être mises en place « autour des monuments historiques et dans les quartiers et les sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique ou historique ». Elles peuvent s'appliquer tant dans les grandes villes que dans les bourgs ruraux ou dans les paysages à caractère naturel. Le périmètre de la zone peut adopter les formes les plus variées, concerner un espace restreint ou au contraire porter sur la totalité d'une commune. Certaines ZPPAUP prennent en compte le patrimoine à travers des thèmes, comme les mégalithes.

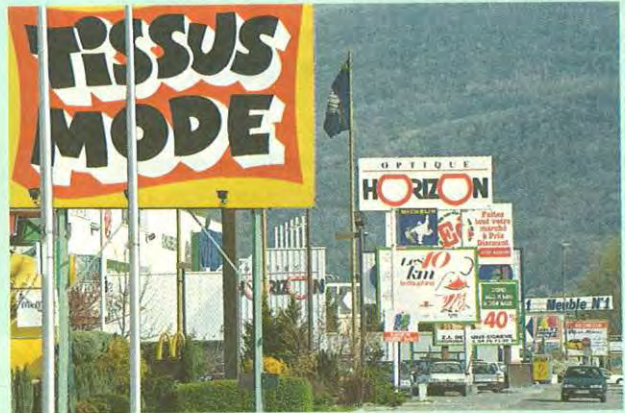


Les entrées de villes et l'affichage publicitaire

Les grands axes d'entrée dans les villes sont aujourd'hui noyés dans une accumulation anarchique de bâtiments commerciaux et industriels, annoncés à grand renfort de panneaux publicitaires. Quelle que soit leur taille, peu de villes ou même de gros villages, échappent à ce phénomène, né vers le milieu des années soixante-dix avec le développement commercial et industriel et la généralisation de l'automobile. Le constat de pollution visuelle, de laideur et de banalisation des sites est désormais quasi unanime, mais la situation ne s'améliore pas. Ainsi, en ce qui concerne l'affichage publicitaire, on comptait en 1990, 30 000 dispositifs installés sur le domaine public ; ils seraient plus de 100 000 actuellement, et 300 000 si on y rajoute les dispositifs installés sur le domaine privé (UPE). Ces dispositifs ne représentent en outre que 40 % de l'ensemble des affichages urbains et périurbains, dont l'essentiel est constitué d'enseignes et de pré-enseignes. La surabondance de dispositifs publicitaires à l'entrée des agglomérations va jusqu'à mécontenter les professionnels car la multiplication des messages nuit à leur lecture.

La recherche d'une implantation au moindre coût par les établissements industriels et commerciaux est la principale cause de l'urbanisation anarchique des entrées de villes et de la détérioration paysagère qui en découle. Les hypermarchés, par exemple, ont cherché avant tout à installer leurs immenses parkings sur des sites peu coûteux, à proximité immédiate des axes routiers. Face à cette logique commerciale, les élus locaux supportent une part de responsabilité car ils ont laissé se développer un urbanisme sauvage. Il est vrai que, pour la plupart des communes, les ressources de la taxe professionnelle, mais aussi de la taxe sur les emplacements publicitaires ne sont pas négligeables. La réforme de la taxe professionnelle (en particulier, la mise en place d'une taxe unique dans une même agglomération), proposée dans le rapport « Sueur » sur la ville (février 1998) pourrait d'ailleurs avoir des conséquences positives sur la gestion des entrées de ville.

Face à la situation actuelle, de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer des mesures. Un arsenal législatif et réglementaire conséquent existe pourtant déjà, tant sur les pratiques de maîtrise de l'urbanisation que sur l'affichage publicitaire. Ainsi, l'amendement « Dupont » (le sénateur Ambroise Dupont a rédigé en 1994 un rapport sur les entrées de villes) a été introduit dans la loi « Barnier » (circulaire du 13 mai 1996) et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Il stipule que la construc-



C. Couvert - Graphies

tion est interdite sur une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe central d'une autoroute, d'une voie express et des déviations éventuelles. Cette bande est ramenée à soixante-quinze mètres au bord des routes classées à grande circulation. L'interdiction est levée si la commune est dotée d'un POS comportant des règles justifiées et motivées au regard de la qualité, de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages. Elle ne s'applique pas, en outre à certaines constructions particulières (installations nécessaires aux infrastructures routières, services publics exigeant une proximité de la voie, travaux d'adaptation sur des constructions existantes, bâtiments agricoles).

En ce qui concerne l'affichage publicitaire, la loi du 29 décembre 1979 vise à organiser, en collaboration avec les professionnels, les dispositifs de publicité et leur localisation, les enseignes et les pré-enseignes. Plus de 40 % de l'affichage publicitaire serait actuellement en infraction. Le décret du 24 octobre 1996, pris en application de la loi « Barnier » a renforcé en outre ce dispositif réglementaire : toute installation ou modification de matériel publicitaire est soumise à déclaration préalable auprès du maire et du préfet. Les communes ont également la possibilité de délimiter des zones de publicité restreintes, afin de protéger le cadre de vie des habitants ou pour motif de sécurité. Peu d'élus locaux profitent de ces pouvoirs. On ne compte que 2 000 réglementations locales environ (et 200 nouvelles chaque année).

Suite au rapport « Dupont », les ministères de l'Environnement et de l'Équipement ont mis en place le 26 avril 1995 un Comité national des entrées de villes destiné à être un cadre de réflexion et un lieu d'échange et de suivi des expériences. Le comité encourage les initiatives de requalification des entrées de villes et institue un palmarès, proclamé tous les deux ans. En octobre 1996, sept communes ont ainsi été distinguées à partir de l'examen de 188 dossiers. Un nouveau palmarès sera établi en 1999.

Le règlement propre à chaque ZPPAUP détermine les dispositions applicables à l'intérieur du périmètre retenu. Ce règlement est arrêté par les élus de la commune concernée et les services de l'État. L'architecte des Bâtiments de France est chargé de l'application du règlement et de l'appréciation de chaque cas particulier. Toute demande d'autorisation est soumise à l'obtention de son avis conforme. Fin 1995, on comptait 190 ZPPAUP approuvées (*ministère de la Culture*), ce qui montre que l'application sur le terrain de cet instrument est restée limitée (on évalue cependant à 700 le nombre de projets en cours à l'heure actuelle). En outre, les ZPPAUP devraient coller au plus près aux réalités propres à chaque commune. Mais l'expérience montre que, bien souvent, on a recours à des règlements types. L'originalité y perd et une certaine dynamique aussi.

On comptait enfin, au 1^{er} janvier 1998, 89 **secteurs sauvegardés**, couvrant en moyenne une surface de 65 ha (*ministère de la Culture*). Instaurées par la loi « Malraux » du 4 août 1962, ces zones, situées en général dans les centres anciens des villes, correspondent à des ensembles d'immeubles présentant un caractère historique ou esthétique de nature à justifier leur restauration et leur mise en valeur.

Les paysages quotidiens

Le souci du paysage ne doit pas se limiter aux seuls espaces remarquables. Il doit également concerner les paysages quotidiens, souvent plus difficiles à gérer, tant les intérêts en présence sont contradictoires. Les documents d'urbanisme entretiennent avec le paysage une relation complexe. La volonté d'une véritable prise en compte de l'environnement et de ses différentes composantes a été souvent manifestée. Pourtant, le fossé reste profond entre les préoccupations ou les besoins au quotidien et ce que l'on considère encore comme une approche culturelle. La loi « Paysage » du 8 janvier 1993 affirme que le paysage dans son ensemble est notre patrimoine à tous, un patrimoine qu'il faut gérer pour le conserver.

Il ne conviendrait pas d'en conclure pour autant que les paysages doivent nécessairement rester intangibles. Fruits d'une évolution rythmée par les interventions humaines au fil des siècles, leur transformation permanente est inéluctable.

Plutôt qu'une conservation figée de l'ensemble de notre environnement paysager, l'idée défendue par beaucoup est d'organiser l'évolution du paysage et de la mettre en harmonie avec les spécificités de chaque lieu, de son histoire, de ses usages et des besoins de ses habitants.

Les **directives de protection et de mise en valeur des paysages** ont été instaurées par la loi paysage du 8 janvier 1993. Elles n'ont pas

Les études d'impact

La loi du 10 juillet 1976, précisée par le décret du 12 octobre 1977, a rendu obligatoire la réalisation d'une étude préalable aux aménagements ou ouvrages, publics ou privés, pouvant porter atteinte aux milieux naturels : l'étude d'impact. Aujourd'hui, entre 5 000 et 6 000 études d'impact sont réalisées en France chaque année, chiffre le plus élevé à l'échelle européenne (la directive 85/337/CEE a introduit en 1985 les études d'impact dans le droit communautaire). En vingt ans, 100 000 études d'impact ont été réalisées, dont la moitié en préalable à l'implantation d'installations classées (actuellement environ 3 000 par an). Depuis 1977, le cadre réglementaire a été renforcé et précisé, tant au niveau du contenu de l'étude, que de son champ d'application. Pour autant, c'est un bilan peu complaisant qui a été dressé lors du colloque sur le vingtième anniversaire des études d'impact, organisé en novembre 1997 à l'initiative du ministère de l'Environnement. On reproche en particulier aux études d'impact de ne pas remplir correctement leurs missions sur deux points : l'aide à la conception du projet et l'information du public.

En ce qui concerne le premier point, nombreux sont ceux qui estiment que l'étude d'impact intervient trop tard dans le processus de mise en place du projet pour être vraiment efficace. En outre, dans sa forme actuelle, elle ne tient pas suffisamment compte de la sensibilité du milieu récepteur et des enjeux environnementaux locaux. Enfin, il est rare qu'un examen de solutions alternatives soit effectué. L'étude d'impact ne remplit pas non plus totalement son rôle pédagogique : le document fourni est en général trop complexe pour permettre une information satisfaisante du public et le résumé non technique qui doit être rédigé s'avère souvent de qualité médiocre.

Ces constats ont été effectués par un groupe d'experts chargé de travaux préparatoires à une révision des études d'impact, entreprise pour la transposition de la nouvelle directive 97/11/CE.

vocation à protéger de manière systématique l'ensemble d'un territoire, mais plutôt d'assurer la sauvegarde et la mise en valeur de ce qui constitue l'essentiel du paysage. Ces structures paysagères spécifiques peuvent être constituées de bocages, de terrasses de cultures, d'un réseau de chemins, de murets, etc.

Des « cônes de visibilité », définis à partir de lieux ou d'itinéraires privilégiés d'appréhension d'un paysage peuvent être également délimités dans le cadre de ces directives. Quatre directives de protection et de mise en valeur des paysages sont actuellement à l'étude. Elles concernent le massif des Alpilles, les côtes de Meuse et la Petite Woëvre, les vues sur la cathédrale de Chartres et le mont Salève.



C. Couvert - Graphies

Elaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités locales, les directives paysagères déterminent les orientations s'imposant aux documents d'urbanisme (autorisations d'occupation ou d'utilisation des sols : implantation, aspect extérieur, volume ou hauteur des constructions, en particulier). Aussi la phase d'étude est l'occasion d'une concertation approfondie avec les collectivités locales, les organismes professionnels et les associations concernées. Les quatre directives paysagères actuellement à l'étude constituent des tests de cet instrument novateur par sa souplesse d'utilisation (en comparaison de la rigidité des autres modes de protection du territoire) et son caractère largement intercommunal. Il est encore trop tôt pour juger de la qualité et de l'efficacité de ces premières directives, mais cette évaluation sera déterminante pour une éventuelle application à d'autres sites.

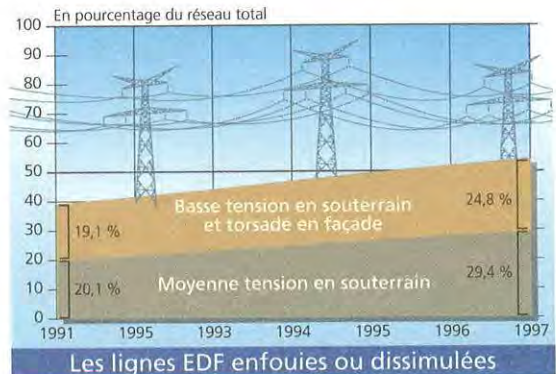
Parallèlement aux actions réglementaires, de nombreuses **actions contractuelles**, incitées par l'État, visent une meilleure gestion et protection des paysages : plans de paysage, chartes paysagères, opérations de labellisation, chartes d'environnement urbain, etc. sont autant d'outils destinés pour la plupart aux collectivités locales. Par ailleurs, des **actions collectives décentralisées**, encouragées par la loi « Paysage », visent à protéger les espaces linéaires boisés, dans le cadre des commissions communales d'aménagement foncier (délimitation des espaces puis adoption de mesures de protection).

Lors des opérations de désenclavement du Massif central, avec les constructions de l'A75 (Clermont-Ferrand - Béziers) et de l'A20 (Vierzon - Brive), la volonté de rechercher une insertion exemplaire de ces ouvrages dans l'environnement a été affirmée. L'idée était d'encourager et d'optimiser les effets induits sur le plan économique par la création d'une autoroute, tout en maintenant la qualité d'un patrimoine paysager jusque-là préservé. Elle a pris la forme d'un financement de l'État s'élevant à 1 % du coût total de réalisation du chantier (le « 1 % paysager »), sous réserve d'une contribution équivalente des collectivités concernées. Le bilan de cette action, conduite sur l'A20 et l'A75 à partir de 1989, a amené en 1994 la décision d'une extension de cette politique à l'ensemble des axes qui doivent faire l'objet d'aménagements importants. Pour chacun des axes, la première étape est la rédaction d'un « livre blanc » décrivant les régions traversées et analysant les enjeux et les perspectives de développement. Sur cette base peut s'engager la collaboration entre collectivités locales et l'État (élaboration de chartes d'aménagement et de valorisation paysagère).

Le bilan de l'utilisation du 1 % paysager pour l'autoroute A75 semble positif. Ainsi, dans l'Aveyron, le risque d'un développement anarchique de zones d'activités autour de chaque échangeur a été écarté par la création d'une association rassemblant quatre cantons ; dans le Cantal, les élus de Saint-Flour ont profité de la démarche pour lancer une requalification de la ville basse, jadis zone de transit du fait du passage de la route nationale.

Le 25 août 1992, l'État et Électricité de France (EDF) ont signé un protocole pour l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement, sur la période 1993 - 1996. Le bilan réalisé fin 1996 montre que la plupart des objectifs visés ont été atteints, voire dépassés.

Pour autant, le taux d'enfouissement français reste en général inférieur à celui de ses voisins européens. En 1992, 19 % des lignes à basse tension étaient enterrées ou torsadées en façade contre 20 % en Italie, 80 % au Royaume-Uni ou 97% aux Pays-Bas. A la même date, 21 % des lignes à moyenne tension françaises étaient enterrées contre 23 % en Italie, 80 % au Royaume-Uni et 100 % aux Pays-Bas (EDF et ministère de l'Industrie). Cinq ans plus tard, fin 1997, les progrès accomplis restaient timides : 25 % des lignes basse tension et 29,4 % des lignes moyenne tension étaient enfouies ou dissimulées en façade. Par ailleurs, du fait des difficultés techniques, l'enfouissement des lignes à très haute tension reste faible (moins de 2 % fin 1997). En particulier, le kilométrage de lignes à 400 000 volts en souterrain n'a pas évolué



Source : EDF

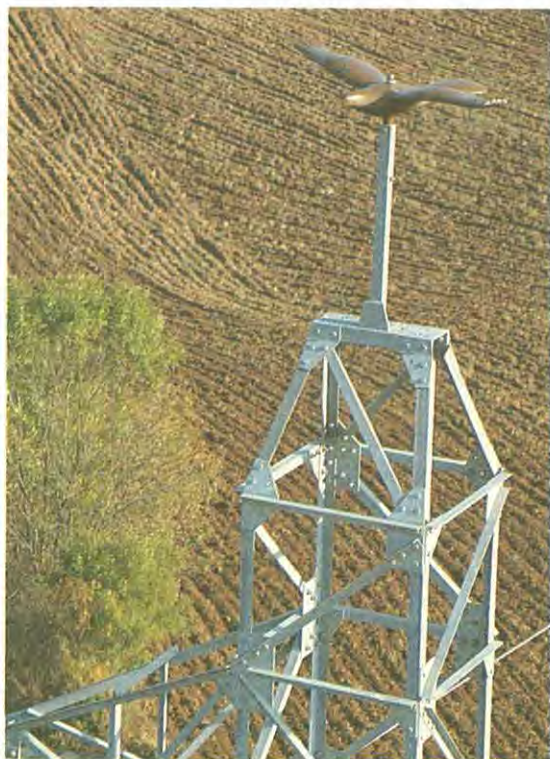
depuis 1991 (2,5 km). Enfin, le Fonds d'aménagement des réseaux a été peu exploité, puisqu'il ne peut intervenir qu'en complément d'un financement initié par une collectivité locale. Or, les élus jugent EDF seule responsable et refusent souvent de s'engager.

Le 22 mai 1997, l'État et EDF ont signé un nouvel accord « Réseaux électriques et environnement » pour la période 1997 - 2000. Il reconduit avec des objectifs plus ambitieux les principales mesures du précédent protocole.

Objectifs du protocole	Bilan du protocole
Renforcement de la concertation en amont des projets, dans le cadre d'instances de concertation départementales et régionales.	88 instances de concertation départementales et 21 instances régionales créées fin 1996.
Accélération du programme d'enfouissement des lignes.	Au total, plus de 55 000 km de réseaux ont été construits en technique discrète (réseaux torsadés en façade ou mise en souterrain).
• Basse tension : réalisation d'au moins 5 000 km/an en technique discrète.	5 100 km par an en moyenne réalisés en technique discrète.
• Moyenne tension : stabilisation en 1996 du kilométrage aérien au niveau de 1992 par mise en souterrain ou dépose de lignes, réduction progressive au delà.	Le linéaire aérien a diminué de 17 000 km.
• Haute tension : doublement du rythme de mise en souterrain de lignes nouvelles par rapport au niveau de 1992, et recours accru à cette technique dans les zones protégées, périurbaines denses et aux abords des postes de transformation.	Taux de réalisation en souterrain de 11%, pour un objectif de 6%.
• Très haute tension : utilisation en priorité des couloirs existants pour les nouvelles lignes (30% des lignes à 400 000 volts) ; en dehors des couloirs existants, dépose d'un kilométrage équivalent de lignes de tension inférieure ou mise en souterrain de réseau à moyenne tension à proximité de l'ouvrage à très haute tension prévu.	191 km de réseau à 225 000 volts ont été enfouis pour une construction totale de 487 km de réseau à très haute tension (1993 - 1996). 800 km de réseaux à moyenne tension ont été enfouis pour compenser la réalisation d'ouvrages à haute tension et très haute tension.
Prise en compte du patrimoine naturel : utilisation de technologies de construction modernes, protection des oiseaux.	722 « points sensibles avifaune » ont été répertoriés. EDF s'est engagé à les neutraliser d'ici l'an 2000. 88 km de lignes ont été balisées.
Indemnisation, compensation : indemnisation de la dépréciation, en cas de vente, des habitations des riverains à proximité des ouvrages très haute tension ; mise en place d'un Fond d'aménagement des réseaux (FAR), cofinancé à parité par EDF et les collectivités locales, pour améliorer l'insertion des réseaux existants dans une zone concernée par un nouvel ouvrage à très haute tension (participation d'EDF jusqu'à 5% du coût de la ligne).	L'indemnisation du préjudice visuel des riverains des nouvelles lignes très haute tension est évaluée à environ 24 MF dont 13 MF ont déjà été versés. Le FAR a permis de débloquer 105 MF dont seulement 30 MF ont été utilisés fin 1996.
Poursuite des actions de recherche et développement.	La moitié du budget a été consacré à la recherche de nouveaux câbles pour l'enfouissement des lignes à 400 000 volts.
Poursuite des études sur les effets des champs électriques et magnétiques, notamment sur leurs effets sur la santé humaine.	EDF a participé financièrement et scientifiquement à diverses études, notamment l'évaluation de l'exposition résidentielle en Bourgogne (avec l'université de Bourgogne), où l'absentéisme pour raisons médicales des travailleurs TST (travaux sous tension).
Formation des personnels par des « modules environnement ».	222 agents EDF formés en 1995 sur 100 000 personnes.

Le bilan du protocole État - EDF du 25 août 1992

Source : EDF, Combat nature.



EDF

Leurre pour éloigner les oiseaux des lignes électriques.

La construction de nouveaux ouvrages aériens à haute et très haute tensions se fera en substitution d'ouvrages existants ou s'accompagnera du démontage d'autres lignes à hauteur de 60 %. Enfin, la protection de l'avifaune passera par le balisage, d'ici l'an 2000, de 722 points à risque répertoriés en France sur les lieux de passage des espèces rares et protégées.

Parallèlement au protocole État - EDF, un **protocole État - France Telecom** relatif à l'insertion des réseaux de télécommunication dans l'environnement a été signé le 19 janvier 1993 pour une période de trois ans renouvelable. Point par point, les différents objectifs de ce protocole ont été respectés, voire dépassés.

Sur la période 1993-1995, 8 039 opérations de dissimulation ont été réalisées, ce qui dépasse largement l'objectif fixé en 1993 à 2 500 ; 6 389 opérations supplémentaires ont en outre été mises en œuvre en 1996-1997. La totalité du parc de poteaux métalliques a bénéficié de la pose d'obturateurs afin d'éviter la chute des oiseaux dans le creux des pylônes. Enfin, chaque direction régionale s'est vu dotée d'un responsable Environnement en 1993 et le personnel directement impliqué dans la gestion des lignes a pu recevoir des formations spécifiques.

Rien n'est en revanche prévu, pour le moment, pour juguler l'installation des pylônes de la téléphonie mobile. Plusieurs milliers de ces pylônes ont déjà été installés par les principaux opérateurs : Itinériss, SFR et Bouygues Télécom. Certains maires commencent pourtant à imposer aux opérateurs d'utiliser le même pylône pour installer leurs antennes, ou de tirer parti des infrastructures déjà existantes (poteaux haute tension, par exemple).

L'aménagement du territoire et l'environnement

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) est née en 1962, alors que la « transformation du pays » avec la dynamique de l'urbanisation, le renforcement des infrastructures et la mutation rurale, constituaient une priorité. Cette politique de développement ne laissait nulle place à l'environnement (le terme n'existait pas encore !). Depuis, si la Datar a contribué, en particulier par sa forte dimension prospective, à porter l'environnement au niveau politique, l'articulation entre aménagement du territoire et environnement est restée délicate.

En effet, l'objectif essentiel de la politique d'aménagement du territoire est une plus juste répartition des densités (humaines, des services, des technologies, etc.) dans l'espace. Elle a donc de multiples conséquences, directes et indirectes, positives et négatives, sur la qualité de l'environnement.

Parallèlement, les politiques d'environnement s'appuient sur certains objectifs et impacts propres à l'aménagement : actions d'amélioration du cadre de vie urbain et rural, gestion des espaces sensibles, comme le littoral et la montagne, lutte contre les nuisances localisées et la propreté des sites industriels, planification de la gestion des déchets, etc.

Depuis 1971 (création du ministère de l'Environnement), les aléas administratifs ont rattaché la Datar et l'Environnement au Premier ministre, au Plan ou à l'Équipement, mais les ont le plus souvent situés au sein de deux ministères différents. La nouvelle configuration, née en juin 1997, doit permettre de pérenniser leur alliance ; en termes techniques, elle pourra



La valeur du paysage

Parler de la valeur économique d'un paysage, patrimoine aisément qualifié d'incalculable, peut encore surprendre. Intuitivement, cependant, on s'attend à ce que le prix d'une chambre d'hôtel offrant un panorama superbe soit plus élevé, ou que la glace achetée au pied du pont du Gard soit un peu plus chère qu'ailleurs. De nombreuses études ont ainsi tenté d'approcher la valeur des paysages par des modes d'évaluation fondés sur le prix du terrain ou sur les coûts associés aux divers usages touristiques ou agricoles du territoire (bénéfices marchands). Au-delà, on a également essayé d'évaluer les bénéfices non marchands, liés aux équipements collectifs, aux loisirs, à la biodiversité, etc., qui participent également du « prix » du paysage. Cette deuxième composante s'avère souvent difficile à appréhender. Parmi les méthodologies développées pour l'approcher, la méthode d'évaluation contingente consiste à demander à un panel représentatif de ménages leur « consentement à payer » (CAP) pour la préservation de ce paysage.

Ces études ont en général porté sur les sites et paysages remarquables. Récemment, cependant, on a pu également noter des tentatives d'évaluation de paysages agricoles, plus « ordinaires ». Ces études répondent à la volonté des politiques publiques de mieux juger des effets externes associés aux activités agricoles. Les agriculteurs sont en effet légitimement considérés comme jouant un rôle déterminant de gardiens du paysage rural.

En 1996, une étude a été menée par l'Inra afin d'évaluer la rentabilité sociale de l'entretien et de la préservation du bocage. La méthode d'évaluation contingente a été mise en œuvre pour évaluer les bénéfices non marchands. Une enquête menée auprès de 400 ménages a permis d'évaluer le consentement à payer à 200 F environ, par an et par ménage, la taxe d'habitation étant le véhicule de paiement. Le consentement à payer global de la population résidente était du même

ordre de grandeur, dans ce cas, que les bénéfices relevant de la sphère marchande (agriculture, production de bois).

Une autre étude, pilotée par la direction de la Prévision (ministère de l'Économie), s'est intéressée en 1994 au marché de la location de gîtes ruraux. L'idée était d'isoler, dans la formation des prix de ce marché, l'importance des paysages naturels et ruraux des autres types de « services » fournis par le gîte (confort, accès à la mer ou aux stations de ski, etc.). L'étude a porté sur un échantillon de 3 301 gîtes ruraux, soit 10 % des adhérents à « Gîtes de France » qui fédère la quasi-totalité des locations saisonnières en milieu rural. Elle conclut à l'importance des espaces « en herbe » dans l'appréciation du paysage rural (+ 25 F) mais souligne que ce sont spécifiquement les prairies entretenues et bocagères (+ 67 F), et peu chargées en bétail (+ 25 F), qui confèrent une valeur au paysage.

Variable	Modification de la variable	Variation du prix*
Nombre de personnes	Augmentation d'une personne de la capacité du gîte	+ 118 F
Nombre d'épis	Amélioration d'un épi de la qualité du gîte	+ 243 F
Distance à la station de ski la plus proche **	La distance passe de 3 à 2 km	+ 71 F
Distance à la mer **	La distance passe de 3 à 2 km	+ 31 F
Ensoleillement	10 heures de soleil en plus en moyenne au mois de juillet	+ 13 F
Lac	Augmentation de 1 000 ha de la surface des lacs du département	+ 14 F
Espaces naturels	Augmentation de 10 000 ha de la surface des espaces naturels du département	+ 24 F
Prairies	Augmentation de 1 % du rapport surfaces en prairie / surface du département	+ 25 F
Bocages	Augmentation de 1 % du rapport surfaces des bocages / surface du département	+ 67 F
Elevage	Diminution du chargement d'un animal pour 10 ha	+ 25 F

* Variation pour la location hebdomadaire d'un gîte ** Variation non linéaire

La variation du prix des gîtes

Source : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie [direction de la Prévision].

amener à progressivement explorer de nouveaux champs et construire de nouveaux instruments intégrés.

Le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) de décembre 1997 a concrétisé cette intégration, d'une part par l'élaboration des « schémas de services collectifs » dont les plus stratégiques pour l'environnement sont ceux

qui concernent les transports, l'énergie et les espaces naturels et ruraux et, d'autre part, par la promotion de la « qualité environnementale » dans le développement territorial. ■



Aménagement du territoire

■ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'**aménagement et le développement du territoire** (loi « Pasqua ») : selon cette loi, la politique de protection de l'environnement contribue aux objectifs d'aménagement (JO du 5 février 1995).

■ Décret n° 95-414 du 19 avril 1995 sur l'**aménagement et le développement du territoire** : pris dans le cadre de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ce décret institue auprès du Premier ministre un Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (JO du 21 avril 1995).

Mise en valeur des paysages

■ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au **renforcement de la protection de l'environnement** (loi « Barnier ») : l'article 91 de la loi rend obligatoire l'enfouissement des réseaux électriques ou téléphoniques dans les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les zones d'habitat dense ; ce même article interdit, à compter du 1^{er} janvier 2000, la pose de nouvelles lignes électriques en aérien d'une tension inférieure à 63 000 volts (JO du 3 février 1995).

■ Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des **autorisations de travaux** dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés : cette loi institue une commission régionale du patrimoine et des sites (JO du 1^{er} mars 1997).

■ Arrêté du 26 mai 1997 concernant une directive de **protection et de mise en valeur des paysages**, ayant pour objet de préserver les vues proches et lointaines sur la cathédrale de Chartres (JO du 27 mai 1997).

■ Circulaire n° 95-23 du 15 mars 1995 relative aux **instruments de protection et de mise en valeur des**

paysages : elle fait le point sur l'ensemble des dispositifs concourant à la valorisation des paysages (Bulletin officiel du ministère de l'Équipement n° 655-95/13 du 20 mai 1995).

■ Circulaire n° 95-24 du 21 mars 1995 sur les **contrats pour le paysage** : elle procède à une description de l'instrument de la politique du paysage que constitue le contrat pour le paysage (Bulletin officiel du ministère de l'Équipement n° 463-95/11 du 30 avril 95).

■ Circulaire du 12 décembre 1995 relative à la **politique « 1 % paysage et développement »** sur les autoroutes et les grands itinéraires interrégionaux : elle précise les axes concernés par la démarche, qui consiste à consacrer 1 % des investissements à des actions de valorisation paysagère et de développement économique et touristique (Bulletin officiel du ministère de l'Équipement n° 295-96/8 du 31 mars 1996).

Études d'impact

■ Directive n° 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'**évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement** : ce texte comporte des dispositions visant à clarifier, compléter et améliorer les règles relatives à la procédure d'évaluation en vue de garantir une application plus harmonisée et efficace de la directive 85/337/CEE (JOCE n° L 73 du 14 mars 1997).

■ Arrêté du 12 décembre 1997 : il précise notamment le **contenu de l'étude d'impact** qui doit être réalisée dans le cas de projets de magasins de commerce de détail conduisant à la création ou à l'extension d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés (JO du 19 décembre 1997).

Affichage publicitaire

■ Décret n° 96-946 du 24 octobre 1996, pris en application de la loi du 2 février 1995 (loi « Barnier ») : il renforce le **dispositif sur l'affichage publicitaire** (JO du 31 octobre 1996).

Pour en savoir plus...

- Audrerie D., 1997, *La notion et la protection du patrimoine*, Que sais-je ?, PUF.
- Berque A., 1995, *Les raisons du paysage*, Hazan.
- Fouchier V., 1997, *Les densités urbaines et le développement durable*, La Documentation française.
- Ifen, 1998 (à paraître), *Les espaces boisés en France*, Frison-Roche.

- Inra (Bonnieux F. et Le Goffe P.), 1996, *Valeur sociale des paysages : le cas du bocage*.
- Inra - InaseeE, 1998, *Les campagnes et leurs villes*, collection Contours et caractères.
- Ministère de l'Économie, direction de la Prévision, 1994, *Valeur des paysages agricoles et tourisme rural*.
- Observatoire photographique du paysage, 1997, *Séquences Paysages*, revue, n°1.