

L'état des milieux et les territoires

LES TERRITOIRES ET LA NATURE



L'aménagement du territoire

Les événements marquants

11 mai 1999 : adoption, à Potsdam, lors du conseil informel des ministres chargés de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne (UE), du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

25 juin 1999 : promulgation de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT).

12 juillet 1999 : promulgation de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

12 juillet 1999 : signature, entre le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et le ministère de la Culture et de la Communication, ainsi que les trois opérateurs de radiotéléphonie mobile (Bouygues Télécom, France Télécom Mobiles et Cégétel), d'une

charte de recommandations environnementales en vue de préserver le cadre de vie et le patrimoine architectural, naturel et paysager.

25 novembre 1999 : remise au Premier ministre d'un rapport réalisé par Nicole Questiaux sur l'amélioration des modalités d'appréciation de l'utilité publique des grands aménagements et des grands équipements.

5 juillet 2000 : décision officielle d'abandonner le projet de nouvelle ligne électrique à très haute tension entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), à travers le parc naturel régional du Verdon.

20 octobre 2000 : adoption à Florence de la convention européenne du paysage dans le cadre du Conseil de l'Europe.

13 décembre 2000 : promulgation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

28 mai 2001 : mise en place du conseil national du Paysage, créé le 8 décembre 2000.

27 juin 2001 : adoption de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

9 juillet 2001 : réunion du comité interministériel de l'Aménagement et de Développement du territoire (CIADT), au cours de laquelle les neuf schémas de services collectifs prévus dans la LOADDT ont été formellement adoptés.

19 octobre 2001 : remise au Premier ministre du rapport rédigé par le président de la Commission nationale du débat public, confirmant la nécessité de construire une nouvelle infrastructure aéroportuaire.

Les contrastes du territoire

A ménagement du territoire et environnement ont longtemps été opposés : d'un côté, priorité aux infrastructures, aux implantations industrielles souvent lourdes, aux métropoles d'équilibre ; de l'autre, priorité à la qualité du paysage et du cadre de vie. Mais aujourd'hui s'ouvre un vaste champ de réflexions et d'actions autour de préoccupations communes, comme la mise en valeur des ressources humaines, économiques et naturelles de chaque territoire. C'est ainsi qu'après maintes fluctuations, l'aménagement du territoire et l'environnement sont associés, depuis 1997, au sein du même ministère, qui pose comme essentielles l'incitation et la mise en cohérence des actions. C'est d'autant plus nécessaire que ces dernières années ont connu des évolutions fortes : prise en compte des préoccupations environnementales (paysages, biodiversité, pollution...) due à une sensibilité écologique plus affirmée de l'opinion publique ; refonte des outils d'aménagement dans le cadre législatif d'une planification renouée, avec une nouvelle génération de contrats de plan et des schémas de services collectifs ; investissement des pouvoirs publics dans la démocratie participative, la gouvernance ou la recomposition des territoires fédérés au sein de « pays » et d'« agglomérations », dans une démarche de projet et de développement durable.

Les diagnostics sont indispensables, mais ne suffisent pas, pour concilier expansion, compétitivité économique, protection de l'environnement et préserver sur le long terme ce bien collectif qu'est le territoire – sans oublier les exigences d'un rééquilibrage national. Pour encourager la vitalité d'un territoire diversifié et d'espaces interdépendants, stratégies et actions doivent respecter les principes de prévention, de précaution et de subsidiarité dans un contexte de plus en plus européen.

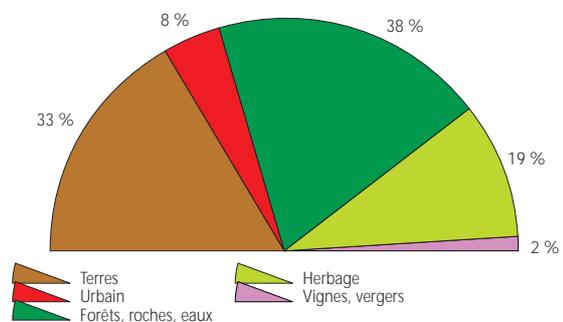
Le territoire français connaît une grande diversité : structures géologiques, relief, climat, morphologie agraire, traditions culturelles et ancrage culturel influencent les occupations et les utilisations du sol, véritable patrimoine naturel.

Selon l'enquête sur l'utilisation du territoire (dite enquête « Ter-Uti ») réalisée par le service statistique du ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Scees), sur les 55 millions d'hectares du territoire, 33 millions sont consacrés à la production agricole et 15 millions sont réservés aux bois et forêts (surtout présents au sud d'une diagonale Bordeaux-Strasbourg). Le territoire non agricole représente 7 millions d'hectares, dont 4,8 millions de sols artificialisés [III.01]. Ceux-ci s'accroissent de 65 000 hectares par an, prélevés sur les espaces agricoles et naturels.

L'occupation des sols en France est par conséquent majoritairement agricole, même si les surfaces agricoles diminuent annuellement d'environ 100 000 hectares, en particulier en Bretagne et Rhône-Alpes [III.03]. Les grandes cultures de céréales, oléagineux, protéagineux, betteraves... représentent 40 % de la superficie agricole utilisée (notamment en Île-de-France, Centre, Nord-Pas-de-Calais et Picardie), les surfaces en herbe 19 % (en diminution), les vergers et les vignes 2 % (essentiellement dans le Sud-Ouest, le Languedoc et la vallée de la Loire) [1].

La forêt (en forte progression) occupe avec les roches et les eaux (relativement stables) 38 %

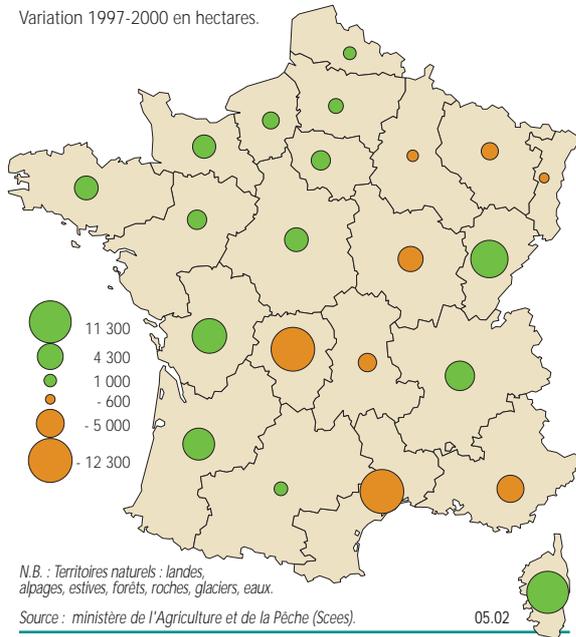
La répartition de l'occupation du sol en France



1 - Source : Scees.

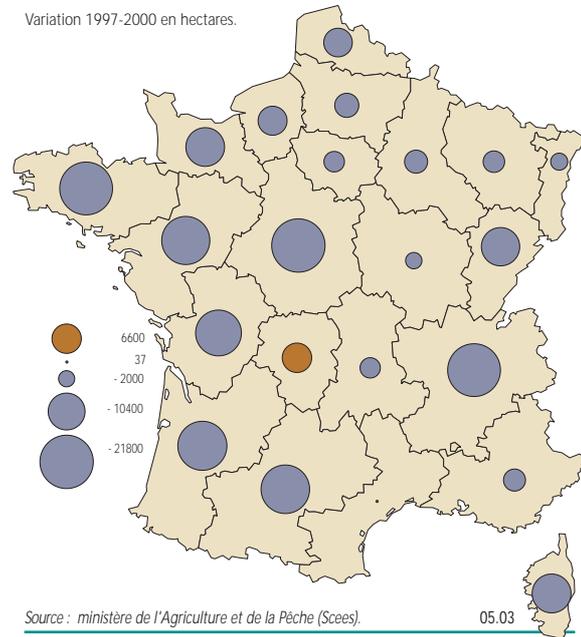
L'évolution des territoires naturels

Variation 1997-2000 en hectares.



L'évolution des terres agricoles

Variation 1997-2000 en hectares.



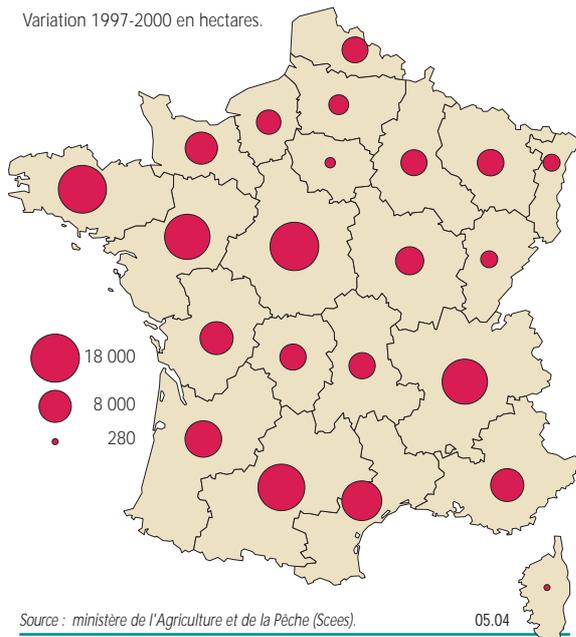
du territoire. 93 % des surfaces de bois et forêts sont affectées à la production ligneuse [III.02]. Quant à l'espace urbanisé, il couvre 8 % du territoire, avec les surfaces artificialisées (constructions, routes, réseaux, occupations industrielles, carrières) et les espaces verts urbains [III.04]. L'habitat individuel occupe 55 % des sols bâtis ;

en seconde position viennent les constructions à usage agricole, devant les constructions à usage industriel et l'habitat collectif.

Si la statistique agricole permet de découvrir la diversité de la France, celle-ci est également visible dans l'inventaire Corine Land Cover, qui complète les données nationales [III.07].

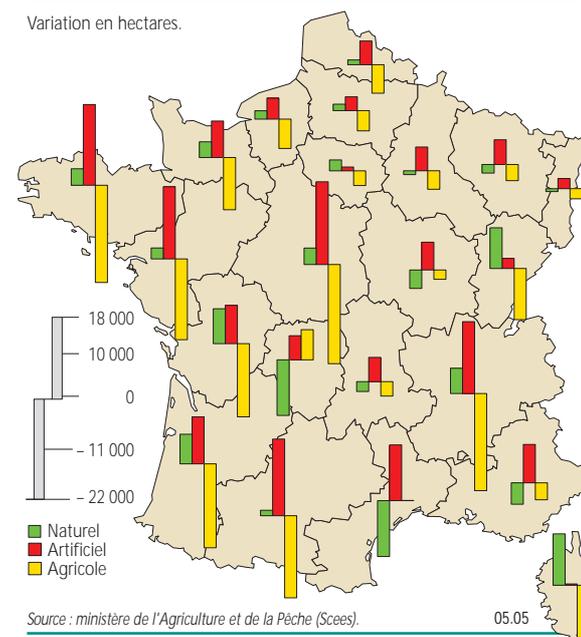
L'évolution des terres artificielles

Variation 1997-2000 en hectares.

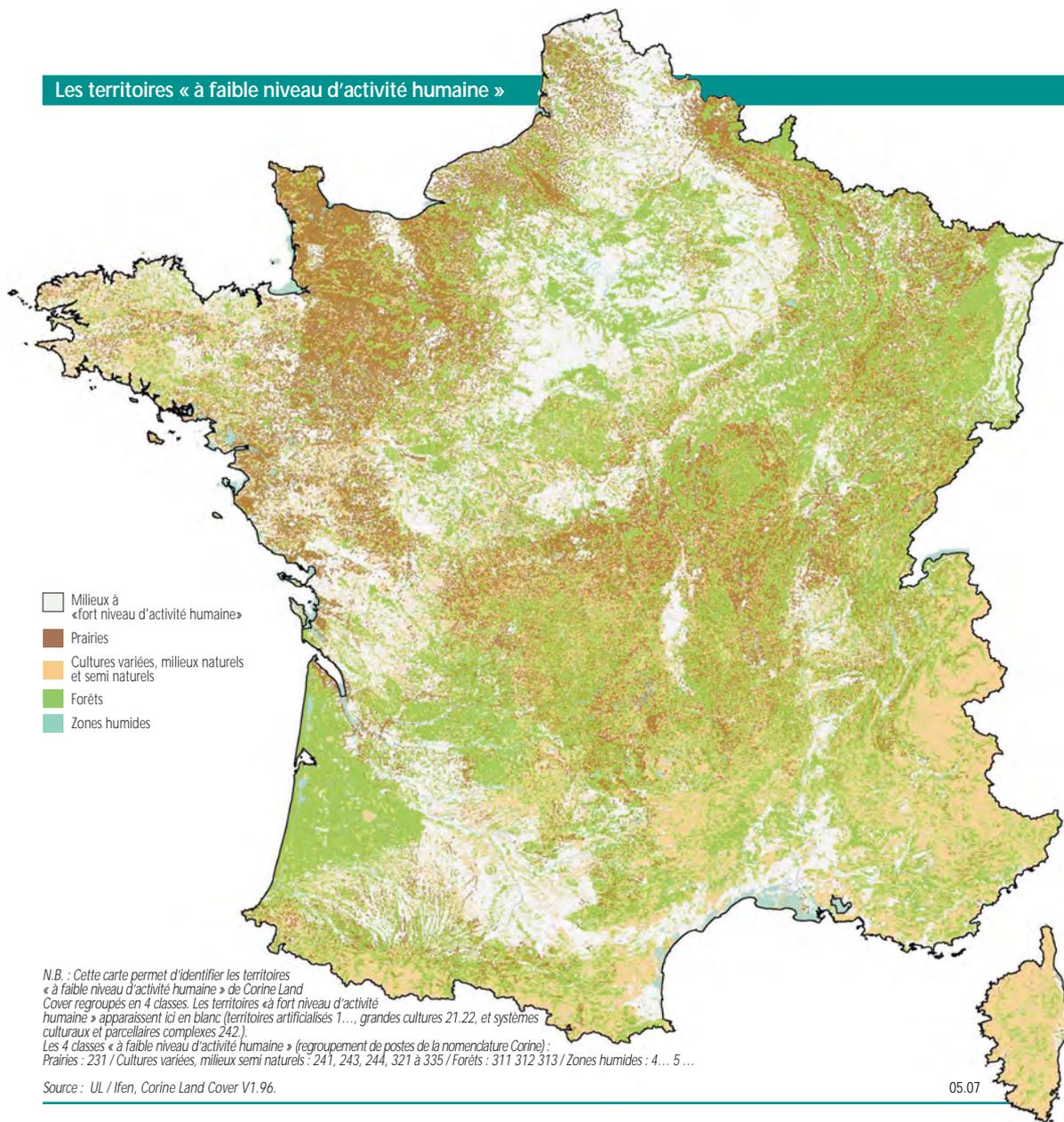


L'évolution de l'occupation des terres entre 1997 et 2000

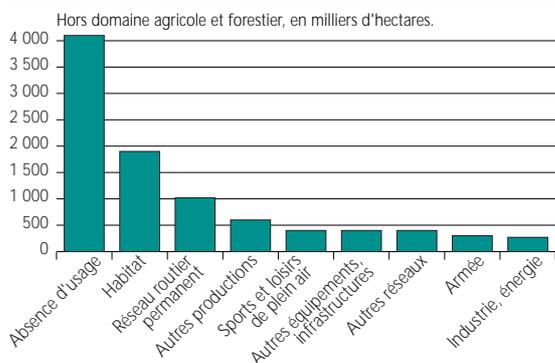
Variation en hectares.



Les territoires « à faible niveau d'activité humaine »



La destination du territoire en 1999



Source : ministère de l'Agriculture et de la Pêche (Scees).

05.06

Corine Land Cover

Corine Land Cover est une base de données géographiques réalisée dans le cadre du programme européen Corine qui coordonne l'information sur l'environnement. Cet inventaire biophysique de l'occupation des terres fournit une information géographique de référence dans vingt-sept États européens et dans les bandes côtières du Maroc et de la Tunisie. L'Agence européenne pour l'environnement est responsable de la continuité de ce programme et la diffusion des données. En France, l'Institut français de l'environnement est chargé d'assurer la production, la maintenance et la diffusion de données et de cartes.

Évolutions

Le recensement de la population 1999

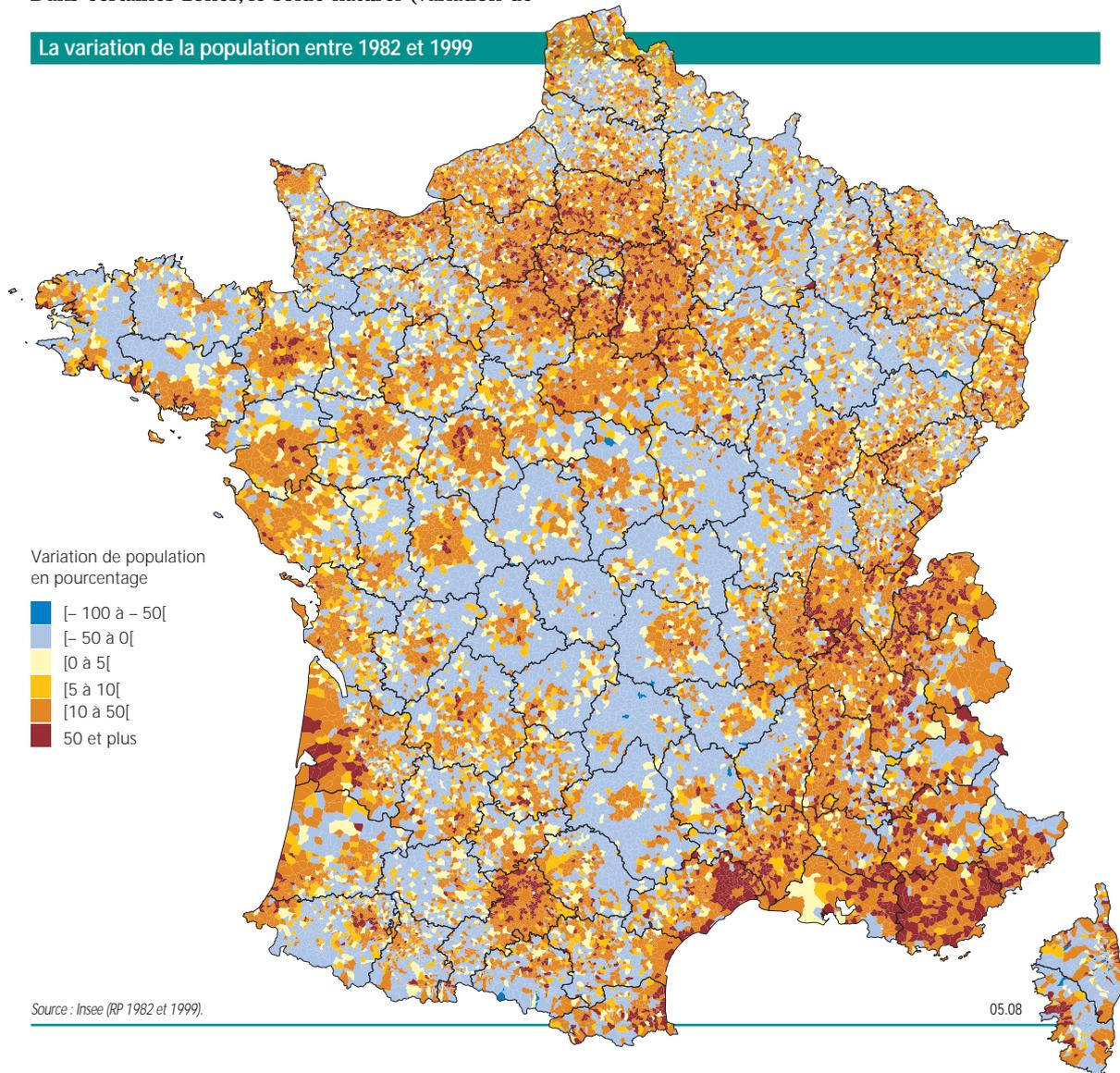
Selon le recensement de 1999, la France a une population de 60 millions d'habitants, soit 3,6 % de plus qu'en 1990. La densité de population de 107 habitants au km² est relativement faible par rapport à celle de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou de la Belgique. Cette moyenne prend en compte les zones rurales extrêmement peu peuplées comme le département de la Lozère avec 14 hab/km² (selon certains auteurs, 10 hab/km² constitue le seuil de la désertification) et les métropoles régionales comme celle de Marseille et sa densité de 1 000 hab/km². Dans certaines zones, le solde naturel (variation de

l'effectif d'une population due à la balance des naissances et des décès) s'est modifié : les jeunes partent en majorité et, la population vieillissant, le nombre de naissances diminue alors que celui des décès s'accroît (Pas-de-Calais, Eure, Moselle, Meurthe-et-Moselle, Marne, Haute-Marne...) [III.08]. Le centre de la France continue de se dépeupler : le Cantal a perdu plus du tiers de sa population depuis un siècle et la Creuse plus de la moitié [2].

Il faut noter que si la France rurale a connu pendant plus d'un siècle un exode d'assez grande ampleur, il n'est plus possible depuis 1975 de parler de dépopulation : non seulement le monde rural ne perd plus d'habitants (sauf le rural profond), mais il

2 - Source : Insee.

La variation de la population entre 1982 et 1999



en gagne globalement. De 1975 à 1990, la population rurale a augmenté de 0,2 % par an. Cependant, de 1990 à 1999, on observe une légère décroissance de l'ordre de 0,3 %, mais le solde migratoire (différence entre les entrées et les sorties) du rural s'est amélioré même si le bilan naturel reste négatif. La population rurale compte aujourd'hui près de quatorze millions de personnes.

Depuis le recensement de 1990, la population s'est accrue dans les aires urbaines : elles comptent quatre millions d'habitants supplémentaires (77 % de la population totale) et couvrent un territoire de plus en plus étendu.

Deux tendances fortes apparaissent donc, lourdes de menaces si elles sont mal maîtrisées : la métropolisation et la périurbanisation.

La métropolisation : avantages et inconvénients d'une armature urbaine forte

La métropolisation* n'est pas un phénomène nouveau, mais elle s'accroît comme le confirme le dernier recensement. Outre la croissance démographique, le solde migratoire est positif dans des villes comme Nantes, Toulouse ou Montpellier. Les aires urbaines de Toulouse, Nantes, Rennes et Montpellier enregistrent des gains de population, avec une évolution annuelle respective de 1,54 %, 1,10 %, 1,32 % et 1,89 %. Toulouse a gagné environ 120 000 habitants entre les deux recensements.

Les territoires polarisés par les grandes villes (Paris et province) sont nombreux. On peut d'ailleurs s'interroger sur la taille optimale, les aspects positifs ou les méfaits de ces grandes concentrations urbaines.

Cette attraction, qui donne à la France une armature urbaine forte, s'explique la plupart du temps par la capacité des grandes villes à offrir des emplois et des logements, mais aussi des agréments résidentiels (soleil, environnement...). Des métropoles régionales étendues (Lille, Lyon, Toulouse, Nantes, Marseille...), qui regroupent sur un même territoire populations, investissements, productions de richesses, grands équipements, et dynamisme culturel, veulent désormais jouer un rôle au niveau européen, aidées en cela par les innovations technologiques ferroviaires. La métropole lilloise, par exemple, grâce au tunnel sous la Manche, étroitement lié au TGV Nord, se trouve au centre d'un triangle Paris, Londres, Bruxelles.

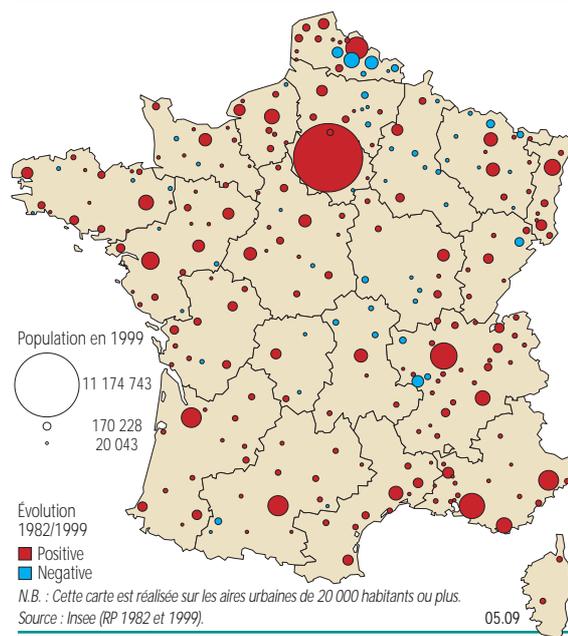
Mais cette tendance ne va pas sans corollaires néfastes : déséquilibres régionaux, problèmes de transports urbains, coûts fonciers et immobiliers induisant une ségrégation spatiale, risque d'une société de plus en plus duale, dispersion, enfin, de l'habitat urbain autour des centres. Les villes s'étalement de plus en plus du fait de la poursuite de la périurbanisation.

La périurbanisation : l'étalement de la ville grâce à la voiture

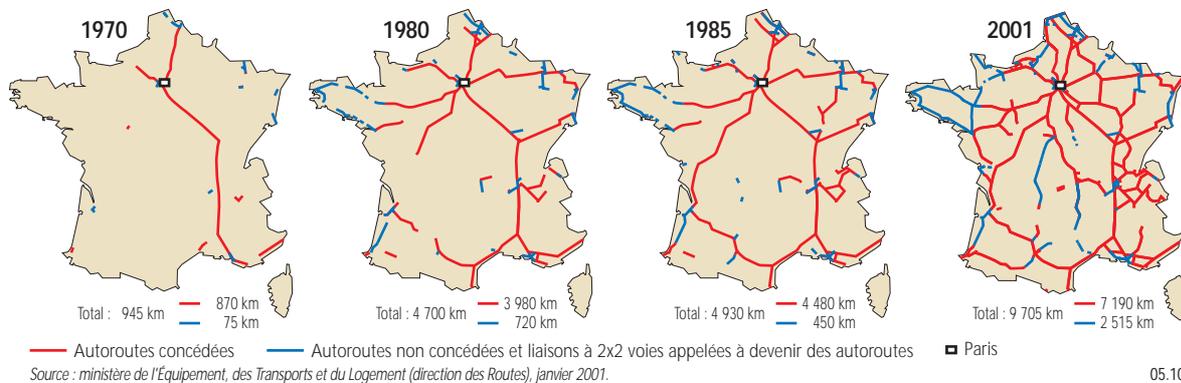
La périurbanisation est la création, autour de la ville et de sa banlieue, de lieux de vie, d'activités et de loisirs, sous une forme diffuse ou polarisée. Elle se traduit par une densification des anciens espaces ruraux, un développement excessif des déplacements en voiture individuelle, ainsi qu'une banalisation des paysages. Commencé il y a vingt ans, ce processus, dû notamment à une mobilité plus facile, continue dans toutes les aires urbaines à croissance démographique forte : Paris et Lyon, mais également Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes ou Strasbourg [III.09].

L'aspiration à une meilleure qualité de vie pousse certains citadins à choisir un territoire périurbain. Mais d'autres facteurs concourent à la périurbanisation, comme le développement des infrastructures, des taxes locales plus faibles, des mesures facilitant l'achat de maisons individuelles et une charge foncière moins importante.

L'évolution de l'urbanisation



L'évolution du réseau autoroutier



Ainsi, entre 1995, année où fut institué le prêt à taux 0 % (qui remplaçait le prêt à l'accession à la propriété), et 2000, plus de 600 000 ménages ont bénéficié de cette aide, principalement pour faire construire ou acquérir une maison individuelle neuve [3]. Ces ménages installés dans le tissu périurbain possèdent le plus souvent deux, voire trois véhicules. Mais le mouvement de délocalisation des lieux d'emplois et d'activités vers les banlieues ou les couronnes périurbaines n'a pas la même ampleur que l'étalement des lieux de résidence ; d'où une augmentation du nombre d'actifs sortant de leur commune de résidence pour se rendre sur leur lieu de travail et un allongement des distances domicile-travail. Outre les accidents et les embouteillages, ces déplacements entraînent l'émission de polluants [4] : trois fois plus que pour les habitants d'un centre-ville, selon les études de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Quant à la campagne, elle n'est plus un espace homogène dont l'identité serait liée à l'agriculture. Des mutations ont eu lieu. Les remembrements ont entraîné la suppression des haies, l'arasement des talus et le comblement des fossés, ce qui a augmenté l'érosion hydrique et éolienne, ainsi que les pollutions des eaux. Cependant, depuis quelques années, les opérations d'aménagement foncier ne sont plus aussi importantes : les surfaces annuelles aménagées sont passées de 300 000 à 150 000 hectares de 1995 à 2001. Des urbains s'approprient de plus en plus cet espace sans s'inscrire pour autant dans une communauté rurale : la part des acheteurs non agricoles dans le marché immobilier rural est majoritaire (75 % en valeur 1999).

Les infrastructures de transport

Pour se développer d'une façon endogène, tous ces espaces ont besoin d'équipements et d'infrastructures réalisés dans une approche intermodale, ce qui est un axe directeur de la politique communautaire des transports.

Le réseau routier et autoroutier métropolitain est assez dense. Au 31 décembre 2000, il compte 27 500 km de routes nationales et 8 806 km d'autoroutes, auxquelles s'ajoutent les routes départementales et communales, ainsi que les chemins ruraux. Entre 1990 et 2000, les investissements en matière de routes nationales ont diminué de 11 %. L'extension du réseau autoroutier est actuellement limitée : réduction de l'endettement, diminution sensible de l'investissement en autoroutes concédées (1 764 millions d'euros en 2000 contre 2 674 en 1996) [5] et priorité donnée au rail.

Réaliser des autoroutes ne désenclave d'ailleurs pas forcément les territoires : contrairement à une idée souvent reçue et selon le rapport présenté en 1999 par la Cour des comptes sur la politique autoroutière française « *les bilans a posteriori des investissements autoroutiers font apparaître qu'il n'y a pas de relation d'automatisme entre la mise en service d'une autoroute et le développement local, et que les effets socio-économiques sont souvent moins favorables qu'annoncés à l'échelle des territoires traversés. Cependant, l'incidence sur l'environnement dépasse généralement les prévisions de l'étude d'impact présentée à l'enquête publique* ». Et c'est en limitant leur accessibilité par des infrastructures lourdes que les zones naturelles périurbaines seront protégées.

3 - Source : Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale.

4 - Voir les chapitres « Air » et « Transports ».

5 - Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DAEI).

L'infléchissement des budgets routiers peut faire craindre qu'on privilégie la création de grands axes (routes à 2, 3, 4 voies ou routes à 2 x 2 voies et plus) au détriment de l'entretien du réseau routier national. Les dotations d'entretien permettent, il est vrai, de satisfaire l'entretien préventif des deux tiers du réseau, mais les programmes de réhabilitation du patrimoine routier sont tout aussi nécessaires.

Les investissements ferroviaires, eux, ont chuté de 2,7 milliards d'euros en 1990 à 1,5 milliard en 1999, même si les subventions publiques sont en hausse (0,96 milliard d'euros). Pourtant, le rail est un moyen de transport substitutif à la route peu pollueur, car l'énergie de traction est essentiellement l'électricité. C'est une des raisons pour lesquelles une volonté politique se dessine depuis quelques années pour développer les différentes formes de transport combiné, en particulier le ferroutage.

Le transport fluvial, avec un réseau de 8 500 km de voies navigables, dont 20 % de voies à grand gabarit (canaux, rivières et fleuves), paraît être le moins conflictuel des transports terrestres : peut-être parce qu'il est aussi le moins important (3 % du transport de fret), loin derrière les frets routier (74,5 %) et ferroviaire (22,5 %). Il connaît pourtant une légère augmentation en tonnes kilométriques (6,3 % entre 1999 et 2000).

Ce mode de transport, en site propre, n'est pas dénué d'intérêt sur le plan environnemental. Toutefois, le projet de liaison Rhin-Rhône a suscité des controverses, en raison du coût et des impacts liés à la réalisation d'un canal (approvisionnement

en eau, désorganisation du système hydraulique, dégradation de la qualité des eaux, augmentation des risques d'inondation causée par la suppression des méandres du Doubs). Son abandon en 1997 a donné satisfaction à ceux qui redoutaient des conséquences environnementales importantes.

Mais il est intéressant d'interconnecter les grands bassins fluviaux, pour favoriser les échanges internationaux : le nouveau projet de canal à grand gabarit Seine-Nord devrait permettre de relier Paris aux voies navigables de l'Europe du Nord.

Les infrastructures et le développement des opérations d'urbanisme le long des routes et autoroutes (comme les zones d'aménagement concerté ou ZAC), ont fragmenté les espaces naturels et artificialisé les sols. Ils ont ainsi contribué à modifier les paysages.

Les paysages

La diversité géomorphologique et climatique de la France a permis une variété des paysages : bocages, champs ouverts, versants aménagés en terrasses...

Mais quelles que soient les différences d'échelle, le paysage résulte de ce que l'homme y a fait ou s'est abstenu d'y faire. Stable ou évolutif, il doit être intégré dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et dans toutes les politiques publiques ayant des incidences paysagères. D'autant qu'au niveau européen, on se préoccupe aussi des paysages : la convention européenne du paysage signée à Florence le 20 octobre 2000 entre les États membres du Conseil de l'Europe a, dans son article 1, défini le paysage comme « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* ».

Les impacts des grandes infrastructures

Les autoroutes et les grandes liaisons interrégionales ont des impacts souvent sévères sur la qualité des paysages. Aussi, pour rechercher une insertion exemplaire des infrastructures comme des ouvrages d'art, l'État a mis en place un financement s'élevant à 1 % du coût total de l'opération (le « 1 % paysage et développement »), sous réserve d'une contribution équivalente des collectivités concernées. Cet



Paris - C. Couvert - Graphies

effort financier ne concerne pas le chantier lui-même, mais au-delà des emprises autoroutières et routières, il permet de traiter les zones de « co-visibilité », et de développer des activités liées au tourisme (par exemple, itinéraires de découverte sur l'A75 entre Clermont-Ferrand et Béziers, villages-étapes comme sur l'A20 entre Vierzon et Brive).

La nouvelle ligne TGV Méditerranée et ses impacts environnementaux

Cette nouvelle ligne d'une longueur de 250 km entre Valence, Avignon et Marseille a été inaugurée en juin 2001. Il aura fallu dix ans entre le début de l'enquête d'utilité publique et l'inauguration. Précédée d'une importante évaluation d'impact et de près de deux cents études de tracé, cette réalisation a finalement coûté 3,81 milliards d'euros.

L'insertion environnementale de la ligne a été une contrainte majeure du projet. Malgré cela, des associations de protection de l'environnement, notamment au sein de comités de suivi placés sous la présidence du préfet de chaque département traversé (Drôme, Vaucluse, Gard et Bouches-du-Rhône), ont protesté contre le choix du tracé et le dimensionnement de certains ouvrages, par crainte de crues mal estimées.

La SNCF a veillé aux impacts environnementaux : elle a notamment créé des sites de compensation de milieux naturels (200 ha), qui font l'objet d'un suivi scientifique, et dont la gestion incombe à des organismes comme les Conservatoires régionaux des espaces naturels Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

Environ un million de végétaux ont été plantés aux abords du TGV et 160 tonnes de graines projetées sur les talus. Pour les déplacements de la faune, des ouvrages ont été réalisés (notamment hydrauliques) : une cinquantaine d'ouvrages permettent la traversée de la grande faune, dont cinq ont fait l'objet d'aménagement particulier (palissades en bois, pièges à traces, plantations appétentes sur l'ouvrage, etc.) ; une centaine est destinée à la petite faune, dont une quarantaine spécialement réalisée ou aménagée à son usage (augmentation du diamètre de la buse, plantations aux abords du passage, réalisation de banquettes « à sec » à l'intérieur de l'ouvrage, etc.).

Un observatoire environnemental du TGV Méditerranée, créé en 1999, a pour mission d'établir un bilan des mesures environnementales et de réaliser une banque de données qui servira à d'autres projets.

Les voies ferrées à grande vitesse ont elles aussi des impacts sur l'environnement, par « effets de coupure ». C'est une des raisons pour lesquelles le tracé des lignes TGV du grand Sud-Est a été parfois violemment contesté.

Cependant, comme pour les autoroutes, des efforts sont réalisés pour limiter les impacts environnementaux de ces infrastructures.

L'enquête publique

Selon la loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement, dite loi « Bouchardeau », l'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir son appréciation préalablement à certaines décisions ou opérations. Sont soumises à enquête publique les opérations de planification urbaine, ainsi que les opérations d'aménagement d'un montant supérieur à 1,8 million d'euros susceptibles d'affecter l'environnement.

Selon la loi du 2 février 1995, la déclaration d'utilité publique peut être assortie de prescriptions particulières (destinées à réduire ou compenser les conséquences néfastes des aménagements pour l'environnement) et précédée d'un débat public, animé par la Commission nationale du débat public ou CNDP" [voir chapitre « La politique de l'État »]. Mais les décideurs et les citoyens ne maîtrisent pas toujours la culture de la participation.

La procédure d'élaboration des grands projets d'infrastructures

Débat sur l'intérêt économique et social du projet

- Cahier des charges
- Commission nationale du débat public
- Enjeux socio-économiques
- Impacts significatifs sur l'environnement

Élaboration du tracé

- Comparaison des options du tracé
- Choix d'un projet de tracé

Utilité publique

- Observations du public recueillies par des commissaires-enquêteurs
- Rapport d'enquête
- Publication des conclusions de l'enquête publique
- Décret d'utilité publique (après avis du Conseil d'État)

Finalisation des études et réalisation des travaux

- Suivi de la mise en œuvre des engagements de l'État par les comités de suivi présidés par les préfets

Bilan après la mise en service

- Évaluation des résultats obtenus au regard des cahiers des charges et des engagements de l'État
- Évaluation des impacts sur l'environnement
- Publication du bilan

Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2001. 05.11

Des chartes pour limiter la prolifération de pylônes en tous genres

La loi du 10 février 2000, décidant des modalités d'ouverture du marché français de l'électricité dans le cadre de la transposition en droit national de la directive européenne de 1996, a entraîné la création d'une nouvelle structure le 1^{er} juillet 2000 : le Réseau de transport d'électricité (RTE).

Intégré à EDF, ce gestionnaire indépendant a pour mission d'exploiter, d'entretenir et de développer le réseau public de transport d'électricité. Il doit continuer la politique d'EDF en faveur de la protection de l'environnement. Il reprend à son compte l'avenant « Réseaux électriques et environnement » signé en 1997 entre l'État et EDF, qui complétait et renouvelait pour une durée de quatre ans celui du 25 août 1992. Intitulé « Insertion des réseaux électriques dans l'environnement », celui-ci avait permis de réduire la longueur des lignes aériennes à haute et très haute tension (de 63 000 à 400 000 volts) par déposes et réalisation de lignes souterraines [ill. 13]. Reste que tous les niveaux de tension ne connaissent pas le



C. Couvert - Graphies

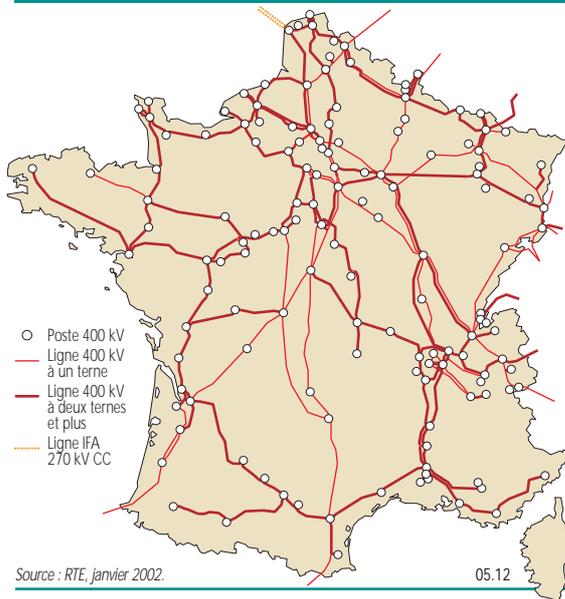
même taux d'enfouissement, en raison notamment de contraintes techniques.

La pratique de la concertation s'est renforcée, même si elle s'accompagne parfois de violentes polémiques, comme pour les tracés de la ligne à très haute tension à deux circuits de 400 000 volts de Boutre (Var) à Carros (Alpes-Maritimes) à l'intérieur du Parc naturel régional du Verdon. Une opposition très forte s'était en effet manifestée lors du débat public devant la CNDP, entraînant une expertise, puis un arbitrage ministériel dans le sens de l'abandon du projet initial. Actuellement, le projet s'oriente vers le renforcement de la ligne existante de 225 000 volts en 400 000 (une ligne à un seul circuit). Un premier protocole a été signé le 3 septembre 2001 pour déterminer les modalités d'une nouvelle concertation entre l'État, le RTE et la coordination élus-associations.

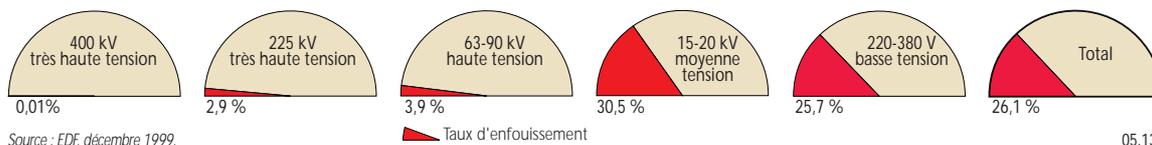
D'autres éléments enlaidissent le paysage : pour développer les stations-relais destinées à la téléphonie cellulaire, les opérateurs installent des antennes sur des points élevés (pylônes, terrasses d'immeubles, églises...). Souvent mal intégrées dans le paysage, ces antennes sont en pleine expansion : environ 30 000 à la fin de l'année 2000. Elles sont mises en cause également pour leurs émissions d'ondes électromagnétiques (effets possibles sur la santé).

Selon une charte nationale signée le 12 juillet 1999 par les opérateurs de téléphonie et l'État, l'implantation et la conception des équipements (antennes ou pylônes) se feront dans le respect de contraintes environnementales, imposant dans certains cas le recours à un architecte ou un paysagiste conseil, selon la qualité et la fragilité des milieux.

Le réseau électrique à très haute tension (400 kV)



Le taux d'enfouissement des lignes du réseau électrique français



Le représentant de l'État devra être informé de tous les projets d'implantation soumis à permis de construire ou déclaration de travaux sur des sites sous surveillance (comme les zones Natura 2000 ou les zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique...), sur des espaces réglementés (ZPPAUP, sites classés, parcs nationaux, certains espaces protégés au titre de la loi Montagne et de la loi Littoral) et sur des entités paysagères. Les opérateurs s'engagent également à ce que « *la population riveraine des équipements ainsi que celle concernée par leurs impacts soient largement informées, conformément à la charte de concertation publiée en 1996 à l'initiative du ministère chargé de l'Environnement* ». Une circulaire interministérielle du 16 octobre 2001, relative à l'implantation des antennes-relais de radiotéléphonie mobile, porte sur la protection de la santé et de l'environnement, la mise en place de structures de concertation et le contrôle des obligations des opérateurs.

Autre facteur de dégradation des paysages : les entrées d'agglomération qui concentrent d'immenses hangars commerciaux revêtus de panneaux publicitaires accrocheurs.

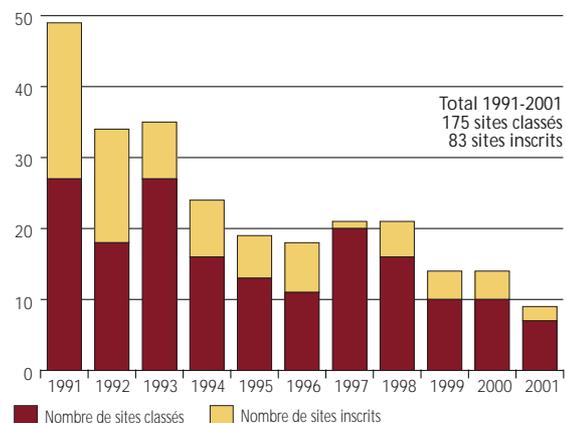
Certains sites présentent un intérêt spécifique et font l'objet depuis plus ou moins longtemps de procédures particulières, perçues comme des labels, notamment par les communes qui en bénéficient. Il s'agit des sites classés ou inscrits, des opérations grands sites et des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Des outils pour protéger le patrimoine paysager remarquable

Sites classés et sites inscrits : le rajeunissement d'une vieille loi

La protection des monuments naturels et des sites les plus remarquables et prestigieux de France, régie par les articles L.341-1 à L.341-22 du code de l'environnement (ancienne loi du 2 mai 1930) a donné lieu à 5 100 inscriptions et 2 700 classements. Mais ces espaces ont des dimensions et des caractéristiques extrêmement diverses. L'évaluation des effets de cette législation, lancée en 2000, est l'un des grands axes de l'action du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement dans ce domaine. La politique actuelle de protection doit se poursuivre à raison de quinze à vingt classements et dix inscriptions par an en moyenne, avec une attention particulière à la gestion ultérieure

Les sites classés et inscrits de 1991 à 2001



Source : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (DNP), 2001. 05.14

des sites. Parmi les sites classés en 2001, on mentionnera les gorges de l'Hérault (Hérault), les marais de Goulaine (Loire-Atlantique), le gouffre de Padirac et son réseau souterrain (Lot), les mornes de la pointe du Diamant (Martinique), le coteau de la Jonchère (Yvelines), les bassins et le saut du Doubs (Doubs) et la rigole de la Plaine (Aude, Haute-Garonne et Tarn), ce dernier classement parachevant le classement global du canal du Midi et de ses deux ouvrages d'alimentation.

Les opérations Grands Sites : protéger les sites contre les excès de leur succès

Initiées en 1976 puis relancées en 1989, les opérations Grands Sites ont pour objet de réhabiliter et de mettre en valeur les sites protégés les plus remarquables et les plus menacés (notamment du fait de l'afflux touristique), tout en permettant un développement économique compatible avec la qualité et l'esprit des lieux. Cette démarche partenariale s'appuie sur plusieurs principes :

- intervenir de façon significative sur des sites classés parmi les plus fréquentés et les plus menacés (paysage et milieu), et engager un partenariat avec les collectivités locales ;
- rechercher des mesures pour restaurer le site et pérenniser l'équilibre écologique et paysager retrouvé, tout en assurant un accueil de qualité aux visiteurs par des aménagements appropriés, si possible générateurs de retombées économiques locales ;
- instaurer une structure de gestion, chargée de la maîtrise d'ouvrage des travaux prévus, de l'entretien du site et des mesures d'évaluation de son évolution.

Une convention, signée entre l'État et les différents partenaires locaux, formalise leurs modalités d'actions et leurs participations financières. Le programme d'actions est financé en partenariat avec les collectivités locales et souvent l'Union européenne, dans la limite d'un montant moyen par opération de l'ordre d'un million d'euros pour la part du ministère chargé de l'Environnement, qui n'exède pas 50 % du montant global.

Les financements réalisés de 1989 à 2000 témoignent de l'intérêt de cette politique concertée d'aménagement du territoire : elle valorise les territoires qui abritent les sites protégés, elle renforce également leur image et leur attractivité [6].

Les ZPPAUP pour protéger et mettre en valeur le patrimoine architectural

Instituées par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) peuvent être créées autour des monuments historiques, ainsi que dans les quartiers et sites à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.

Avec la loi du 8 janvier 1993 (loi « Paysages »), le terme « paysager » est venu compléter l'intitulé initial : cet ajout affirme davantage encore la nécessité de prendre en compte la dimension paysagère. Le paysage devient un objet juridique de plus en plus identifié, ce que réclamaient de nombreux élus.

Plus de quinze ans après le lancement des ZPPAU, cette procédure contractuelle conduite en étroite collaboration avec l'architecte des Bâtiments de France et les collectivités locales permet de gérer en souplesse un patrimoine varié. En 1999, 302 ZPPAUP étaient approuvées [7].

Les directives paysagères, pour concilier protection et aménagement

La loi « Paysages » a donc officialisé l'émergence d'une forte sensibilité du public et des administrations à la dégradation des paysages. Le législateur a intégré un volet paysager aux projets architecturaux soumis à la délivrance d'un permis de construire et reconnu les parcs naturels régionaux comme « cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages ». Il a aussi créé des directives qui juxtaposent, dans leur intitulé, les termes de « protection » et de « mise en valeur » des paysages.

Élaborées à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales, puis approuvées par décret en Conseil d'État [8], ces directives fixent les orientations et principes fondamentaux de protection des structures paysagères, applicables à des territoires remarquables. Elles organisent les conditions dans lesquelles les documents d'urbanisme autorisent la constructibilité et la façon dont peuvent être conciliés aménagement et protection, notamment sur le littoral, en montagne, près des villes et le long des fleuves et rivières.

La notion juridique de structure paysagère étant nouvelle, seules quatre directives sont en cours : les côtes de Meuse, les vues sur la cathédrale de Chartres, le massif des Alpilles et le mont Salève. Aucune n'est actuellement approuvée.

Les documents d'urbanisme et la valorisation du paysage quotidien

Le volet paysager introduit dans les plans locaux d'urbanisme

Les chartes des parcs naturels régionaux, qui apportent une contribution significative à la préservation du patrimoine naturel et paysager, sont opposables aux documents d'urbanisme. Mais au-delà de la protection des paysages remarquables, les collectivités territoriales, et d'abord les communes, sont incitées à participer à celle du paysage ordinaire. Aussi, lors de l'élaboration ou de la mise en révision de documents d'urbanisme, les études sur le paysage consistent-elles en une description de l'existant, et en une identification des unités paysagères qui justifient une protection. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) dispose que les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale doivent assurer la protection des paysages et la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti [9]. Les plans locaux d'urbanisme peuvent en particulier « identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger; à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection » [10].

6 - Source : Voir le chapitre « Le tourisme et les loisirs ».

7 - Source : ministère de la Culture.

8 - Article L.350-1 du code de l'Environnement.

9 - Article L.121-1 du code de l'Urbanisme.

10 - Article L.123-1-7 du code de l'Urbanisme.

Quant aux schémas de cohérence territoriale, ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation. Les incidences paysagères de la loi SRU sont patentées et les questions des élus locaux se poseront désormais en termes de globalité des territoires. Des atlas paysagers peuvent leur venir en aide *[voir hors-texte]*.

Le Conseil national du paysage (CNP) a été institué par un arrêté du 8 décembre 2000. Il est composé de personnalités qualifiées : paysagistes,

universitaires, membres du milieu associatif et représentants des administrations. Il a pour missions d'établir un rapport sur l'évolution des paysages, de procéder à un bilan de la loi « Paysages » de 1993 et de proposer toute mesure susceptible d'améliorer la situation des paysages : il s'agit donc d'une politique qui va au-delà du seul souci de préservation. Des moyens l'accompagneront, puisque les crédits consacrés à la protection de la nature, des sites et des paysages ont augmenté de 7,2 % pour 2002, soit un montant de 118,1 millions d'euros.

Les atlas des paysages

Publiés ou à l'étude sur les trois quarts de la France, ces atlas sont réalisés dans le cadre d'un partenariat entre État et collectivités territoriales. Permettant une meilleure connaissance des paysages et des enjeux dont ils sont l'objet (gestion de la forêt, maintien du bocage, insertion d'équipements nouveaux), ces documents constituent une référence partagée. Ils favorisent la cohérence des politiques paysagères des différentes collectivités publiques.

Un des premiers atlas des paysages a été initié en 1992 par le conseil général et le conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) des Yvelines.

En Bourgogne, existent trois types de documents : un état des lieux réalisé en 1997 par la direction régionale de l'Environnement (Diren) comprenant environ quatre-vingts entités paysagères (essentiellement sous forme de cartes), un document sur les reconnaissances et les représentations des paysages de Bourgogne achevé en 2001, sous maîtrise d'ouvrage de la Diren et du conseil régional de Bourgogne. Un autre document est en cours de réalisation sur le Morvan, avec utilisation d'un système d'information géographique, sous maîtrise d'ouvrage du parc du Morvan avec des financements de l'État, du conseil régional et des fonds structurels.

En Poitou-Charentes, l'atlas des paysages a été terminé en 1999 sous maîtrise d'ouvrage du conservatoire d'Espaces naturels. Financé par l'État, la région et l'Europe, il est un outil tant pour les porter à connaissance du préfet, tels qu'ils ont été redéfinis par la loi SRU, que pour la politique des pays.

En Franche-Comté, l'atlas des paysages régional est conçu à partir d'images satellitaires (Landsat) avec une déclinaison pour chacun des quatre départements.

Les régions adoptent donc des démarches différentes, suivant leurs singularités.

La maîtrise des dispositifs publicitaires

La loi du 29 décembre 1979 ^[11], relative à la publicité, aux enseignes et aux pré-enseignes, vise à permettre l'exercice de la liberté de l'affichage tout en assurant la protection du cadre de vie. À ce titre, elle tient une place importante dans la politique paysagère. Au niveau local, maires et préfets disposent d'un pouvoir concurrent pour la mise en œuvre de cette politique, le maire agissant au nom de l'État. Cette loi prévoit également que les règles nationales pourront être adaptées aux circonstances locales, en concertation avec les professionnels.

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 a renforcé les sanctions applicables aux contrevenants et introduit le principe d'une déclaration préalable des dispositifs publicitaires. Huit décrets d'application précisent les conditions d'implantation de la publicité, des enseignes et des pré-enseignes ainsi que les règles applicables à l'affichage d'opinion, aux véhicules publicitaires et aux bâtiments naviguant sur les eaux intérieures. Ces décrets mentionnent les procédures d'adoption des réglementations locales de la publicité.

Plus de 26 millions de Français vivent dans une commune où la publicité fait, ou va faire prochainement, l'objet d'un règlement local. 1 006 règlements locaux de publicité, concernant 1 201 communes, ont été approuvés depuis l'entrée en vigueur de la réglementation ; 292 règlements concernant 354 communes sont en cours d'adoption. En ce qui concerne la prévention et la répression (pour l'année 1999), quelques chiffres en montreront l'ampleur : 10 637 procédures engagées au total (dont 4 205 procédures amiables), 4 365 procès-verbaux dressés, 1 265 arrêtés de mise en demeure de déposer ou modifier un dispositif publicitaire illégal, 764 dispositifs mis en conformité d'office, 5 505 mises en conformité obtenues, 10 850 déclarations préalables.

¹¹ - Loi intégrée au code de l'Environnement, articles L.581-1 à 45.

En avril 2001, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement a adressé une circulaire aux préfets, leur demandant d'organiser dans chaque département des pôles de compétence spécialisés sur le thème de la publicité : coordonner les actions de l'État, faire le lien avec les communes et définir une stratégie d'ensemble pour lutter contre l'affichage illégal.

Les réponses

Le schéma de développement de l'espace communautaire

Même si l'Union européenne n'a pas actuellement de compétence en aménagement du territoire, elle est très présente dans la réalisation de projets, notamment par le biais financier qui permet l'optimisation des politiques nationales et régionales d'aménagement du territoire et de développement économique. Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) intitulé « Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne », approuvé en mai 1999 à Postdam, constitue un cadre de référence non contraignant pour ces politiques.

Le SDEC propose aux États membres de prendre en compte dans l'aménagement des territoires nationaux les objectifs qu'il promet ; mais aussi d'informer le public du déroulement de la coopération européenne dans le domaine de la politique de développement spatial.

Il préconise un développement polycentrique et décentralisé qui permette à toutes les régions de concrétiser leur potentiel économique tout en préservant leur environnement, en s'appuyant sur le principe de précaution. Le SDEC suggère ainsi la mise en place d'un réseau écologique européen englobant les sites protégés, la gestion concertée des grandes nappes aquifères et des eaux côtières, ainsi que des actions contre les risques d'inondation. Il promet également des politiques conciliant l'entretien du patrimoine naturel et le développement économique des zones rurales.

Pour intégrer les objectifs communautaires et consolider la décentralisation, la France, au travers d'un corpus législatif particulièrement riche dans les années 1999-2000, a créé ou développé de nou-

veaux outils de planification et renforcé les domaines privilégiés d'actions conjointes avec les collectivités territoriales.

Dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire se mettent en place. Elles s'appuient sur plusieurs organismes : la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (Datar), les comités interministériels d'Aménagement et de Développement du territoire (Ciadt) ou le conseil national d'Aménagement et de Développement du territoire (Cnadt).

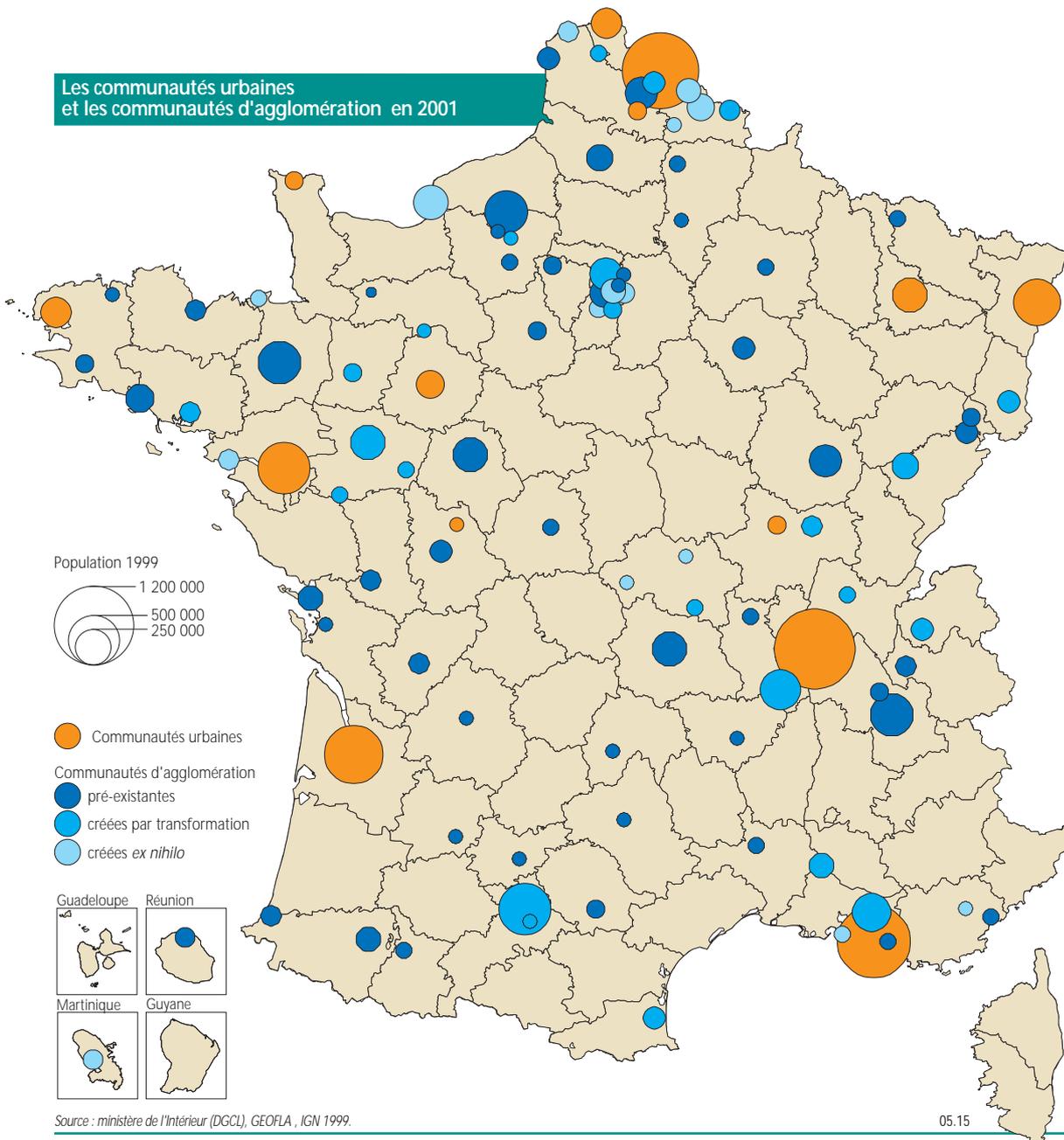
Ce nouveau dispositif de planification nationale renouvelle la conception de planification territoriale en instituant des schémas de services collectifs (SSC) qui se substituent au schéma national prévu par la loi du 4 février 1995.

Les schémas de services collectifs

Fondés sur l'analyse de la situation actuelle et l'évaluation des besoins, neuf schémas vont encadrer le développement du territoire au cours des vingt prochaines années. Le schéma des espaces naturels et ruraux, quant à lui, définit dix enjeux majeurs du territoire : la préservation des grandes vallées fluviales, de la bande littorale, des montagnes et des zones humides, la déprise agricole, la redynamisation des zones dévitalisées, l'amélioration des ressources en eau, la prévention contre les risques naturels, l'existence d'un réseau écologique et la maîtrise de la périurbanisation.

Autre objectif de la LOADDT : maintenir ou favoriser l'implantation de services publics de proximité en nombre suffisant sur les territoires en déclin, sans éluder le problème du coût de ces maintiens, notamment en milieu rural. Les administrations doivent donc élaborer des plans pluriannuels d'évolution de leurs services, et les transmettre à la Datar qui est chargée de vérifier la cohérence des mesures de réorganisation envisageables. Aucun service public ne pourra être supprimé sans une étude d'impact préalable.

Les politiques publiques devront également s'appuyer sur des territoires de projet. Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, la LOADDT fortifie la notion de « pays », véritable lieu d'action collective. Par sa cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, ce territoire infra-régional permet l'émergence locale de projets bénéficiant d'une contractualisation en

Les communautés urbaines
et les communautés d'agglomération en 2001

matière de développement économique et d'aménagement de l'espace.

Le contrat de pays est le fruit d'étapes successives : définition d'un périmètre d'étude et validation, puis adoption d'une charte de pays exprimant le projet commun de développement durable du territoire et la stratégie pour le réaliser, contrat, enfin, déclinant des actions en cohérence avec les orientations du contrat de plan État-région.

En 2001, environ trois cents pays étaient constitués ou en cours de constitution, pour un seul contrat de pays signé (Pays Basque). Entre trente et

cinquante contrats sont attendus au premier semestre 2002 [12].

Comme les chartes de pays, les projets d'agglomération, fondement des contrats du même nom, devront suivre les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux. Ces projets déterminent les orientations que se fixent les agglomérations sur les actions à mettre en œuvre pour réduire les inégalités, maîtriser les conséquences de l'étalement urbain et développer une qualité de vie par la

12 - Source : Datar.

protection de l'environnement et une plus grande accessibilité de tous aux services publics.

Pour bénéficier des financements *ad hoc*, les contrats d'agglomération intervenant en application du contrat de plan État-région peuvent être signés jusqu'en 2003.

La LOADDT et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi « Chevènement ») créent les conditions du développement des pays et des communautés d'agglomérations.

À côté de structures existantes comme les communautés urbaines et les communautés de communes, les nouvelles communautés d'agglomération viennent bouleverser les architectures intercommunale et communale en exerçant de plein droit, aux lieux et places des communes membres, quatre compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, habitat et logement sur le territoire communautaire et politique de la ville) et au moins trois compétences optionnelles parmi les cinq prévues par la loi, dont la voirie communautaire, l'assainissement, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. Au 1^{er} janvier 2001, 90 communautés d'agglomération rassemblent près de 11,5 millions d'habitants [ill. 15].

Enfin, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) prévoit de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales en renouvelant les outils de planification. Elle instaure notamment des schémas de cohérence territoriale, mais ne supprime pas les directives territoriales d'aménagement. Ces dernières ont pour objet d'exprimer et de clarifier les orientations et les objectifs retenus par l'État, là où des enjeux particulièrement importants d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur du territoire le justifient. Mais des interrogations subsistent sur l'ar-

ticulation des schémas de cohérence territoriale avec les directives territoriales d'aménagement, au-delà de leur nécessaire compatibilité.

Quant aux plans locaux d'urbanisme, ils remplacent les plans d'occupation des sols. En exposant l'ensemble de la politique communale en matière d'urbanisme et la façon dont est envisagé le développement urbain, ils devront permettre aux collectivités de s'engager vis-à-vis des citoyens, au travers du projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

S'il faut attendre quelques années pour juger de leur efficacité, ces territoires sont d'ores et déjà susceptibles de contribuer aux dialogues entre communes centres et communes périphériques, élus et services de l'État, et de faire émerger des choix partagés, dans un cadre de gouvernance.

Les contrats de plan État-régions (CPER)

Après plusieurs générations de CPER, la quatrième (2000-2006) est en place. Elle comporte vingt-six contrats de plan (dont quatre pour les DOM) d'un montant de 17,38 milliards d'euros décidé au CIADT d'Arles du 23 juillet 1999. Elle innove en instituant un volet territorial qui s'ajoute au volet régional. Celui-ci concerne les grands investissements ayant trait à l'ensemble de la région. Le volet territorial s'intéresse, lui, aux actions qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire, en s'appuyant sur les pays et les communautés d'agglomération, les parcs naturels régionaux et les réseaux de ville, avec lesquels existe une possibilité de contractualisation. Les parcs naturels régionaux sont des territoires qui font l'objet d'un projet de développement, matérialisé par une charte. Ils sont notamment habilités à souscrire un contrat particulier au contrat de plan État-région. Le SDEC souligne l'importance des réseaux de villes comme contrepoids à la concentration métropolitaine ; ils permettent « *au-delà du simple échange d'expériences de poursuivre des objectifs et de réaliser des projets communs, par exemple en matière de gestion des transports locaux, de logistique urbaine, de coopération entre universités et centres de recherche...* ».

L'État a posé trois priorités : l'emploi, la cohésion sociale et le développement durable. Les régions ont axé les leurs sur les transports, l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi que l'aménagement des territoires et le développement économique,



Dans le Velay - C. Couvert - Graphies

sans oublier les problématiques locales : par exemple les transports en commun en Île-de-France, la gestion de l'eau en Bretagne, les reconversions industrielles en Lorraine ou dans la région Nord-Pas-de-Calais. Dans les territoires d'ancienne industrialisation, les structures territoriales sont particulièrement sollicitées pour mener des actions de requalification environnementale. Ainsi, la région Nord-Pas-de-Calais contribue à la réhabilitation de friches industrielles comme la plate-forme multimodale de Dourges (Pas-de-Calais), projet d'intérêt européen en cours de réalisation.

Le montant total des crédits affectés par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement à la protection de l'environnement dans le cadre des CPER pour la période 2000-2006 s'élève à 490 millions d'euros (France métropolitaine et Dom), contre 200 millions pour la précédente génération, soit une progression de 147%. À ces crédits, s'ajoutent ceux que le ministère engage dans d'autres programmes complémentaires (l'Après-mines Lorraine et Nord-Pas-de-Calais) et interrégionaux (plan Loire Grandeur Nature, mont Saint-Michel), ainsi que cinq conventions de massifs pour un montant total de 128,5 millions d'euros. La part du ministère dans le volet régional s'élève ainsi à 2,8% de la masse globale des crédits CPER et à 15,5% pour ce qui concerne les programmes complémentaires, interrégionaux et conventions de massifs. À ces actions s'ajoutent celles des autres ministères, également à vocation environnementale.

Chaque CPER a dû prendre en compte les politiques interrégionales et nationales, les politiques des contrats de territoires voisins, ainsi que les politiques européennes.

Politiques européennes, politiques régionales et éco-conditionnalité

Outre les zonages nationaux, comme les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU), les zones urbaines sensibles (ZUS) et les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), certains territoires sont zonés au titre de la politique européenne des fonds structurels.

Pour ces fonds, qui financent la politique régionale communautaire et permettent de créer les conditions d'une réduction des disparités entre les territoires, une nouvelle politique de zonage a également été mise en place, pour améliorer leur efficacité.

Le règlement communautaire (CE) 1260/1999 du Conseil, adopté le 21 juin 1999, réduit le nombre d'objectifs structurels (ils ne sont plus que trois), modifie la concentration géographique et renforce le partenariat avec les autorités régionales et locales en ce qui concerne notamment la protection et l'amélioration de l'environnement.

Pour la période 2000-2006, les fonds structurels dont bénéficie la France s'élèvent à 15,6 milliards d'euros (Feder*, FSE, Feoga/orientation et Ifop). Les départements d'outre-mer restent éligibles à l'Objectif 1 (régions en retard de développement), tandis que la Corse et les zones du département du Nord n'en font plus partie tout en bénéficiant d'un soutien transitoire au titre de cet objectif jusqu'en 2005.

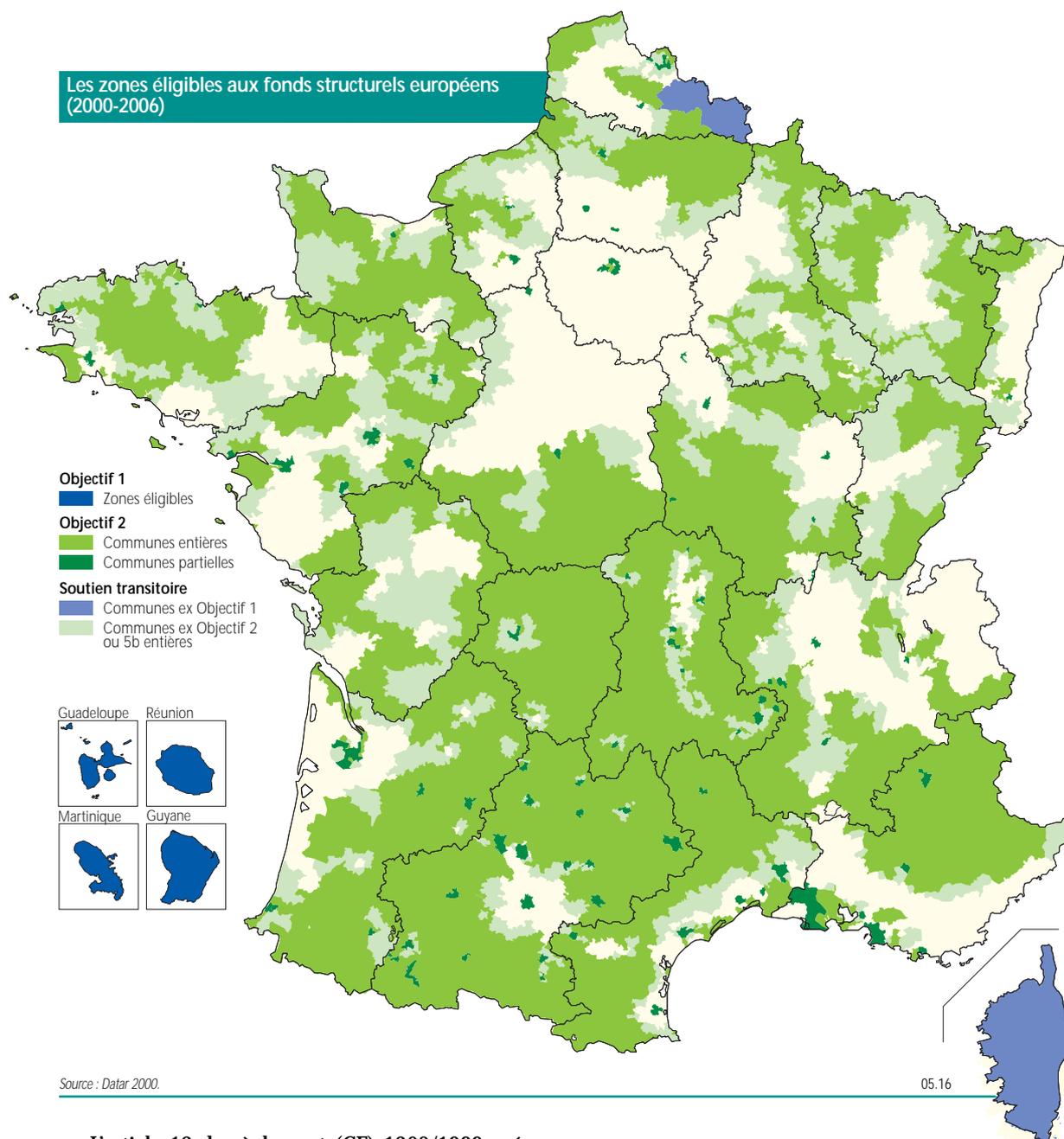
Dans la Franche-Comté viticole - C. Couvert - Graphies



La France est le premier pays bénéficiaire de l'Objectif 2* : 27% des crédits octroyés par l'Union vont aux vingt-et-une régions métropolitaines, mais moins d'habitants y sont éligibles (18,8 millions de Français, au lieu des 24,7 millions éligibles aux anciens Objectifs 2 et 5B), soit un recul de 25%. Certains équilibres sont modifiés, puisque la région Île-de-France bénéficie de certaines zones éligibles, alors que la France de l'ouest est moins bien dotée que lors du précédent zonage [ill. 16 page suivante]. Mais les zones éligibles dans la période 1994-1999 et non éligibles pour 2000-2006 bénéficieront d'un soutien transitoire dégressif.

L'amélioration de l'attractivité des territoires régionaux par la valorisation de l'environnement a été l'un des axes stratégiques des documents uniques de programmation (Docup)*. Ainsi, comme l'indique par exemple la mesure 21 de l'axe 2 du Docup des Pays de la Loire, dotée d'une enveloppe d'un peu plus de 37 millions d'euros pour l'Objectif 2 et les zones en soutien transitoire, une attention prioritaire est accordée à la protection et à la valorisation de l'environnement ligérien.

Les zones éligibles aux fonds structurels européens (2000-2006)



L'article 12 du règlement (CE) 1260/1999 prévoit que les actions cofinancées par les fonds structurels doivent respecter les autres politiques communautaires et notamment la réglementation européenne en matière de protection de l'environnement. Ainsi, selon leur nature et leur localisation, les projets devront être compatibles avec les directives européennes : par exemple la directive Habitats 92/43/CEE du 21 mai 1992, en ce qui concerne les effets significatifs sur une zone Natura 2000 ou une zone de protection spéciale, ou la récente directive 2001/42/CE du 27 juin 2001. Selon cette directive, qui devra être transposée en droit interne avant le

21 juillet 2004, l'évaluation environnementale doit être prise en compte dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (aménagement du territoire urbain et rural, transports...). Cette véritable évaluation *ex ante*, avant toute adoption de projets, très en amont dans le cadre du processus décisionnel, comporte notamment la rédaction d'un rapport décrivant et évaluant non seulement les impacts environnementaux notables et probables, mais aussi les solutions de substitution raisonnables.

Perspectives

Maillage du territoire avec des « pays » et des « agglomérations » porteurs de projets, modes de gestion contractualisés, nouveaux outils de planification : le développement durable a enfin trouvé une transcription législative. La fusion des cultures de l'environnement et de l'aménagement du territoire s'accomplit progressivement, en même temps que se développent des analyses stratégiques couplées à des procédures d'évaluation. Ces nouvelles démarches libérant les initiatives locales et l'insertion de la France dans un ensemble européen de plus en plus vaste transforment la vision à moyen et long terme des politiques publiques d'aménagement du territoire ainsi que les jeux d'acteurs qui en découlent.

Assurer, dans la transparence et la responsabilité, une véritable solidarité de ces nouveaux territoires de proximité induit une réelle prise en compte des enjeux environnementaux. Les récentes législations comportent des mesures significatives qui permettent, à toutes les échelles de structuration du territoire, l'adéquation de l'action publique à la demande sociale. Cependant, il appartient aux pouvoirs publics de faire face aux éventuelles difficultés d'application dues à la multiplicité des compétences et des intervenants. La maîtrise, voire la diminution, de cette complexité s'impose pour relever ce défi. ■

Glossaire

Docup : document-cadre définissant les finalités, les programmes et l'économie générale des mesures envisagées concernant les fonds structurels.

Feder : Fonds européen de développement régional créé en 1975. Il finance principalement les investissements productifs, les infrastructures, la recherche, le développement des PME, le développement local, la coopération régionale et transfrontalière. Il soutient également la protection et l'amélioration de l'environnement.

Objectif 2 : concerne les régions en reconversion, qu'il s'agisse des zones rurales fragiles, des zones industrielles, des quartiers urbains en difficulté ou des zones de pêche.

Métropolisation : processus qui fait entrer, dans l'aire de fonctionnement quotidien des grandes agglomérations, des villes et des villages de plus en plus éloignés, ce qui engendre ainsi des morphologies urbaines de type nouveau (François Ascher).

Pour en savoir plus...

- Biver C., Lafond L., Munoz F., 2001. *Le périurbain, un nouvel enjeu territorial : quels indicateurs pour le suivi des politiques ?* Paris, École nationale du génie rural, des eaux et des forêts, 23 p.
- Chèrèque J., 1998. *La prochaine génération de contrats de projets État-régions (2000-2007)*. « Plus de région et mieux d'État ». Paris, La Documentation Française, 79 p.
- Cohen de Lara M., Dron D., 1998. *Évaluation économique et environnementale dans les décisions publiques*. Paris, La Documentation Française, 416 p. (coll. *Rapports officiels*).
- Datar, 2001. *Les pays / Les agglomérations / Les fonds structurels / Les contrats de plan*. Paris, La Documentation Française, 4*90 p. (coll. *Territoires en mouvement*).
- Datar, Guigou J.L., 2000. *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*. Paris, La Documentation Française, 87 p.
- Fédération nationale des agences d'urbanisme, Datar, 2001. *Atlas des aires urbaines*. Paris, Fnau, Datar, 72 p.
- MATE, Ifen, Datar, 2000. « L'aménagement du territoire / Spatial planning » in *Aménagement du territoire et environnement : politiques et indicateurs / Spatial planning and environment : policies and indicators*. Orléans, Ifen, pp. 13-60.
- Perrin-Gaillard G., Duron P., 2001. *Du zonage... au contrat : une stratégie pour l'avenir*. Paris, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 88 p.
- Roussel V., 2000. *À propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux*, Revue d'économie régionale et urbaine, n° 1, pp.45-63.
- Theys J., 2000. *Développement durable, villes et territoires. Du concept à sa mesure et à sa mise en oeuvre : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*, Notes du centre de Prospective et de Veille scientifique, série *Équipement*, n° 13, pp.1-135.
- Zuideau B., 2000. *Développement durable et territoire*. Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 296 p.

Sites Internet :

- Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (Datar) : www.datar.gouv.fr
- Ministère de l'Intérieur (direction générale des Collectivités locales) : www.dgcl.intérieur.gouv.fr
- Commission européenne (DG Politique régionale) : www.inforegio.cec.eu.int
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement : www.equipement.gouv.fr

Une étude prospective

Les éclairages de prospective constituent une première dans le rapport sur l'état de l'environnement en France : il ne s'agit que d'une ébauche reposant sur une méthodologie particulière et indiquant, le cas échéant, des ouvrages de référence.

L'aménagement du territoire en 2020

En amont de la préparation des schémas de services et de la mise en œuvre de la LOADDT, la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (DATAR) a récemment publié quatre scénarios pour l'aménagement du territoire français en 2020 :

■ **un scénario néo-libéral, l'archipel éclaté** : dans un contexte d'économie mondiale dominée par les flux, le territoire joue un rôle essentiel. Outre la région parisienne, certains pôles urbains deviennent des points privilégiés d'interactivité et de fertilisation croisée entre producteurs, utilisateurs de technologie, consommateurs et acteurs socio-politiques. Ces villes ont su s'affirmer comme têtes de réseaux dans les relations avec d'autres pôles comparables dans l'espace national, européen et mondial. Cependant, les espaces marginalisés restent à l'écart de ces mouvements ;

■ **un scénario néo-jacobin, le centralisme rénové** : l'État opte pour un pilotage plus interventionniste mais également plus souple. Tout en s'appuyant sur un cadre organisationnel et spatial inchangé, fondé sur une hiérarchie d'institutions territoriales emboîtées, l'État laisse à chaque territoire une relative liberté d'action et de décision dans le cadre de directives d'intérêt national. Sans revenir sur les principes de décentralisation largement plébiscités par le corps social et en conservant les acquis du libéralisme économique, l'État est légitime dans sa volonté de conserver un rôle prééminent dans l'impulsion et l'initiative au nom des enjeux de solidarité nationale, de cohésion territoriale et de protection environnementale ;

■ **un scénario néo-communautaire, le local différencié** : dans une relative vacuité des politiques volontaristes d'aménagement du territoire, les initiatives créatrices de valeurs économiques et socioculturelles se sont multipliées aux échelons décentralisés de la nation. L'intercommunalité est devenue une réalité sur presque tout le territoire national laissant à l'État un rôle de médiateur.

Certaines entités territoriales se sont octroyé de nouvelles marges de manœuvre et développent une logique de partenariat sur des projets précis et ponctuels avec d'autres collectivités. Les échanges avec l'extérieur s'opèrent de manière sélective et diversifiée. L'évolution de l'Europe vers une approche plutôt confédérale constitue un terreau favorable à de telles initiatives multi-territoriales ;

■ **un scénario de l'équité, le polycentrisme maillé** : dans ce quatrième scénario, les territoires développent des stratégies différentes selon leurs potentiels. L'organisation du territoire national repose sur des territoires de projet (structures intercommunales, pays, agglomérations, parcs naturels régionaux...) alliant dans un même périmètre l'espace vécu par les habitants, la représentation politique et la solidarité financière. On assiste à une redéfinition des missions de la puissance publique centrale, au profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux, et de la prévention des risques (y compris sociaux). Dans cette optique, l'État a notamment engagé la modernisation des services publics (école, hôpital, santé, poste...) par des contrats territoriaux. Se développent des réseaux de villes autour de pôles urbains dynamiques, compétitifs au niveau européen et mondial, et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires.

Parmi les quatre scénarios exploratoires évoqués, la DATAR fait le choix du polycentrisme maillé, à l'instar de l'Union européenne à travers le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), parce qu'il est le mieux à même de concilier les trois impératifs du développement durable que sont la solidarité et la cohésion sociale, la performance économique et la préservation des grands équilibres environnementaux.

Source : Datar, Guigou J.L., 2000. Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement. Paris, La Documentation Française, 87 p.

Voir aussi :

Conseil Économique et Social de la région Île-de-France, section de la Prospective et de la Planification, 1999. Vivre en Île-de-France en 2025. Paris, 134 p.

Lajudie B., 2001. Limousin 2017, un exercice de prospective territoriale. Futuribles, n°268, octobre 2001, pp.31-46.

Theys J., Passet R. (sous la dir. de), 1996. Héritiers du futur – Aménagement du territoire, environnement et développement durable. Paris, Éditions de l'Aube, 270 p.

Références juridiques

■ Niveau communautaire

- Règlement (CE) n° 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (JOCE L 213 du 13 août 1999).
- Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JOCE L 197 du 21 juillet 2001).

■ Niveau national

Généralités

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14 décembre 2000).
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (JO du 13 juillet 1999).
- Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JO du 29 juin 1999).
- Décret n° 2001-1176 du 5 décembre 2001 portant publication de la Convention du 25 février 1991, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (JO du 12 décembre 2001).
- Décret n° 2001-16 du 5 janvier 2001 portant approbation du schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe (JO du 7 janvier 2001).
- Décret n° 2000-995 du 12 octobre 2000 relatif au comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (JO du 14 octobre 2000).
- Décret n° 2000-908 du 19 septembre 2000 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (JO du 20 septembre 2000).
- Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays (JO du 20 septembre 2000).
- Décret n° 2000-907 du 19 septembre 2000 relatif au Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (JO du 20 septembre 2000).

- Décret n° 2000-906 du 19 septembre 2000 relatif aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire (JO du 20 septembre 2000).
- Circulaire du 5 juillet 2001 relative à l'intégration de l'environnement dans le volet territorial des contrats de plan État-régions (BO MATE n°2001/9).
- Circulaire du 9 novembre 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (JO du 14 décembre 2000).
- Circulaire du 11 mai 1999 relative aux prochains contrats de plan État-régions (BO MATE n° 99/4). Les contrats de plan indiquent pour la période 2000-2006 les programmes et leurs montants financiers que l'État et la Région réaliseront pendant cette période. Ils doivent être élaborés dans une perspective de développement durable et doivent procéder à une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet.

Téléphonie mobile

- Arrêté du 27 juin 2000 relatif aux procédures de radiotéléphonie à l'usage de la circulation aérienne générale (JO du 26 juillet 2000).
- Circulaire du 16 octobre 2001 sur l'implantation des antennes relais de radiotéléphonie mobile (JO du 23 octobre 2001).

Paysages

- Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer (JO du 1^{er} décembre 1998).
- Décret n° 98-865 du 23 septembre 1998 fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (JO du 27 septembre 1998).
- Arrêté du 18 mai 2001 portant nomination au Conseil national du paysage (JO du 24 mai 2001).
- Arrêté du 8 décembre 2000 portant création du Conseil national du paysage (JO du 15 décembre 2000).

