

N° 104

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 et 101 (annexe n° 10) (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE PRIORITÉ À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »</b> .....	7
<b>A. UN BUDGET TRADUISANT LES ENGAGEMENTS DU GRENELLE</b> .....	7
1. <i>Une approche transversale et territorialisée du développement durable</i> .....	7
2. <i>Une présentation des crédits offrant une réelle « traçabilité » des mesures prises en application du Grenelle de l'environnement</i> .....	9
<b>B. LA PRIORITÉ DONNÉE À LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ</b> .....	10
1. <i>Les objectifs de 2010, « Année internationale de la biodiversité »</i> .....	10
a) <i>Espaces protégés : la poursuite de la réforme</i> .....	11
(1) <i>Les parcs nationaux</i> .....	11
(a) <i>Des outils en expansion</i> .....	11
(b) <i>Des moyens en augmentation pour accompagner cette dynamique</i> .....	12
(2) <i>Les parcs naturels régionaux</i> .....	13
(a) <i>La poursuite de projets sur le long terme</i> .....	13
(b) <i>Le cas du parc naturel régional de Camargue</i> .....	14
(3) <i>Les parcs naturels marins</i> .....	15
(4) <i>Les réserves naturelles nationales</i> .....	15
b) <i>La politique de l'eau</i> .....	16
(1) <i>L'objectif de surveillance de l'eau</i> .....	16
(2) <i>Les agences de l'eau</i> .....	16
<b>C. L'ACTION « URBANISME, AMÉNAGEMENT ET SITES » OU L'ILLUSTRATION D'UNE NOUVELLE ORIENTATION DANS L'UTILISATION DES CRÉDITS</b> .....	18
1. <i>Des priorités s'inscrivant dans la droite ligne du Grenelle</i> .....	18
a) <i>Les documents d'urbanisme exemplaires : l'exemplarité de la démarche</i> .....	18
b) <i>Eco-quartiers, Eco-cités : de nouvelles méthodes pour les villes</i> .....	19
(1) <i>EcoQuartier : un engagement fort du Grenelle de l'environnement</i> .....	19
(2) <i>Démarche EcoCité : la Ville durable pour les grands territoires</i> .....	20
2. <i>Des crédits qui reflètent l'amorce d'un mouvement de fond ?</i> .....	20
<b>II. PAYSAGE ET ARCHITECTURE : COMMENT RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS ?</b> .....	23
<b>A. DES PROFESSIONS EN CRISE</b> .....	24
1. <i>Les paysagistes</i> .....	24
a) <i>Une grande diversité des métiers</i> .....	24
b) <i>Une profession qui souffre d'un manque de reconnaissance</i> .....	25
c) <i>Des contraintes réglementaires et budgétaires</i> .....	25
2. <i>Les architectes</i> .....	28
a) <i>L'enjeu du renouvellement de l'ordre des architectes : la traduction d'un malaise profond</i> .....	28
b) <i>Les enjeux des « architectes du patrimoine »</i> .....	29

<b>B. LES PISTES DE RÉFLEXION POUR REDONNER AU PAYSAGE ET À L'ARCHITECTURE TOUTE LEUR PLACE</b> .....	31
<i>1. Une réforme de la réglementation et des structures visant à réaffirmer la priorité du paysage et de l'architecture.</i> .....	31
a) Placer le paysage et l'architecture au cœur des stratégies de l'urbanisme réglementaire décentralisé .....	31
b) Instaurer un dialogue « structurant » au sein de chaque profession mais aussi entre les professionnels du cadre de vie.....	33
<i>2. La formation au service de la diffusion d'une culture du paysage et de l'architecture</i> .....	33
a) Valoriser le métier de paysagiste et favoriser les passerelles vers le métier d'architecte.....	33
(1) Réglementer le titre de « paysagiste » .....	33
(2) Inscrire les cursus de paysagistes dans le cursus européen « LMD » .....	33
b) Élargir la formation pour une meilleure diffusion de la connaissance .....	34
 <b>ANNEXE 1 - DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DES « GRENELLE I ET II »</b> .....	37
 <b>ANNEXE 2 - PRINCIPAUX CURSUS PROPOSÉS PAR LES ÉCOLES SOUS TUTELLE MINISTÉRIELLE DELIVRANT UN DIPLÔME DE PAYSAGISTE</b> .....	40
 <b>ANNEXE 3 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	43

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi de finances intervient dans une période de mutations pour les acteurs du développement durable.

Ces mutations se traduisent tout d'abord par une réforme des structures, tant au niveau du ministère que des services déconcentrés. Elles s'inscrivent dans la logique d'évolution législative liée au Grenelle, dont l'impact va être fort pour les collectivités, les professionnels, les territoires et finalement pour tous les citoyens.

Les crédits relatifs à la politique de la nature et des paysages figurent au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », dont le champ correspond à celui du « grand » ministère d'État de M. Jean-Louis Borloo, chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Cette mission comprend neuf programmes, qui s'étendent des transports à l'énergie, de la sécurité routière à l'équipement, de l'urbanisme à l'aménagement du territoire, sans oublier, bien sûr, l'environnement stricto sensu...

Son poids financier global est conséquent, puisque cette mission représente 10,15 milliards d'euros en crédits de paiement pour 2010.

Votre rapporteur vous présentera les crédits du programme « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » puis vous livrera le fruit de ses réflexions sur le thème qu'il a retenu cette année : « Paysage et architecture ».

Après avoir abordé, l'an dernier, la question de l'affichage publicitaire extérieur dans le cadre de son avis budgétaire, il s'était vu confier une mission sur ce sujet par les secrétaires d'État successifs à l'écologie et à l'aménagement du territoire. Ses propositions ont été reprises dans le cadre de l'examen du projet de loi dit « Grenelle II », dont la commission de la culture s'était saisie pour avis. Ces amendements, adoptés à l'unanimité en séance publique, ont été les seuls à faire référence au paysage, notion qui fut la grande absente du Grenelle.

Votre rapporteur a souhaité, cette année, s'intéresser à la place du paysage dans la société.



## **I. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ » : UNE PRIORITÉ À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »**

### ***A. UN BUDGET TRADUISANT LES ENGAGEMENTS DU GRENELLE***

#### **1. Une approche transversale et territorialisée du développement durable**

Concernant l'évolution des crédits tout d'abord, votre rapporteur souligne la stabilité de la maquette budgétaire qui avait, après plusieurs modifications consécutives, fort heureusement vu apparaître la notion de paysage dans l'intitulé du programme. Une telle stabilité facilite évidemment l'analyse de l'évolution des crédits accordés à telle ou telle action, et donc une meilleure vision des priorités dans le domaine.

C'est d'ailleurs l'affirmation d'une vision transversale et territorialisée de la politique de développement durable qui se dégage de la lecture - pas toujours aisée - du projet annuel de performances.

Premier signe de cette stratégie : la poursuite de la réorganisation des services territoriaux du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), parallèle au mouvement opéré à l'échelon central. Au niveau régional, 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont vocation à être créées, regroupant en métropole les anciennes DRE (directions régionales de l'équipement), DIREN (directions régionales de l'environnement) et DRIRE (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Les 9 premières DREAL ont été créées début et mi-2009, 12 autres devant l'être début 2010. Les 4 dernières le seront au 1<sup>er</sup> janvier 2011 en Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion.

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 113**

<b>Autorisations d'engagement</b>					
<b>Numéro et intitulé de l'action</b>		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Evolution 2009-2010 (%)</b>
01	<i>Urbanisme, aménagement et sites - planification</i>	68 603 161	79 406 110	77 284 000	-2,68
02	<i>Appui technique</i>	-	-	-	-
07	<i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	234 991 219	259 789 317	278 152 237	+7,07
<b>Total</b>		<b>303 594 380</b>	<b>339 195 427</b>	<b>355 436 235</b>	<b>+4,8</b>
<b>Crédits de paiement</b>					
01	<i>Urbanisme, aménagement et sites - planification</i>	69 103 161	77 106 110	75 784 000	-1,72
02	<i>Appui technique</i>	-	-	-	
07	<i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	233 017 855	254 304 895	272 752 815	+7,26
<b>Total</b>		<b>302 121 016</b>	<b>331 441 005</b>	<b>348 536 815</b>	<b>+5,16</b>

Source : commission de la culture à partir des projets annuels de performance de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » pour 2009 et 2010.

• Les crédits du programme 113 **augmentent de 4,8 % en autorisations d'engagement (AE) et d'un peu plus de 5 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2009** : ils s'établissent, hors dépenses de personnel, à **355,4 millions d'euros en AE et 348,5 millions d'euros en CP, ce qui représente environ 3,4 % de l'ensemble des dotations de la mission**. Ces crédits sont en très légère diminution (-73 000 euros) par rapport aux prévisions de l'évolution pluriannuelle annoncée en 2009.

Ce programme bénéficie par ailleurs de plus de 15 000 emplois (ETP) dont 14 430 relevant des services déconcentrés. La diminution par rapport à 2009 s'inscrit dans le prolongement des décisions issues de la RGPP (révision générale des politiques publiques) et correspond à la suppression d'environ 1 000 ETP dans le domaine de l'ingénierie concurrentielle, à laquelle se substitue une ingénierie ciblée sur les domaines métiers du Grenelle.

Le projet de budget traduit clairement la priorité accordée à la protection de l'environnement, conformément aux ambitions fixées dans le cadre du « Grenelle ».

## 2. Une présentation des crédits offrant une réelle « traçabilité » des mesures prises en application du Grenelle de l'environnement

Les engagements du Grenelle sont respectés avec des crédits en augmentation de 60 %. En effet, comme l'indique le tableau ci-après, 61 millions d'euros sont alloués, soit 24 millions de plus qu'en 2009 et 2 millions de plus que ce qui était initialement prévu pour 2010.

### GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT Crédits prévus en application de la loi « Grenelle I »

<i>En millions d'euros (AE = CP)</i>	<i>Prévu/ouvert en LFI 2009</i>	<i>Prévu 2010</i>	<i>Ouverts PLF 2010</i>	<i>Articles de la loi du 3 août 2009</i>
Urbanisme	5	5	7	7
Eau	10	10	9	27, 28, 30
Biodiversité	22	44	45	7, 20, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 36
<b>Total programme 113</b>	<b>37</b>	<b>59</b>	<b>61</b>	

Source : *Projet annuel de performance de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » annexé au projet de loi de finances pour 2010.*

Ces crédits concernent notamment :

- l'urbanisme, les écocités (5 M€), les PLU intercommunaux valant PLH et PDU (1 M€), les ScoT exemplaires (0,5 M€), et les études (0,5 M€) ;

- l'eau, avec 4 M€ pour la protection du milieu aquatique contre l'émission de substances dangereuses prioritaires (PCB 2,5 M€, indemnités des pêcheurs 1 M€ en partenariat avec le ministère de l'agriculture, substances émergentes 0,5 M€), pour 3,72 M€ les eaux littorales et la gestion intégrée des écosystèmes (IFREMER 1,71 M€, indicateurs biologiques 1,05 M€, réseaux de surveillance métropole et outre mer 0,96 M€) et pour 1,28 M€ l'adaptation au changement climatique ;

- la biodiversité, avec l'outre mer (12,02 M€), les réseaux d'aires marines protégées (10 M€), les aires et espèces protégées (8,6 M€), la trame verte et bleue (4 M€), l'observatoire de la biodiversité (3,78 M€), le Grenelle de la mer (3,6 M€), l'acquisition de 20 000 hectares de zones humides d'ici 2015 (2,5 M€), l'extraction outre mer (0,5 M€).

Par ailleurs, au delà de la contribution au Grenelle de l'environnement des personnels en place au MEEDDM, un maximum de 266 ETP sera créé par redéploiement pour renforcer les compétences nécessaires à l'application du Grenelle. Les grands thèmes de ces ouvertures d'ETP sont la ville durable, les bâtiments durables, la biodiversité, les aires et espèces protégées, les eaux et milieux aquatiques. Ces ETP seront attribués

par programme et par région après dialogue de gestion, et sont décrits dans le programme 217.

## ***B. LA PRIORITÉ DONNÉE À LA GESTION DES MILIEUX ET DE LA BIODIVERSITÉ***

**L'action 7** en faveur du **maintien de la gestion des milieux et de la biodiversité** regroupe **78 % des CP** du programme, **soit 272,7 millions d'euros**. Cette budgétisation, en augmentation de 7 % par rapport aux CP de la loi de finances initiale de 2009, traduit effort sur la durée puisqu'elle intervient après une hausse de 10 % l'année précédente.

Cette action est structurée autour de 4 thématiques que sont l'eau, la mer et le littoral, la biodiversité et la sécurité d'approvisionnement des matières premières et la coopération minière. Elle vise ainsi la conservation et la gestion du patrimoine naturel.

### **1. Les objectifs de 2010, « Année internationale de la biodiversité »**

**Votre rapporteur tient à souligner les efforts réalisés en faveur de la biodiversité**, comme cela avait été clairement affiché dans la programmation pluriannuelle 2009-2011 prévoyant une augmentation de 132 millions d'euros supplémentaires soit une hausse de 25 % chaque année, comme l'avait annoncé la secrétaire d'État chargée de l'écologie dès le mois de novembre 2008. Cet effort budgétaire intervient alors que **l'année 2010 a été déclarée « année internationale de la biodiversité » par l'ONU** et que la secrétaire d'État chargée de l'écologie a présenté au Conseil des ministres du 4 novembre 2009 une communication sur le plan d'action national.

Trois priorités, dont certaines feront l'objet d'un examen plus détaillé, sont affichées pour 2010 :

- **les plans nationaux d'action pour la préservation des espèces animales et végétales menacées** : 6,26 millions d'euros pour un plan de suivi voire de conservation de 131 espèces de faunes et de flore menacées dans les cinq ans (art. 23 de la loi Grenelle I). 16,8 millions d'euros sont prévus pour les 163 réserves naturelles nationales que votre rapporteur aborde avec plus de détail dans le présent avis. En outre, dans le cadre de la loi Grenelle I (art. 23), l'État s'est engagé à renforcer les moyens des gestionnaires de réserves en outre-mer et à ce que 2 % du territoire métropolitain fasse l'objet d'une mesure de protection forte dans les 10 ans, ce qui se traduira par un doublement du rythme de création des réserves, dont le financement est prévu à hauteur de 1,77 million d'euros ;

- **le renforcement de la connaissance**, avec la création d'un observatoire de la biodiversité (1,6 million d'euros, art. 25 du Grenelle I) et la mobilisation de 930 000 € complémentaires pour la biodiversité outre-mer.

C'est ainsi un véritable inventaire du patrimoine naturel de l'État qui va être lancé, associant les collectivités volontaires et le grand public ;

- **la mise en œuvre des trames vertes et bleues dans les régions** avec un budget de 4 millions d'euros (en application des articles 23, 24 et 29 du Grenelle I). Rappelons que ces trames visent à assurer une « continuité écologique » sur le territoire pour permettre aux espèces de circuler.

Votre rapporteur note également la mise en œuvre des objectifs « mer et littoral » du Grenelle I, en cohérence avec les objectifs de la directive « stratégie marine » du 12 décembre 2007 et du livre bleu du Grenelle de la Mer de juillet 2009 : elle prévoit : la définition d'indicateurs et de zonages évaluant l'état des masses d'eau côtières, la production de données mesurant la qualité des eaux, ou la surveillance accrue de la qualité des cours d'eau se jetant dans la mer.

*a) Espaces protégés : la poursuite de la réforme*

Au titre des projets s'inscrivant dans le cadre de l'action n° 7, votre rapporteur souhaite évoquer le cas des espaces protégés qui constituent à ses yeux une priorité et pour lesquels il avait souhaité, l'an passé, que l'on n'oublie pas les moyens humains nécessaires à leur mise en œuvre.

(1) Les parcs nationaux

(a) Des outils en expansion

Votre rapporteur rappelle que la superficie totale des 9 parcs nationaux est de 5 071 783 hectares dont 2,5 millions d'hectares de cœur ; 2,4 millions d'hectares en aires potentielles d'adhésion et 130 800 hectares en aires marines adjacentes, dont la répartition est indiquée dans le tableau ci-après.

PN	Création	Superficie du cœur de parc (ha)	Superficie aire optimale d'adhésion (ha)	Superficie aire marine adjacente (ha)
Vanoise	1963	53 513	143 637	
Port-Cros*	1963	3 741	0	
Pyrénées	1967	45 630	206 352	
Cévennes	1970	91 268	230 110	
Ecrins	1973	92 527	179 600	
Mercantour	1979	67 645	146 500	
Guadeloupe	1989	21 000	95 0000	130 800
Guyane	27 février 2007	2 027 700	1 363 900	
Réunion	5 mars 2007	105 400	68 000	

Source : réponses au questionnaire budgétaire, MEEDDM.

Votre rapporteur note que dans le cadre des décisions issues du Grenelle, le gouvernement s'est engagé à créer **3 nouveaux parcs nationaux** :

- **un parc national méditerranéen** (arrêté de prise en considération du projet signé par le Premier Ministre le 30 avril 2009). La création sera effective en fin d'année 2010 ;

- **un parc national forestier** annoncé par le Premier ministre le 27 juillet 2009, les travaux devant commencer en cette fin d'année ;

- **un parc national de zone humide**, dont la localisation est en cours d'étude.

(b) Des moyens en augmentation pour accompagner cette dynamique

**Les moyens accordés** en 2008, 2009 et à venir sur 2010, **en croissance**, sont à mettre en relation avec les grands enjeux des prochaines années :

- la mise en œuvre du **contrat d'objectifs signé en février 2009 entre le MEEDDM et l'établissement public « Parcs nationaux de France »**, identifiant des projets coordonnés à accompagner (au premier rang desquels les chartes) et des services communs à développer ;

- la finalisation de la mise en place des **deux nouveaux établissements publics des parcs nationaux de la Guyane et de la Réunion** sur la période 2010-2011 ;

- l'élaboration partenariale et l'adoption (après enquête publique) de la **charte de chaque parc national**, démarche animée par le président du conseil d'administration de chaque établissement public de parc national, supposant un nouvel état d'esprit et un savoir-faire à développer en matière de relations avec les collectivités territoriales et les autres partenaires locaux.

Les statuts des personnels sont très variés. Les établissements publics des parcs nationaux ont notamment fait appel depuis leur création et jusqu'en 2001, à des contractuels et à des détachements de fonctionnaires. Les établissements publics des parcs nationaux, de l'ONCFS et de l'ONEMA (ex CSP) disposent, depuis 2001, d'agents publics relevant de deux corps techniques : agents techniques de l'environnement et techniciens de l'environnement. La création des postes techniques de l'environnement (324 dans les parcs aujourd'hui) et la déprécarisation engagée depuis quelques années ont permis de réduire le recours aux contractuels afin de mieux installer les personnels dans leurs missions.

Les tableaux ci-après résument les moyens humains et budgétaires des établissements publics des parcs nationaux et de parcs nationaux de France :

	Établissements publics	ETPT
2008 (LFR – plafond d’ETP)	9 Parcs Nationaux + PNF	776
2009 (LFI- plafond d’ETP)	9 Parcs Nationaux + PNF	814
2010 (PLF- plafond d’ETP)	9 Parcs Nationaux + PNF	851

	Établissements publics concernés	AE	CP
2008 (LFR)	9 Parcs Nationaux + PNF	60 813 000 €	59 452 000 €
2009 (LFI)	9 Parcs Nationaux + PNF	65 300 000 €	66 000 000 €
2010 (PLF)	9 Parcs Nationaux + PNF	75 333 8090 €	74 504 205 €

Source : réponses aux questionnaires budgétaires MEEDDM

Les moyens alloués aux établissements publics des parcs nationaux sont en croissance, qu’il s’agisse des moyens humains (+ 37 ETP par rapport à 2009) ou des crédits de paiement (+8,5 millions d’euros soit +13 %). Votre rapporteur tient à saluer cet effort alors qu’il avait exprimé sa vive inquiétude à l’occasion du projet de loi de finances pour 2009, déplorant le manque d’équivalents temps plein (ETP) financés pour les réserves naturelles.

(2) Les parcs naturels régionaux

(a) La poursuite de projets sur le long terme

Il existe actuellement **10 projets de Parcs naturels régionaux (PNR) en cours d’étude**. On peut envisager la création de 5 à 7 PNR d’ici 2020, les procédures étant très longues, ce qui porterait la superficie totale à **16 % du territoire métropolitain**. Le total des crédits de paiement est en légère diminution dans le PLF 2010 par rapport à 2009 (8,5 millions d’euros au lieu de 8,9) mais les autorisations d’engagement ont augmenté (8,65 au lieu de 8,5 millions). Le budget moyen d’un PNR est de l’ordre de 2,35 millions d’euros.

L’État apporte chaque année une contribution financière spécifique aux PNR, qui est affectée pour partie à l’ingénierie environnementale déployée par les parcs au profit des collectivités territoriales et pour partie à des projets ciblés liés à la préservation de la biodiversité. Ces aides représentent environ 6 % du budget des PNR (7,90 millions d’euros environ en investissement et en fonctionnement). Ce soutien aux moyens d’ingénierie des PNR doit être maintenu, respectant ainsi les engagements pris dans le cadre des CPER 2007-2013. Un PNR, employant en moyenne 30 personnels permanents, représente une efficace capacité d’ingénierie spécialisée (écologie, urbanisme,

paysage, tourisme, développement local) au service des collectivités territoriales et de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Les PNR remplissent par ailleurs des missions ou conduisent des projets dans des domaines divers qui donnent lieu à d'autres financements de la part de l'État (tous départements ministériels confondus), pour un montant d'environ 4 %, ce qui porte à environ 10 % les financements totaux de l'État au sein du budget des PNR.

Les autres ressources proviennent des régions pour 44 %, des autres collectivités territoriales et partenaires membres du syndicat mixte (départements, communes, intercommunalités, chambres consulaires) pour 33 %, de crédits européens pour 5 % et de recettes propres (ventes de produits ou prestations, loyers...) pour 8 %.

L'État finance également la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) à hauteur de 650 000 euros, ce qui représente plus de 20 % de son budget.

(b) Le cas du parc naturel régional de Camargue

Votre rapporteur souhaite évoquer le cas du PNR de Camargue dont la procédure de révision de la charte avait été interrompue. D'après les informations transmises dans les réponses au questionnaire budgétaire, la signature, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, d'un protocole d'accord a en effet permis de régler en grande partie les questions qui restaient encore en suspens, relatives à l'apurement des dettes de la fondation et au transfert des biens immobiliers.

Ce protocole d'accord a été signé par le préfet de région, le parc, la fondation, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et l'agence régionale d'équipement et d'aménagement (AREA). Il prévoit notamment le remboursement par l'AREA du passif lié aux travaux de réhabilitation d'un bâtiment transféré au CELRL et mis à disposition du syndicat mixte du parc pour un montant de plus de 700 000 €, le transfert de la fondation au CELRL du mas du pont de Rousty, le siège du parc, ainsi que le versement d'une subvention de l'État à la fondation pour lui permettre d'apurer une partie de ses dettes (montant prévu de 112 078,40 €).

La loi a également prolongé le classement du parc jusqu'au 18 février 2011. La révision de la charte progresse de façon particulièrement satisfaisante, toujours d'après les informations transmises par le MEEDDM. Un projet de charte pour la période 2010-2022 a été soumis au ministère dans le cadre de l'avis intermédiaire en mai dernier. Ce projet a recueilli un avis globalement très positif de la part du ministère, ainsi que des organismes consultés (conseil national de la protection de la nature et fédération des parcs naturels régionaux de France). Un commissaire enquêteur a été désigné. L'enquête publique sur le projet de charte devait se dérouler à l'automne 2009, les collectivités territoriales devant être consultées début 2010. Le planning prévisionnel de révision de la charte, associé à l'état d'avancement du dossier,

permet d'envisager un renouvellement de classement avant la fin de l'année 2010.

(3) Les parcs naturels marins

La **création de 10 parcs naturels marins** (8 en métropole et 2 en outre-mer), prévue par le **plan d'action « mer » de la stratégie nationale pour la biodiversité**, est un objectif qui a été formulé dans la note de doctrine pour une stratégie de création d'aires marines protégées, validée par le gouvernement en novembre 2007, puis confirmé par le gouvernement à travers les engagements du Grenelle de l'environnement (engagement n° 87) et du Grenelle de la mer. La croissance de moyens alloués aux PNM est illustrée dans le tableau suivant :

	Exécution 2008		LFI 2009		PLF 2010	
	AAE	CCP	AAE	CCP	AAE	CCP
Subventions (K€)	7 900	7 900	14 710	15 430	18 230	18 530
Plafond ETP	62		77		89	

Les procédures d'études et de création de quatre parcs naturels marins (CPNM) ont été lancées et devraient aboutir dans les années à venir. Il s'agit des projets de parcs de la Côte Vermeille, de Mayotte - qui devrait aboutir en tout début de l'année 2010 et pourrait concerner une partie importante de la ZEE autour de Mayotte, voire l'ensemble de celle-ci (environ 69 000 km<sup>2</sup>), des estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche, et enfin de l'estuaire de la Gironde et des pertuis charentais.

(4) Les réserves naturelles nationales

**La France compte au 31 août 2009, 163 réserves naturelles nationales (RNN) et 6 réserves naturelles de Corse représentant 2 834 341 ha sur terre et en mer**, sachant que la réserve naturelle des terres australes françaises représente à elle seule 2 270 000 ha (dont 1 570 000 ha marins).

Six réserves naturelles nationales ont été créées en 2008 et 2009 (au 31 août) : Etang de Saint-Paul (Réunion), Grotte et Pelouses d'Acquin-Westbécourt et Coteaux de Wavrans-sur-l'Aa (Pas-de-Calais), et Etangs du Romelaère (Nord et Pas-de-Calais), Astroblème de Rochechouart (Haute-Vienne et Charente), Coteaux de la Seine (Val d'Oise et Yvelines), et Plaine des Maures (Var).

**23 projets de création**, d'extension ou de révision sont en cours d'instruction, après avis favorable de la commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature (CNP).

**Votre rapporteur** note que, si le budget consacré aux RNN est en augmentation de 8,9 % par rapport à 2009 – ce dont il se réjouit –, **il est souhaitable que soit étudiée l'intégration de la mission d'éducation à l'environnement dans la méthodologie d'évaluation des coûts de gestion.** Les actions de sensibilisation à la biodiversité sont essentielles et devraient être envisagées de façon pérenne, tout comme la participation des RNN à la recherche.

*b) La politique de l'eau*

(1) L'objectif de surveillance de l'eau

**Au titre de la politique de l'eau, l'action vise à assurer le « bon état » écologique des milieux aquatiques** en liant préservation des milieux et satisfaction des divers usages de l'eau. Les usages de l'eau sont encadrés par la surveillance de l'équilibre quantitatif des ressources en eau et la police de l'eau, adossée à la simplification de la nomenclature des activités et ouvrages et des procédures d'autorisations. L'outil réglementaire constitue un des volets des plans de gestion en complément de l'action des agences de l'eau (interventions financières, système de redevance rénové). La rédaction des textes européens, le pilotage de la mise en œuvre des directives, le rapportage à Bruxelles sont imputés sur cette action. Enfin, l'État pilote, via l'ONEMA, le système d'information sur l'eau, instrument du rapportage à Bruxelles.

La gouvernance dans le domaine de l'eau s'appuie sur l'organisation par bassin validée par la directive cadre et complétée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent par bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixent au niveau des unités hydrographiques les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection des ressources en eau et des milieux associés.

(2) Les agences de l'eau

Les 6 agences de l'eau, créées par la loi de 1964 et réformées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, appliquent le neuvième programme d'intervention organisé par bassin et visant à soutenir les projets d'intérêt commun menés par les collectivités.

Le MEEDDM assure la tutelle de ces établissements publics administratifs qui ne reçoivent pas de crédit de l'État mais bénéficient des recettes de taxes affectées. Au total, 3 agences prévoient un résultat négatif :

- Rhône-Méditerranée et Corse (-37 M€)
- Adour-Garonne (-23 M€)
- Loire-Bretagne (-11 M€)

Les 3 autres agences prévoyant un résultat positif (Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Artois-Picardie).

Les dépenses de fonctionnement des agences de l'eau se stabilisent en 2009 tandis que les dépenses de personnel continuent de progresser en raison d'une réorganisation de certaines agences (Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Seine-Normandie) ayant opté pour un renforcement des effectifs de terrain.

Enfin on peut noter que 15 objectifs de performance ont été fixés dans chacun des domaines d'intervention des agences de l'eau. L'atteinte de ces cibles conditionne le niveau de la prime de performances collective des personnels.

## L'ONEMA

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) créé le 25 mars 2007, est l'héritier du conseil supérieur de la pêche, dont il a repris les missions de police de la pêche et de connaissance des populations de poissons en eau douce. Ces missions ont été complétées par des missions nouvelles relatives à la coordination et l'impulsion des actions de recherche et développement dans le domaine de l'eau en France et en Europe, à la mise en place du système d'information sur l'eau, et au financement de travaux d'investissement pour l'assainissement des eaux usées dans les départements d'outre-mer (DOM).

### Nature des liens entre l'ONEMA et le MEEDDM

Le MEEDDM assure la tutelle de l'ONEMA.

Le conseil d'administration de l'ONEMA est constitué de 32 membres : pour moitié, des représentants de l'État et des 6 agences de l'eau ; pour moitié, d'élus locaux et de représentants des usagers de l'eau ; membres du Comité national de l'eau, ainsi que du président de la Fédération de la pêche et de la protection du milieu aquatique.

Le contrat d'objectifs de l'ONEMA est en cours de signature. Les principaux indicateurs sont les suivants : respect du calendrier de déploiement des banques de données nationales du système d'information sur l'eau ; nombre d'initiatives de recherche et développement retenues au niveau national et européen ; taux de contrôle des conditions morphologiques des cours d'eau ; taux de contrôle des sites échantillonnés pour les poissons ; part des départements dotés d'une convention préfet-ONEMA-ONCFS permettant des plans de contrôle communs.

Le budget de l'ONEMA est alimenté par une contribution annuelle des agences de l'eau fixée à 108 M€ jusqu'en 2012 auxquels il convient d'ajouter le produit de l'accroissement de la redevance pour pollution diffuse introduit par la LFI pour 2009 (soit environ 23 M€ sur 2009-2011). Son plafond d'emplois pour 2009 est de 901 ETP.

### Les principaux domaines d'activité de l'ONEMA sont les suivants :

- **expertise, études et recherches** (10 % de son budget) : l'ONEMA joue un rôle d'agence d'objectifs pour la recherche dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques ;

- **systèmes d'information** (32 % de son budget) : l'ONEMA coordonne la mise en place du système d'information sur l'eau, par un travail de rationalisation avec l'ensemble des acteurs disposant de réseaux de surveillance de l'eau, qui est une mesure phare de la RGPP au sein du MEEDDM.

L'ONEMA met également en œuvre un système d'information sur les services publics et d'assainissement en liaison avec les collectivités locales, les associations de consommateurs et de protection de l'environnement, les entreprises de l'eau et les industriels, en s'appuyant sur les rapports du maire.

- **police de l'eau et des milieux aquatiques** (21 % de son budget) : l'ONEMA accorde une priorité à la lutte contre le braconnage organisé et à la protection des grands migrateurs. Il apporte des avis techniques sur les milieux aux services de police de l'eau et contribue notamment à la définition de plans de contrôles ciblés ;

- enfin, l'ONEMA assure une mission de solidarité avec les DOM-COM et la Corse. Il cofinance à ce titre des travaux principalement en matière d'assainissement, ainsi que des études. Les interventions au bénéfice des DOM-COM représentent 14 M€ par an et sont pour la plupart (80 %) contractualisées dans le cadre des contrats de projet État-région. Dans le cadre du plan exceptionnel d'investissements en Corse, il complétera les subventions de l'agence de l'eau à hauteur de 30 M€. L'ONEMA intervient également en appui technique des collectivités concernées par des opérations de restauration des milieux.

Source : projet annuel de performances, annexé au projet de loi de finances pour 2010

### ***C. L'ACTION « URBANISME, AMÉNAGEMENT ET SITES » OU L'ILLUSTRATION D'UNE NOUVELLE ORIENTATION DANS L'UTILISATION DES CRÉDITS***

Bien que moins importante en volume de crédits (elle totalise **75,8 millions d'euros**, soit **21,7 % des CP du programme**), l'**action 1 « Urbanisme, aménagement et sites – planification »** mérite que l'on s'y attarde à double titre, tout d'abord parce **qu'elle illustre parfaitement les engagements du Grenelle**, mais aussi parce qu'elle est directement liée au sujet développé par votre rapporteur en deuxième partie de cet avis budgétaire.

En effet, cette action rassemble les crédits relatifs aux agences d'urbanisme, aux réseaux de professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, et en enfin aux architectes-conseils (ACE) et paysagistes-conseils (PCE) de l'État.

#### **1. Des priorités s'inscrivant dans la droite ligne du Grenelle**

Votre rapporteur souhaite mettre l'accent sur le plan « ville durable », en écho à la **première conférence nationale** qui s'est tenue le 4 novembre 2009. Ce plan, qui bénéficie de 1,4 million d'euros, soit seulement 6 % des crédits « sites et paysages », vise à concrétiser les conclusions du Grenelle de l'environnement en matière d'urbanisme :

*a) Les documents d'urbanisme exemplaires : l'exemplarité de la démarche*

Dans le cadre de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement, l'État a décidé de soutenir les collectivités s'engageant dans

l'élaboration de **documents d'urbanisme exemplaires** (dont la définition est donnée dans le Grenelle II, articles 6 et 9), notamment des SCOT<sup>1</sup> ainsi que des PLU<sup>2</sup> intercommunaux valant PLH<sup>3</sup> et PDU<sup>4</sup>. Il s'agit de promouvoir des démarches expérimentales d'élaboration de documents d'urbanisme favorisant une approche intégrée des territoires et une meilleure prise en compte de l'environnement.

A ce titre, il est prévu de financer en 2010 les démarches préfigurant l'adoption de 10 nouveaux SCOT pilotes à hauteur de 1 million d'euros, soit environ 100 000 euros par site.

S'agissant des PLU intercommunaux, un financement de 500 000 euros est prévu, pour 20 EPCI bénéficiant d'une subvention de 25 000 euros chacun.

Un montant total de **1,5 million d'euros** est ainsi demandé pour financer cette mesure. Votre rapporteur tient ici à souligner l'importance d'une réflexion relative à l'urbanisme réglementaire qui est une clé du développement durable et devrait faire l'objet d'une réflexion de fond au regard des enjeux liés au paysage et à l'architecture.

*b) Eco-quartiers, Eco-cités : de nouvelles méthodes pour les villes*

Il s'agit de deux démarches lancées le 22 octobre 2008 qui visent à réduire l'impact de l'urbanisme sur l'environnement : consommation d'eau et d'énergie, émission de gaz à effet de serre, matériaux polluants, chantiers toxiques...

(1) EcoQuartier : un engagement fort du Grenelle de l'environnement

Le Gouvernement a lancé le concours EcoQuartiers afin de rassembler les projets de qualité au sein d'un « club opérationnel », de les valoriser et de permettre la diffusion de bonnes pratiques.

L'appel à projets EcoQuartier vise à promouvoir des quartiers durables caractérisés par :

- une gestion durable de l'eau ;
- un traitement optimum des déchets ;
- une biodiversité urbaine ;
- l'utilisation de modes de transports « doux » (tramway, vélo...) ;
- la production locale d'énergies renouvelables ;
- des formes urbaines denses ;
- une mixité sociale et fonctionnelle ;

---

<sup>1</sup> SCOT : schéma de cohérence territoriale

<sup>2</sup> PLU : plan local d'urbanisme

<sup>3</sup> PLH : programme local de l'habitat

<sup>4</sup> PDU : plan de déplacements urbains

- l'utilisation d'éco-matériaux.

La conception même des EcoQuartiers doit tendre à une **gouvernance participative** avec les habitants ou futurs habitants et à un pilotage du projet exemplaire (portage fort des élus, montage financier et des procédures solides, etc.).

## (2) Démarche EcoCité : la Ville durable pour les grands territoires

La démarche EcoCité vise à identifier les grandes agglomérations qui initieront, en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux, une démarche résolument novatrice en matière de **durabilité urbaine**. En accompagnant les projets les plus aptes à constituer des emblèmes de la Ville durable, l'État souhaite ainsi accélérer la transformation globale des grandes agglomérations pour une meilleure prise en compte des problématiques et des pratiques de la durabilité urbaine.

Destinée aux agglomérations, la démarche EcoCité a fixé un premier ensemble de critères : situées dans une aire urbaine significative (plus de 100 000 habitants), les villes candidates doivent faire la preuve d'une ambition de croissance soutenue (plus de 30 % pour une croissance de plus de 50 000 habitants au sein de l'aire urbaine, dans un horizon maximal de 20 à 25 ans), au sein d'un cadre institutionnel abouti (projet réalisé dans l'aire d'influence d'un établissement public de coopération intercommunale, compétent en matière de document d'urbanisme ou en voie de l'être).

L'enjeu est bien d'assurer une croissance soutenue tout en organisant cette croissance de façon soutenable.

## 2. Des crédits qui reflètent l'amorce d'un mouvement de fond ?

La mise en œuvre des dispositions nouvelles issues du Grenelle nécessite un **renforcement des capacités d'expertise** ; ainsi une **mesure nouvelle de 500 000 €** est inscrite cette année pour permettre l'accompagnement des services dans leurs démarches de qualification à l'éco-construction et dans la définition des projets de traitement des éco-quartiers et des centres anciens.

Le deuxième point concerne la nécessaire adaptation des compétences des agents du ministère aux modifications institutionnelles et réglementaires intervenant dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'ingénierie d'appui territorial évoquée plus haut. Ce sont ainsi **900 000€ que le budget prévoit de consacrer, en 2010, au financement des plans de formation nationaux et déconcentrés et au redéploiement des agents** (le coût moyen d'une journée de formation est estimé à 47 € pour un agent, et 15 000 agents sont potentiellement concernés).

**La dotation prévoit 1,8 million d'euros pour permettre :**

**- la rémunération des architectes-conseils (ACE) et paysagistes-conseils (PCE) de l'État.** Selon le projet annuel de performances, cette dotation concerne 202 personnes au total, avec un montant moyen de la dépense d'environ 3800 € par ACE ou PCE ;

- le remboursement de leurs frais de déplacement ;

- l'indemnisation des membres de jurys des concours organisés pour leur recrutement.

Votre rapporteur souhaite que les crédits prévus pour ces démarches innovantes ne soient que les prémices d'un mouvement de fond permettant une approche réfléchie, innovante et transversale du développement durable.

Le besoin de renforcement des capacités d'expertise et des plans de formation devrait être évalué au regard des enjeux que sont, notamment, le paysage et l'architecture pour nos territoires.



## II. PAYSAGE ET ARCHITECTURE : COMMENT RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS ?

La majorité des professionnels entendus par votre rapporteur ont regretté que **la notion de paysage soit la grande absente du Grenelle**. Pourtant, et paradoxalement, la préservation et la mise en valeur des paysages font partie des objectifs définis à l'article premier de la loi dite « Grenelle I ». Mais qu'il s'agisse des autres dispositions de cette loi ou bien du texte du « Grenelle II » que le Sénat a adopté en première lecture<sup>1</sup>, le paysage n'apparaît que de façon épisodique, en général au milieu d'une série d'autres considérations, et parfois associé au qualificatif « naturel ».

Le paysage, comme les paysagistes d'ailleurs, souffre d'une image très réductrice : on l'associe presque toujours à une image, à un décor, à une organisation de la verdure qui vient en addition de tout le reste. Or cette vision est révélatrice de la pensée qui prédomine aujourd'hui et qui confond la fin et les moyens. En effet le développement durable a été d'abord décliné autour d'objectifs au service de la dimension environnementale ou écologique. L'écologie, qui aurait dû être un outil, un moyen, une science au service d'une politique, est ainsi devenue une fin en soi. La politique paysagère a donc été écartée, alors qu'elle est précisément porteuse de la transversalité, de la globalité, et de la cohésion sociale, économique et environnementale qui fondent le développement durable. Comme l'affirmait M. Bernard Lassus, qui vient de remporter la médaille d'or de l'association internationale des paysagistes<sup>2</sup>, « *le Grenelle est tombé dans le piège du fonctionnalisme écologique* ».

La même tendance a pu être observée dans le domaine de l'architecture. Les architectes n'ont pas su saisir les opportunités d'un renouveau, voire ont été dépossédés ou écartés de leur mission qui, autrefois, consistait à offrir une vision architecturale contribuant au bonheur, au bien-être de la société, à l'image de Le Corbusier que l'on qualifiait d'« architecte du bonheur ».

Paysage et architecture n'ont pas tenu la place centrale qui leur revenait, ce que confirme l'observation de la dégradation de notre cadre de vie, des « entrées de ville », des zones commerciales et industrielles, des lotissements et de la périphérie des villes, ou encore du paysage rural.

Les professionnels du paysage et de l'architecture connaissent aujourd'hui une crise profonde, ce que notre collègue Yves Dauge avait déjà souligné dans son excellent rapport d'information en 2004<sup>3</sup>. Votre rapporteur a souhaité cibler son étude sur un nombre limité de métiers touchés par cette

---

<sup>1</sup> Cf. les extraits des dispositions figurant en annexe du présent rapport.

<sup>2</sup> International Federation of Landscape architects (IFLA)

<sup>3</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles sur les métiers de l'architecture et du cadre de vie (2004-2005).

crise, soit par ce que leur situation illustre de façon très pertinente l'état des lieux, soit parce qu'ils sont concernés par l'actualité.

## *A. DES PROFESSIONS EN CRISE*

### **1. Les paysagistes**

#### *a) Une grande diversité des métiers*

La **première profession** que votre rapporteur souhaitait évoquer est celle des **paysagistes**. La complexité de la notion même de paysage se retrouve dans la variété des métiers concourant à la production d'un paysage quel qu'il soit. Trois grands groupes d'acteurs peuvent être identifiés, comme le rappelle le rapport d'Alain Bolio de juin 2007<sup>1</sup>:

- les « concepteurs », généralement paysagistes DPLG (« diplômés par le gouvernement ») qui élaborent les projets, intervenant en amont dans les bureaux d'études et, le plus souvent, dans la réalisation des chantiers. Les fonctions du concepteur s'apparentent davantage à celles de l'urbaniste et de l'architecte dans la conception des espaces qu'à celles de l'ingénieur paysagiste. Aménageur d'espace, le paysagiste DPLG est amené à travailler à toutes les échelles depuis le jardin privé jusqu'à l'aménagement d'infrastructures importantes. Il exerce des missions d'études générales, particulières et de maîtrise d'œuvre ;

- les ingénieurs qui interviennent dans l'aménagement de l'espace, principalement en collectivités territoriales. Ils exercent des métiers de gestion et d'exécution - par opposition au métier de conception des paysagistes DPLG - et leurs activités, très variées, recouvrent la création et l'entretien d'espaces verts, l'aménagement de terrains de sport, l'élagage et le reboisement, la gestion de l'eau, etc. ;

- et enfin, troisième catégorie, les réalisateurs et les gestionnaires d'espaces qui sont les agents d'entreprises du paysage et des collectivités territoriales.

Les deux premiers groupes d'acteurs ainsi identifiés constituent la catégorie du « paysagiste maître d'œuvre ».

Notons qu'un nombre très restreint de paysagistes exerçant à titre libéral (123 sur environ 2000) sont recrutés par voie de concours comme **paysagistes-conseils de l'État**, pour travailler deux jours par mois, sous l'autorité des préfets, auprès des directeurs départementaux des DRAC, DRE et DIREN, dont la réorganisation a été rappelée plus haut.

---

<sup>1</sup> « Métiers du paysage et filières de formation supérieures : situation, évolutions, perspectives »

*b) Une profession qui souffre d'un manque de reconnaissance*

Comme votre rapporteur l'évoquait en introduction, les professionnels du paysage souffrent de l'image réductrice qui leur est souvent accolée et qui conduit leurs interlocuteurs à ne faire appel à eux que dans une perspective parcellaire et rarement en amont d'un projet.

Ils regrettent, d'autre part, que la réglementation de la profession d'architecte, issue de la loi de 1977 ne leur permette pas d'utiliser le titre d'« architecte-paysagiste », ce que la comparaison avec les pays anglo-saxons les inciterait pourtant à faire (ainsi le terme de « paysagiste se traduit, en langue anglaise, par « landscape architect »). Ce sentiment de passer après les architectes peut d'ailleurs être conforté par le rapport numérique : environ 2000 paysagistes pour 45 000 architectes diplômés.

*c) Des contraintes réglementaires et budgétaires*

Le dernier point soulevé par les personnes auditionnées ou contactées relève des contraintes réglementaires qui ne leur permettent pas d'embrasser pleinement la transversalité et la globalité pourtant absolument nécessaires à l'exercice de leur métier.

Parmi les constats dressés, on peut retenir notamment une association soit inexistante ou très insuffisante (au niveau des SCOT<sup>1</sup> et des PADD<sup>2</sup>) soit très tardive (généralement au niveau des PLU<sup>3</sup>) des paysagistes dans la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme. Cette carence doit être analysée au regard des enjeux du Grenelle de l'environnement et de sa traduction dans la loi dite « Grenelle II » adoptée en première lecture au Sénat, comme l'illustrent certains articles figurant en annexe. Il semble en effet paradoxal de ne pas prévoir un recours plus systématique aux paysagistes-conseils de l'État qui, sous l'autorité des préfets, pourraient apporter une expertise pertinente aux autorités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Il serait cependant surprenant de dresser un constat différent alors que les paysagistes-conseils de l'État ne sont recrutés que pour effectuer leur mission deux jours par mois. Ces interventions « homéopathiques » sont d'autant moins relayées que les collectivités n'ont pas toujours, en leur sein, les personnels ou les élus formés aux enjeux du paysage.

---

<sup>1</sup> Schémas de cohérence territoriale, instaurés par la loi du 13 décembre 2000. Parmi les missions que leur assigne l'article L. 122-1, les SCOT déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers ; ils définissent les objectifs relatifs à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.

<sup>2</sup> Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) d'un SCOT fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile (article L. 122-1 du code de l'urbanisme).

<sup>3</sup> Le plan local d'urbanisme est le principal document de planification de l'urbanisme communal ou intercommunal.

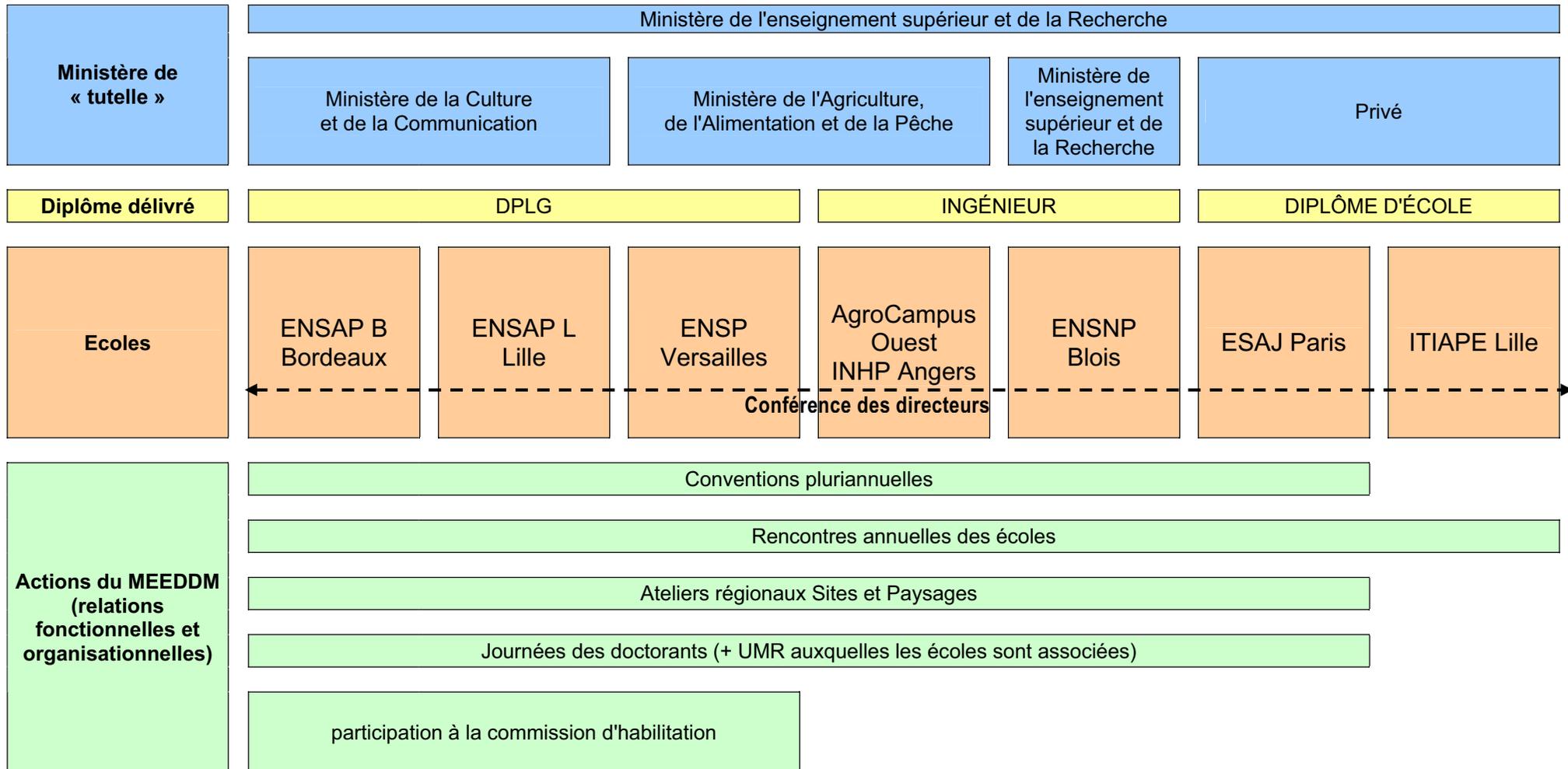
Dernier aspect souvent évoqué, les contraintes posées par la loi du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée<sup>1</sup> (loi « MOP ») qui, avec le « *Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre* », définit un mode de rémunération incitant davantage à réaliser des ouvrages lourds en « faisant couler du béton », qu'à privilégier la plantation. Certaines phases ou caractéristiques des missions du paysagiste maître d'œuvre, qui devraient s'étaler dans la durée pour accompagner la gestion des espaces créés, ne sont pas pris en compte dans cette loi et ses décrets d'application.

Enfin votre rapporteur souhaite mettre en évidence la nécessaire complexité découlant de la multiplicité de tutelles sur les écoles de paysagistes, comme celle des interlocuteurs de l'État sur les territoires, qui ne favorisent en aucun cas une vision globale et cohérente de leur métier et de leur valeur ajoutée. Si cette situation relève d'une logique historique et des spécificités de chaque école, il paraîtrait utile d'en faire, à tout le moins, un bilan.

---

<sup>1</sup> Sont évidemment à prendre en compte les décrets n° 93-1268, n° 93-1269, n° 93-1270 du 29 novembre 1993, l'arrêté du 21 décembre 1993, la circulaire n° 95-58 du 9 août 1995 et l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

### ACTEURS ET OPÉRATEURS DE LA FORMATION DES PAYSAGISTES



Source : MEEDDM

## 2. Les architectes

La deuxième profession que votre rapporteur souhaite rapidement évoquer est celle des architectes. Si une grande diversité de métiers la caractérise également, deux grandes catégories ont été ciblées pour mener la présente réflexion : d'une part les architectes inscrits à l'Ordre placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, et d'autre part les « architectes du patrimoine », dont la notion méritera d'être précisée.

*a) L'enjeu du renouvellement de l'ordre des architectes : la traduction d'un malaise profond.*

En ce qui concerne les premiers, dont la situation a été parfaitement décrite par notre collègue Yves Dauge dans son rapport précité, on peut simplement rappeler que la profession est confrontée à un défi de taille, puisqu'il s'agit du renouvellement de l'Ordre auquel sont inscrits aujourd'hui environ 29000 architectes pour 43 000 diplômés susceptibles d'exercer. La population ordinale, vieillissante (70 % des architectes ont plus de 45 ans et 35 % plus de 56 ans), va diminuer massivement alors que le nombre d'architectes formés dans les écoles nationales d'architecture (1 600 diplômés par an) ne suffit pas à son renouvellement. Le nombre important d'architectes non inscrits (plus de 9 %) semble révélateur d'une crise profonde qui détourne les jeunes diplômés des métiers de la maîtrise d'œuvre et du cadre de vie.

Cette crise de la profession, que l'on pourrait qualifier de crise de confiance, déjà analysée, a des origines diverses. On peut citer entre autres :

- les différentes crises économiques et de la commande ;
- ce que certains appellent « **l'atomisation** » **du métier d'architecte**, de plus en plus contraint par des normes, des diagnostics (efficacité thermique, etc.) et des contrôles en tous genres (sécurité incendie, accessibilité, etc.), symboles de ce que certains peuvent ressentir comme une marque de défiance à leur égard. Ce constat d'« atomisation » est également lié aux dérogations<sup>1</sup> au principe essentiel de la loi MOP qu'est la mission de base insécable de la conception des ouvrages jusqu'à la réception des travaux ;
- une réglementation ayant par trop cloisonné son rôle, en l'enfermant dans une mission délimitée par l'intervention d'autres acteurs, alors qu'il a précisément vocation à être un concepteur d'ensemble, et à permettre le dialogue entre spécialistes. Ce **cloisonnement** est à rapprocher du constat dressé précédemment pour les paysagistes dont on regrette l'association insuffisante **dans le cadre de l'urbanisme réglementaire**. En effet le manque de vision stratégique, de définition d'une politique et de principes qui seraient

---

<sup>1</sup> Le principe de la mission insécable est posé par l'article 7 de la loi « MOP » mais les dérogations, initialement limitées à l'article 18 prenant en compte des motifs d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études, ont été multipliées (procédures de partenariat public-privé « PPP », loi sur le logement, etc.).

déclinés à chaque niveau dans les documents d'urbanisme, se retrouve tant dans le domaine du paysage que de celui de l'architecture.

Le deuxième défi pour l'architecte, est, par conséquent, de retrouver sa place d'homme de synthèse, par le biais d'une réglementation lui conférant une nouvelle mission et l'associant plus en amont des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

*b) Les enjeux des « architectes du patrimoine »*

En ce qui concerne les « architectes du patrimoine »<sup>1</sup>, qui selon l'association éponyme regroupe tous les architectes spécialistes et qualifiés du patrimoine architectural et urbain diplômés du Centre des Hautes études de Chaillot, l'actualité législative illustre parfaitement la crise de confiance des professionnels de l'architecture. En effet, les Architectes des bâtiments de France (ABF), au cœur des débats depuis la suppression, dans la loi dite « Grenelle I », de leur avis conforme dans les ZPPAUP<sup>2</sup>, ont été critiqués pour leur manque de vision globale, et pour l'absence de cohérence entre membres du même corps et de dialogue avec les différents interlocuteurs en ZPPAUP. Quelques cas plutôt isolés ont suffi à jeter l'opprobre sur ces fonctionnaires issus du corps des architectes et urbanistes de l'État, qui souffrent avant tout d'un manque de stratégie collective de conservation et de valorisation du patrimoine et d'un manque de moyens.

Il ressort des auditions menées par votre rapporteur que la charge de travail des ABF et le « stock » des dossiers à traiter ont été pointés du doigt et identifiés comme une source certaine de ralentissement des procédures et par conséquent comme un obstacle pour le dialogue, avec les élus notamment. Il est intéressant de noter, d'après les informations fournies par le ministère de la culture et de la communication, qu'il existe une **vacance d'emplois de 30 agents** soit un effectif réel de 190 ABF pour un effectif maximum de 220 personnes. Votre rapporteur s'interroge sur les orientations qui pourront suivre la fusion des DRAC et des SDAP, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Un bilan des besoins pourrait être effectué afin de revoir cette gestion des effectifs et, dans ce cadre, votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de prévoir que les architectes du patrimoine puissent servir de renfort pour les ABF qui en auraient besoin, en les aidant par exemple dans l'instruction des dossiers.

En ce qui concerne les enjeux liés à la place de l'architecture, votre rapporteur tient à souligner la nécessité d'une approche collective pour définir une stratégie de valorisation du patrimoine. Sans vision collective partagée sur laquelle s'appuyer, il devient extrêmement difficile, pour ces architectes urbanistes de l'État, d'édicter des normes qui n'auraient pas pu être définies dans un règlement.

---

<sup>1</sup> Le tableau présenté ci-après rappelle que la notion des « architectes du patrimoine » peut être appréhendée de façon plus large. La référence à l'association des architectes du patrimoine est néanmoins reprise dans l'Étude nationale des retombées économiques et sociales du patrimoine (mars 2009) éditée par le ministère de la culture et de la communication.

<sup>2</sup> Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

## LES « ARCHITECTES DU PATRIMOINE » ET LEUR FORMATION

Tous les architectes sont formés au « patrimoine » au sens large. La préparation à la conception à partir de l'existant prend de plus en plus de place dans leur formation et la réforme des études de 2005 a mis particulièrement l'accent sur ce domaine d'activités de plus en plus essentiel pour eux tous (cf. l'annexe 2 de l'arrêté du 20 juillet 2005 sur les premier et deuxième cycles des études).

Cette même réforme, qui a restructuré les études d'architecture sur la base du LMD, a créé en post-master des diplômes de spécialisation et d'approfondissement en architecture (DSA), dédiés à des architectes diplômés dont un de deux ans en « Architecture et patrimoine », que trois établissements ont été habilités à délivrer : le Centre des hautes études de Chaillot désormais inclus dans la Cité de l'architecture et du patrimoine, et deux écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA), celle de Paris-Belleville et celle de Grenoble.

Du fait de son antériorité, **Chaillot** qui assure depuis 1890 une formation de haut niveau, originairement axée vers la préparation au concours de recrutement des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), puis à celle au concours des architectes des Bâtiments de France (ABF) aujourd'hui Architectes Urbanistes de l'État (AUE), spécialité patrimoine, met principalement l'accent sur la conservation, la restauration, la mise en valeur, la transformation et la réutilisation des édifices et des centres anciens classés ou inscrits.

Le DSA « architecture et patrimoine » de l'ENSA de **Paris-Belleville** est dédié d'une part à l'étude du patrimoine du XX<sup>e</sup> siècle au sens large, et d'autre part à celle des villes orientales.

Celui de **Grenoble** traite du patrimoine de l'architecture de terre, avec l'appui de la chaire de l'UNESCO sur ce thème.

Par ailleurs, d'autres ENSA ont développé avec des universités des masters professionnels ou seules, des diplômes qui leur sont propres, d'une durée en général d'un an, que les étudiants en architecture peuvent rejoindre en deuxième cycle, pour acquérir des compétences complémentaires dans divers champs dont celui du patrimoine : il s'agit des masters Ville, patrimoine et architecture (ENSA de Paris-Val-de-Seine), Jardins historiques, patrimoine et paysage (ENSA de Versailles), Réhabilitation des architectures du quotidien (ENSA de Normandie) et des diplômes propres en Culture numérique et patrimoine architectural (ENSA de Marseille) et Architecture, patrimoine et archéologie (ENSA de Strasbourg).

Donc la formulation « architectes du patrimoine » peut couvrir un spectre large de professionnels, depuis des architectes qui consacrent la plus grande partie de leur activité sur l'intervention sur l'existant, formés ou non à cela de manière particulière et à un degré de spécialisation plus ou moins avancé (diplômes de deuxième ou troisième cycle, d'un ou deux ans), jusqu'aux corps d'État d'excellence, recrutés par concours et aux tâches réglementairement définies que sont les ACMH (corps constitué en 1907) d'une part, les ABF (corps constitué en 1946), aujourd'hui AUE spécialité patrimoine (le nouveau corps des AUE regroupant depuis 1993 celui des urbanistes de l'État créé en 1962 et celui des ABF).

## ***B. LES PISTES DE RÉFLEXION POUR REDONNER AU PAYSAGE ET À L'ARCHITECTURE TOUTE LEUR PLACE***

Face à ce constat, **deux objectifs centraux** semblent s'imposer : tout d'abord redonner aux paysagistes la place qu'ils méritent au regard de l'importance et de la dimension globale de leur mission ; ensuite permettre à l'architecte de redevenir un homme de synthèse, un expert de la « norme circonstancielle ».

On peut alors envisager **deux types de réforme** :

### **1. Une réforme de la réglementation et des structures visant à réaffirmer la priorité du paysage et de l'architecture.**

#### *a) Placer le paysage et l'architecture au cœur des stratégies de l'urbanisme réglementaire décentralisé*

La première partie de ce rapport mentionne le plan « ville durable » qui vise à faire émerger, dans un projet urbain de développement durable, non seulement de nouvelles problématiques, mais également de **nouvelles méthodes de gouvernance**. Dans le cadre de la commission mise en place par le ministre de la culture et de la communication dont les travaux sont actuellement dirigés par le rapporteur général Thierry Tuot, votre rapporteur a eu l'occasion de partager le souhait d'une nouvelle approche réglementaire qui serait basée sur la définition collective d'une politique de valorisation du patrimoine architectural, urbain et paysager et d'objectifs de développement qui en seraient la traduction.

Dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), les dispositions adoptées en première lecture par le Sénat font apparaître une volonté de concilier différents objectifs contribuant au développement durable de tous les territoires. Il paraît urgent de se donner réellement les moyens d'y parvenir ; or, comment se passer des professionnels du paysage et de l'architecture si l'on souhaite redonner toute leur place à ces deux dimensions ?

Aussi votre rapporteur suggère-t-il que l'on réfléchisse à **l'intervention systématique d'un paysagiste et d'un architecte dans le processus d'élaboration des différents documents d'urbanisme**, qu'il s'agisse des SCOT et de leur DOG (documents d'orientation générale), du PADD, et des PLU, voire plus en amont, de la DTA (directive territoriale d'aménagement). L'idée n'est pas de se donner bonne conscience en ajoutant une expertise supplémentaire, alors que c'est précisément un défaut que votre rapporteur a critiqué précédemment en évoquant la profession d'architecte. L'objectif est bien au contraire de faire de chacun de ces documents, c'est-à-dire à chaque niveau de la décentralisation, la base d'un dialogue entre élus et professionnels, d'une définition d'ensemble de choix fondamentaux pour les territoires qui engloberait dès le départ la vision transversale du paysage et de

l'architecture pour donner ainsi tout son sens à ce que nous pouvons attendre d'une politique de développement durable. En effet, il faut viser un développement qui pourrait s'inscrire d'emblée dans un paysage et une architecture eux-mêmes durables, donc porteurs de sens pour le cadre de vie des populations.

Cette même logique pourrait prévaloir dans la définition des ZPPAUP dont les objectifs de valorisation du patrimoine pourraient être définis de façon collective, afin que les ABF n'aient plus qu'à les décliner au niveau départemental ou régional.

**LA « NORME CIRCONSTANCIELLE » :**

**Ou comment les architectes peuvent faire la synthèse  
entre la nécessaire liberté et le piège du « tout normatif »**

Votre rapporteur tient à rappeler que le but de ces propositions n'est pas de tout prévoir, de tout définir à l'avance car cela serait non seulement impossible mais contreproductif. L'objectif est bien de redonner son pouvoir à l'architecte, en lui offrant le cadre lui permettant d'édicter, en harmonie avec la collectivité, ce que l'on pourrait appeler la « norme circonstancielle », pour reprendre une expression chère à l'architecte Jean-Pierre Epron. Il faut être capable d'édicter des règles vivantes pour définir le cadre de vie. Frank Lloyd Wright, célèbre architecte américain, qui s'exprimait ainsi : « Je déclare que l'heure est venue pour l'architecture de reconnaître sa propre nature, de comprendre qu'elle dérive de la vie ».

Après cette proposition de fond, on peut décliner quelques pistes telles que l'intervention d'un paysagiste et d'un architecte pour la conception des lotissements et des zones d'activité commerciale, industrielle ou de service. Si certains peuvent suggérer que des seuils d'intervention inférieurs à ceux fixés par la loi de 1977 soit envisageables, il convient d'étudier les raisons qui freinent le recours volontaire aux architectes.

Se pose alors bien évidemment la question du financement, et notamment du **développement du nombre et du rôle des paysagistes-conseils et des architectes-conseils<sup>1</sup> de l'État. Votre rapporteur sera particulièrement attentif aux suites de l'amorce opérée dans le budget pour 2010 en vue d'un développement de l'expertise en faveur des villes durables, qui aurait toute légitimité pour devenir un outil au service de territoires durables.** Une autre piste de réflexion concerne bien sûr la loi « MOP » dont certaines dispositions pourraient être aménagées au regard des effets pervers cités précédemment.

---

<sup>1</sup> Les « ACE », dont l'organisation est similaire à celle des paysagistes-conseils de l'État, sont actuellement au nombre de 128 d'après les informations fournies par les différents ministères.

*b) Instaurer un dialogue « structurant » au sein de chaque profession mais aussi entre les professionnels du cadre de vie*

Votre rapporteur estime qu'il faut absolument favoriser par tous les moyens le dialogue entre les professionnels du paysage et de l'architecture.

Cela signifie une plus grande cohérence de chaque corps ou ordre, lorsque cela s'avère nécessaire, mais aussi une amélioration des relations avec les représentants des ministères de tutelle. La fusion des SDAP avec les DRAC devrait aller dans ce sens.

L'animation d'un corps ou d'une catégorie professionnelle repose sur une véritable politique de ressources humaines qui passe par l'édiction de règles partagées de mobilité, de déroulement de carrière, mais aussi de sanction lorsque cela s'avère nécessaire.

Ensuite un **dialogue entre toutes les professions du paysage, de l'architecture**, mais aussi de l'urbanisme pourrait être institutionnalisé pour faire émerger ou donner corps à une cohérence de territoire. **Des rendez-vous annuels pourraient être organisés, par exemple sous l'égide des CAUE ou des préfets de région.** Enfin, la pertinence de la multiplicité des tutelles ministérielles devrait être à tout le moins évaluée au regard des enjeux.

## **2. La formation au service de la diffusion d'une culture du paysage et de l'architecture**

*a) Valoriser le métier de paysagiste et favoriser les passerelles vers le métier d'architecte*

(1) Réglementer le titre de « paysagiste »

Votre rapporteur estime que la reconnaissance du métier de paysagiste - à laquelle il est particulièrement sensible compte tenu des enjeux évoqués dans ce rapport - passe notamment par la **réglementation du titre**. Il paraît en effet souhaitable que soit évité un usage abusif de l'appellation « paysagiste », source de confusion et de dépréciation pour les personnes ayant suivi une formation longue et exigeante pour obtenir leur diplôme.

(2) Inscrire les cursus de paysagistes dans le cursus européen « LMD »

**Les cursus de paysagistes pourraient être harmonisés dans le respect du processus de Bologne, c'est-à-dire en s'alignant sur le modèle européen LMD** (Licence, Master, Doctorat). Une telle réforme pourrait faciliter les passerelles avec la formation d'architecte. En effet, on peut imaginer qu'une VAE (validation des acquis de l'expérience), plus large que celle proposée aujourd'hui dans la loi de 1977, permettrait alors aux paysagistes d'accéder directement à un certain niveau du cycle de formation des écoles d'architectures, afin d'accéder au diplôme et au titre tant recherché.

*b) Élargir la formation pour une meilleure diffusion de la connaissance*

La formation se décline à plusieurs niveaux.

La formation initiale tout d'abord, dont on a évoqué l'organisation, semble assez complète dans la mesure où les enjeux du paysage et du développement durable sont déjà abordés, y compris dans les écoles d'architecture. **Votre rapporteur regrette cependant que la recherche ne soit pas suffisamment valorisée dans les domaines du paysage et de l'architecture.** Cette dimension essentielle pour la valorisation et la diffusion des connaissances **est insuffisante dans l'enseignement supérieur du paysage et de l'architecture.** L'inscription des études de paysagistes dans un cursus « LMD » pourra favoriser la prise en compte de la recherche doctorale, tandis que les réflexions en cours sur l'architecture favoriseront la prise en compte des besoins mis en évidence dans le « Plan 2008-2012 pour l'enseignement supérieur et la recherche en architecture ». Votre rapporteur souligne l'importance de cette question car il semble que les travaux de nos plus grands architectes et paysagistes soient davantage connus et valorisés à l'étranger (notamment aux États-Unis) qu'en France où certains regrettent un manque de culture et de connaissance de ces matières.

Les enjeux s'appréhendent également au niveau de **la formation continue**, qui concerne tant les professions abordées dans ce rapport que les ingénieurs territoriaux, les agents des services des collectivités territoriales, qui sont des relais indispensables pour les paysagistes et architectes. Si les pôles régionaux de formation, basés sur un partenariat entre DRAC, CAUE et ENSA sont aujourd'hui un bon exemple pour la formation continue des architectes, il serait intéressant d'étudier les besoins réels que certains estiment largement plus élevés, réclamant une formation tout au long de la vie, afin d'offrir aux professionnels les moyens de suivre une réglementation de plus en plus exigeante. Ainsi, si l'on veut donner aux architectes la capacité de jouer un rôle de synthèse entre les différents spécialistes intervenant dans la maîtrise d'œuvre, il convient de les former aux nouvelles exigences réglementaires notamment liées au développement durable (isolation thermique, efficacité énergétique, etc.). La démarche existe<sup>1</sup>, mais elle ne semble pas suffisante au regard du nombre de professionnels concernés.

La formation concerne aussi les autres publics, au premier rang desquels **les élus** car ils sont les relais indispensables d'une vision durable du développement. Il pourrait être envisagé d'ouvrir davantage l'école de Chaillot qui propose déjà des cycles de formation pouvant accueillir jusqu'à 50 élus par an. Les tableaux présentés ci-après mettent en évidence la capacité de l'école de Chaillot à former des publics très divers, mais aussi une dynamique (notamment au niveau de la formation des élus) qui pourrait être soutenue et

---

<sup>1</sup> En 2009, sur 90 formations organisées par la DAPA, 45 ont été consacrées au développement durable.

amplifiée grâce à une **publicité plus large réalisée auprès des collectivités territoriales.**

#### COURS PUBLICS

		2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
<b>Cours du jeudi</b>	<b>Nombre de séances dans l'année</b>	27	26	25	24
	<b>Nombre d'abonnés à l'année</b>	212	266	227	266
	<b>Nombre moyen de participants par séance</b>	156	163	150	
	<b>Total cumulé de participants</b>	4 212	4 238	3 750	
<b>Conférences thématiques du lundi</b>	<b>Nombre de séances dans l'année</b>	12	6	6	6
	<b>Nombre d'abonnés à l'année</b>	130	150	122	156
	<b>Nombre moyen de participants par séance (estimé)</b>	95	92	81	
	<b>Total cumulé de participants (estimé)</b>	1 140	552	486	
<b>Total Cours Publics (estimé en partie)</b>		5 352	4 790	4 236	

#### FORMATIONS POUR LES MAÎTRES D'OUVRAGES

		2006-2007	2007-2008	2008-2009
<b>Cycle architecture et maîtres d'ouvrage (CAMO) privés et publics</b>	Nombre de journées de formation	6	6	6
	Nombre de participants	30	35	40
	Total	180	210	240
<b>Formation pour les élus</b>	Nombre de journées de formation			2
	Nombre de participants			25
	Total			50
<b>Total formation maîtres d'ouvrage</b>		<b>180</b>	<b>210</b>	<b>290</b>

**Votre rapporteur estime que la diffusion de la « culture de l'architecture » doit se faire parallèlement à une diffusion de la « culture du paysage ».** Si la Cité de l'Architecture dont dépend l'école de Chaillot peut répondre aux besoins de valorisation de l'architecture, avec les écoles nationales supérieures d'architecture, il paraît important d'envisager pareille formule avec les écoles de paysagistes. Votre rapporteur suggère qu'une réflexion soit menée sur la possibilité de concevoir des modules spécifiques de formation pour les élus, avec un enseignement déconcentré, définis en

partenariat avec la fédération nationale des CAUE, les écoles de paysagistes et l'école de Chaillot. Cette ouverture favoriserait une diffusion de la culture du paysage et de l'architecture, enrichie d'une dimension patrimoniale qui pourrait ainsi bénéficier à l'ensemble des acteurs concernés par les enjeux du cadre de vie.

**En conclusion et dans l'attente qu'une réflexion de fond soit engagée sur l'ensemble des sujets évoqués brièvement dans ce rapport, votre rapporteur souhaite que l'on prenne conscience de ce que la convention européenne du paysage a affirmé : « *le paysage (...) constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social* » et formule le souhait que l'on médite plus souvent cette phrase de Jean Dubuffet : « Tout est paysage ».**

En fonction des suites qui seront données à ces pistes de réforme répétées depuis le rapport de notre collègue Yves Dauge, il conviendra d'étudier attentivement l'évolution des crédits accordés aux actions du programme 113 dans le projet de loi de finances pour 2011.

\*            \*  
\*  
\*  
\*

**Au cours de sa réunion du jeudi 12 novembre 2009, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » pour 2010.**

## ANNEXE 1 DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DES « GRENELLE I ET II »

### LOI DITE « GRENELLE I »

#### Article premier

« La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et **énonce les instruments de la politique mise en œuvre** pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, **préserver et mettre en valeur les paysages**. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures (...). »

#### Article 13

« (...) **Les projets portés par les autorités organisatrices des transports devront** également s'insérer dans une stratégie urbaine et **intégrer les enjeux environnementaux** tant globaux que locaux touchant à l'air, **la biodiversité, le cadre de vie et le paysage**, et la limitation de l'étalement urbain. Ils comprendront des objectifs de cohésion sociale, de gestion coordonnée de l'espace urbain et de développement économique (...). »

## PROJET DE LOI DIT « GRENELLE II »

### Article 6

« **L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :**

« *Art. L. 121-1* – **Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales** déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

« 1° L'équilibre entre :

« a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé et le développement rural ;

« b) une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des sites, des milieux et **paysages naturels** ;

« c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; (...) »

### Article 9

« *Art. L. 122-1* – **Les schémas de cohérence territoriale définissent**, dans le respect des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, **les objectifs et les priorités intercommunales en matière** d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacement et de lutte contre l'étalement urbain, de développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique, touristique et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, **des paysages** et des ressources naturelles de préservation et de remise en bon état des continuités écologies »(...)

« *Art. L. 122-1-3* – **Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs** des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique et touristique, de développement des communications numériques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers **et des paysages**, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.(...)

« *Art. L. 122-1-6* – **Le document d'orientation et d'objectifs peut**, par secteur, **définir des normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère applicables en l'absence de plan local d'urbanisme ou de document d'urbanisme en tenant lieu.** (...) »

« *Art. L. 122-1-12* - **Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte :**

« - les programmes d'équipement de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics ;

« - les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent.

« **Ils sont compatibles avec :**

« - les directives de protection et de mise en valeur des paysages ; » (...) »

**Article 45**

« *Art. L. 371-1 –I.* – La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d’enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural.

« A cette fin, ces trames contribuent à :

(...) « 6° **Améliorer la qualité et la diversité des paysages ;** » (...)

## ANNEXE 2

### PRINCIPAUX CURSUS PROPOSÉS PAR LES ÉCOLES SOUS TUTELLE MINISTÉRIELLE DELIVRANT UN DIPLÔME DE PAYSAGISTE

#### ÉCOLES DÉLIVRANT LE DIPLÔME DE PAYSAGISTE DPLG

	<b>École nationale supérieure du paysage de Versailles (ENSP)</b>	<b>École nationale supérieure d'architecture et du paysage de Bordeaux (ENSAPB)</b>	<b>École nationale supérieure d'architecture et du paysage de Lille (ENSAPL)</b>
<i>Tutelle</i>	Ministère en charge de l'agriculture	Ministère en charge de la culture et de la communication	Ministère en charge de la culture et de la communication
<i>Date d'ouverture</i>	1975	1992	2005
<i>Organisation</i>	4 années : 2 cycles de 2 ans	4 années 2 cycles de 2 ans	4 années
<i>Accès</i>	Concours commun à bac+2		
<i>Flux annuel</i>	45 étudiants	25 étudiants	25 étudiants
<i>Autres formations</i>	DEA en partenariat avec le CNRS, les écoles d'architecture de Versailles et de Paris La Villette	DEA environnement et paysage en partenariat avec le département géographie et aménagement de l'université de Toulouse Le Mirail et le groupe de recherche CEPAGE <sup>1</sup>	

1/ CEPAGE : centre de recherche sur l'histoire de la culture et du paysage

<b>ENSP</b>	L'ENSP forme avant tout des paysagistes-concepteurs maitres d'œuvre
<b>ENSAPB</b>	Alors que le projet initial prévoyait la possibilité de préparer un double cursus architecture/paysage, peu d'enseignements communs sont offerts aux étudiants de chacune des filières jusqu'en 2005. la filière paysage, après une mise en place conflictuelle dans l'école, semble, aujourd'hui, pleinement acceptée. Dès la rentrée 2006_2007, des enseignements communs sont établis, soulignant la complémentarité architecture/paysage
<b>ENSAPL</b>	Suivant l'expérience mise en place à Bordeaux, il est créé, au sein de l'école d'architecture de Lille, une filière paysage, à la rentrée 2005.

Source : Rapport « Métiers du paysage et filières de formation supérieures : situation, évolutions, perspectives », juin 2007, Alain Bolio.

**ÉCOLES DÉLIVRANT LE DIPLÔME D'INGÉNIEUR PAYSAGISTE**

	<b>École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois (ENSNPB)</b>	<b>Institut national d'horticulture d'Angers (INH)</b>
<i>Tutelle</i>	Ministère chargé de l'éducation nationale	Ministère en charge de l'agriculture
<i>Organisation</i>	Elle forme des ingénieurs en architecture du paysage en 5 ans répartis en 2 cycles - un cycle préparatoire de 2 ans - un cycle d'ingénieur de 3 ans. L'accès au second cycle se fait après un second concours pour tous les étudiants	L'ENIHP prépare au diplôme d'ingénieur paysagiste, filière paysage et ingénierie en 5 ans avec un accès par concours à bac et bac+1. L'ENSHAP prépare au diplôme d'ingénieur paysagiste filière paysage et aménagement de l'espace en 3 ans, après un concours à bac+3 et à bac+4
<i>Accès</i>	Concours au niveau bac	
<i>Flux annuel</i>	Chiffre maximum de 40, en fait, seuls 25 étudiants sont admis à l'issue du concours d'entrée	ENIHP : 45 (+20 places au 2 <sup>e</sup> concours), ENSHAP : 47 (+6 places au 2 <sup>e</sup> concours)

<b>ENSNPB</b>	Créée par décret en mars 1993, l'école n'ouvre qu'à la rentrée 1995
<b>INH</b>	Cet institut regroupe, depuis 1997, 2 écoles distinctes qui délivrent toutes deux un diplôme d'ingénieurs à bac+5 valant grade de master : - l'ENIHP, l'école nationale d'ingénieurs de l'horticulture et du paysage - l'ENSHAP, l'école nationale supérieure d'horticulture et d'aménagement du paysage

*Source : Rapport « Métiers du paysage et filières de formation supérieures : situation, évolutions, perspectives », juin 2007, Alain Bolio.*



### **ANNEXE 3**

#### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

##### **Auditions de M. Ambroise DUPONT, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Écologie et développement durable »**

- **Mme Mireille GRUBERT**, directrice du Centre des hautes études de Chaillot (CEDHEC)
- **M. Jean-Pierre EPRON**, architecte
- **M. Frédéric AUCLAIR**, président de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF)
- **MM. Lionel CARLI**, vice-président du Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA) et **Patrice GENET**, conseiller (CNOA)
- **Mme Catherine BERGEAL**, sous-directrice des sites et paysages et **M. Christian RENTZSCH**, chef du bureau des professionnels du bâtiment (MEEDDM)
- **MM Christian GAUDIN**, président de la Fédération nationale des conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) et **Yves BRIEN**, directeur (CAUE)
- **Mme Karin HELMS**, présidente de l'Association des paysagistes-conseils de l'État (APCE), **Mme Sophie ALEXINSKY** (APCE) et **M. Marc CLARAMUNT**, vice-président (APCE)
- **M. Bernard LASSUS**, architecte-paysagiste

Contribution écrite de **Mme Paule ALBRECHT**, présidente de la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF).