



# L'aménagement du territoire

**L**a domination des grandes aires métropolitaines s'accroît. La France se redessine autour d'un réseau de grandes unités urbaines, captant l'essentiel des hommes et des activités. Les réseaux de communication modernes (autoroutes, voies de TGV, aéroports, télé ports<sup>(1)</sup>) structurent le territoire en mailles de plus en plus larges.

(1) Infrastructure de communication.

Les effets sur l'environnement de cette polarisation sont multiples. Les zones de concentration humaine (villes, littoral...) voient les pressions s'accroître. À l'opposé, la stagnation ou le déclin que connaît une vaste diagonale rurale, qui s'étend des Ardennes aux Pyrénées, peut présenter, au-delà de ses aspects économiques et sociaux, des dimensions environnementales graves.

## 1 UNE RÉPARTITION PROBLÉMATIQUE DE L'ESPACE

Avec une densité moyenne de 104 habitants au km<sup>2</sup> en 1990, la France présente un niveau de concentration inférieur à la moyenne communautaire (150 habitants au km<sup>2</sup>) et largement derrière ceux de ses voisins d'Europe du Nord (Royaume-Uni : 235 habitants au km<sup>2</sup> ; RFA : 247 habitants au km<sup>2</sup> ; Belgique : 330 habitants au km<sup>2</sup>). Ce résultat, somme toute satisfaisant, cache néanmoins d'importants contrastes. En 1990, 80 % de la population vivait sur 20 % du territoire et les projections pour l'an 2000 accusent davantage ce déséquilibre.

### *Hommes et activités se concentrent*

Ce sont les aires urbaines qui concentrent l'essentiel de cette population. En 1990, 51 millions de Français habitent dans une zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU), c'est-à-dire dans une ville ou dans ses banlieues plus ou moins proches. Corrélativement, ce sont les départements fortement urbanisés ou ceux proches des frontières de l'Est qui contribuent le plus au produit intérieur national. Fruit de l'histoire, les activités se concentrent en Europe le long d'une vaste dorsale oblique qui court de Londres à Milan en passant par l'axe Rhin-Ruhr.

La conséquence de la concentration des populations et des activités est double. D'une part les pressions sur les espaces naturels, les terres agricoles ou forestières s'amplifient sur certains espaces, déjà sensibles. Le processus d'urbanisation consume ainsi 50 à 60 000 hectares par an. L'artificialisation des milieux prend une ampleur préoccupante : accroissement brutal et souvent peu maîtrisé des périphéries urbaines, multiplication des carrières, développement de l'affichage publicitaire, etc. D'autre part, l'extension des zones d'influence urbaine en termes d'emplois et de services s'accompagne d'un développement des trajets quotidiens. En 1990, 27,3 millions de Français (soit 48 % de la population) habitent dans des banlieues, ce terme étant pris au sens large. Les migrations alternantes domicile-travail s'amplifient en intensité et en distance. Quarante-cinq pour cent des actifs font plus de 10 kilomètres pour se rendre à leur travail. Le cas de l'agglomération parisienne est à ce titre révélateur. En 1990, 243 000 provinciaux montent quotidiennement en Île-de-France pour y travailler. Ils n'étaient que 60 000 en 1968. De même, un million de personnes exercent leur activité sur Paris sans y habiter. Le recours à la voiture particulière pour ces déplacements quotidiens s'accroît de manière préoccupante. De ce fait, l'automobile est devenue la principale consommatrice de produits pétroliers et la pre-

mière responsable des émissions polluantes en ville.

Le littoral connaît également une forte pression humaine. Les 894 communes faisant partie de ce domaine couvrent 4 % du territoire. Mais elles abritent 5,6 millions d'habitants soit 10 % de la population. La croissance de celle-ci est par ailleurs particulièrement rapide. Entre les deux recensements, le nombre d'habitants a augmenté de 35,5 % sur les 26 départements du littoral, alors que la croissance moyenne nationale était dans le même temps de 4,2 %. Cette forte croissance démographique se traduit par une urbanisation diffuse et une transformation radicale de l'occupation du sol et des paysages. On estime que la partie naturelle de la frange côtière diminue au rythme de 0,5 % par an. Un tiers des grands milieux naturels aurait ainsi disparu entre 1970 et 1990, et ce malgré l'action du Conservatoire du littoral. C'est sur le pourtour méditerranéen que la poussée a été la plus forte. L'emprise de l'habitat individuel a ainsi augmenté de 120 % entre 1982 et 1990 pour le seul département des Alpes-Maritimes (*source : enquête Teruti*). Dans le contexte géographique méditerranéen, l'artificialisation de la bande côtière se conjugue avec une déprise agricole forte de l'arrière-pays. Les risques écologiques deviennent majeurs : modification du régime d'écoulement des eaux, accroissement des rejets polluants en milieux marins, risques accrus d'incendies de forêt.



### Un espace rural faiblement peuplé

Faute de disposer d'un semis urbain régulier et hiérarchisé, le territoire national présente une vaste « diagonale aride ». Seuls 5,8 millions de personnes occupent le « rural profond » (au sens de l'Insee<sup>(1)</sup>), qui couvre à lui seul un peu plus de la moitié du territoire national.

Les cantons ruraux à faible densité qui le constituent voient leur situation démographique se dégrader inexorablement. Le solde migratoire, pourtant favorable, n'arrive pas à compenser le déficit naturel de ces régions. Le recul des hommes s'accompagne locale-

ment d'un recul des espaces agricoles. Les conséquences écologiques de cette déprise sont rarement univoques. Si elle est assimilable à un retour vers un état « plus naturel », elle peut jouer en défaveur d'espèces dont l'habitat est constitué par des milieux ouverts<sup>(2)</sup>. Ce phénomène a été bien mis en évidence pour les espèces méridionales dont l'aire d'occupation diminue à mesure que se ferment les prairies sur coteaux calcaires. Par ailleurs, cette déprise peut s'accompagner localement d'autres effets négatifs : perte de qualité du cadre de vie par fermeture des paysages, moindre accès à la nature, risques d'avalanche, d'érosion

des sols ou d'incendies, notamment dans les régions méditerranéennes.

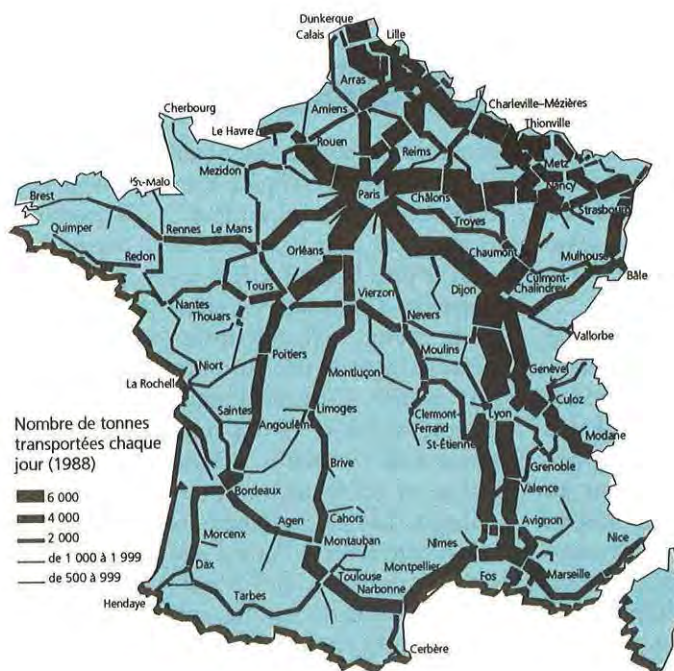
Voir carte 7, *L'évolution de la construction entre 1982-1985 et 1986-1990*, p. 376.

### Un développement inégal des réseaux

L'inégale répartition des hommes et des activités imprime sa marque dans l'organisation même des infrastructures et des réseaux. D'une part, ceux-ci se dévelop-

(1) Commune rurale traditionnelle hors zone d'attraction d'une agglomération.

(2) Milieux dans lesquels les espèces ligneuses, en particulier les arbres, sont espacées ou absentes.



Source : Datar, GIP Reclus, d'après SNCF, 1991 - La Documentation française © Atlas de France 1993.

### Les transports ferroviaires de fret



Source : Datar, GIP Reclus - La Documentation française - Atlas de France 1993.

### Les voies navigables

pent pour faire face à l'obligation croissante de mobilité. Mais d'autre part, ils tendent à renforcer, par leur inégal développement, les disparités spatiales préexistantes.

L'équipement du territoire s'est accéléré, avec une multiplication par 4 à 5 en vingt ans des lignes électriques à haute tension, des lignes téléphoniques ou de la longueur du réseau routier et par la création du TGV. Toutefois, ce développement n'a pas, loin s'en faut, corrigé les déséquilibres spatiaux. Le trafic et les échanges se concentrent autour de quelques nœuds et sur certains axes privilégiés. Le transport par rail - qu'il concerne le fret ou les voyageurs - présente une

structure en étoile autour du pôle parisien. Quelques axes supportent l'essentiel du trafic. Ils se situent pour l'essentiel au nord d'une ligne Le Havre-Marseille. Le constat est similaire, même s'il est moins accentué, dans le cas du transport routier. L'Île-de-France cumule ainsi 17 % du parc automobile circulant, 7 % du réseau et 85 % des embouteillages. Les encombrements sont responsables à Paris d'une perte quotidienne de 7,5 millions d'heures de travail, soit autant que le nombre d'heures travaillées sur Lyon (cf. chapitre « Les transports »). L'axe Lille-Provence est structurellement saturé et oblige à multiplier les itinéraires de délestage.

Dans le domaine du transport fluvial, la France ne dispose pas à proprement parler d'un vrai réseau.

Voir carte 8, *Les transports de voyageurs par rail*, p. 377.  
Voir carte 9, *La circulation routière*, p. 378.

L'évolution des réseaux stimule une organisation territoriale à « large maille ». Le chemin de fer (TGV) et l'autoroute privilégient les communications à longue distance, au détriment de celles de proximité. En 1992, la SNCF exploitait 33 500 kilomètres de lignes dont 3 500 ne connaissent plus aucun trafic régulier. En 2002, il ne devrait plus y en avoir que 31 500, et ce malgré une extension de 1 500 kilo-



### « L'étude d'impact »

Depuis 1977 (décret du 12 octobre 1977), il est obligatoire de prendre en compte l'environnement lorsqu'une action ou une décision, publique ou privée, risque d'avoir un impact sur l'environnement. Cette procédure qui incombe au maître d'ouvrage a pour nom « l'étude d'impact ». Elle repose sur le principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir. Quelque 6 000 études d'impact sont réalisées chaque année dont environ 300 concernent les projets d'infrastructure. Cette procédure a été partiellement réformée par un décret du 25 février 1993 (décret 93-245) pour, d'une part, remédier à certains dysfonctionnements ou lacunes révélés par la pratique et la jurisprudence et pour, d'autre part, transcrire certaines des dispositions de la directive communautaire du 27 juin 1985 « concernant l'évolution des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement ».

Le champ d'application est modifié. De nouvelles catégories d'opérations sont assujetties à étude d'impact :

- des constructions soumises à permis de construire dans les communes dotées d'un Pos : par exemple, les gares ferroviaires, les immeubles de plus de 50 mètres de haut, les surfaces de commerces de plus de 10 000 m<sup>2</sup>, etc. ;
- ses aménagements sportifs ou de loisirs relevant de l'autorisation des installations et travaux divers dont les terrains de golf

d'un coût supérieur à 12 millions de francs.

Pour les travaux d'hydraulique agricole allant de 6 à 12 millions de francs et les travaux de défense contre la mer d'une emprise inférieure à 2 000 m<sup>2</sup>, une notice d'impact (étude plus succincte) est suffisante.

**Des modifications et des ajustements des seuils et des critères de sélection** sont établis notamment :

- pour les ouvrages de transport et de distribution d'électricité, le seuil des études d'impact est abaissé à 63 kV (seuil antérieur 225 kV) et s'applique également aux travaux souterrains jusqu'ici dispensés ;
- pour les défrichements, un seuil de 25 hectares est fixé pour les études d'impact, quel que soit leur objet, avec des notices au-dessous de ce seuil ;
- pour les barrages hydroélectriques, l'étude d'impact est désormais exigée non seulement pour les travaux d'installation, mais également pour les renouvellements d'autorisation ;
- pour les remembrements, il est précisé que l'étude d'impact doit également porter sur les travaux connexes.

Le seuil financier de 6 millions de francs, qui sert de critère d'assujettissement pour un certain nombre d'opérations – notamment les projets d'infrastructures – est réévalué à 12 millions de francs.

**Un renforcement du processus d'étude** est la conséquence

du nouveau décret qui introduit la notion d'étude globale en cas de réalisation fractionnée d'un programme général de travaux :

– si l'ensemble des travaux est réalisé de façon simultanée (hypothèse d'un complexe touristique ou de loisirs pour lequel plusieurs décisions peuvent intervenir simultanément) l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme ;

– si la réalisation est échelonnée dans le temps (hypothèse d'un itinéraire routier ou autoroutier pour lequel les travaux peuvent faire l'objet de plusieurs déclarations d'utilité publique successives sur une longue période), l'étude d'impact de la phase à réaliser doit être accompagnée d'une appréciation des impacts de l'ensemble du programme.

**La procédure est améliorée :** la saisine de l'étude d'impact par le ministre de l'Environnement suspend désormais la décision jusqu'à l'expiration du délai de trente jours dont dispose le ministre pour donner son avis ; dans ce cas, les délais d'instruction de l'opération en cause peuvent être prolongés de deux mois. Le dossier d'enquête publique doit être transmis à tout État membre de la CEE susceptible d'être affecté par le projet.

Source : ministère de l'Environnement (DNP).



mètres des lignes à grande vitesse. On estime en effet à 350 kilomètres la longueur des lignes fermées annuellement. Par ailleurs, le TGV tend à renforcer le poids de l'agglomération parisienne comme plaque tournante.

## 2 AMÉNAGEMENT ET ENVIRONNEMENT : UNE ARTICULATION DÉLICATE

La politique de l'aménagement du territoire se situe traditionnellement à deux niveaux :

- au niveau local-régional où des micro-aménagements visent à rééquilibrer des zones ou régions spécifiques ; il s'agit, par exemple, des villes nouvelles, des parcs naturels régionaux ou des friches industrielles ;
- au niveau national, où des macro-aménagements vont être à l'origine d'un rééquilibrage global du territoire

national ; parmi ces aménagements figurent le développement des infrastructures, les mesures de délocalisation et toutes les actions qui concourent au renforcement de l'armature urbaine et au soutien de milieux « sensibles » comme la montagne ou l'espace rural.

Les impacts sur l'environnement de ces aménagements ne sont pas toujours aisés à évaluer. On peut, en première analyse, penser que ce qui relève des actions locales est plutôt positif pour l'environnement. Ainsi, le cadre de vie, la consommation des ressources, la diversité des milieux bénéficient-ils, à un degré plus ou moins grand, de ce type de démarche. En revanche, cela est plus discutable pour les macro-aménagements : si l'on peut certes estimer que le soutien aux espaces ruraux et la politique des villes moyennes ont eu des effets positifs sur l'environnement, il n'en est pas de même pour la politique d'infrastructures et la concentration des activités économiques dans les grandes métropoles.

En corollaire, la « spécialisation » du territoire français s'est affirmée en dessinant une partition de l'espace en quatre grands ensembles :

- d'un côté un espace à moitié vide et pour partie marginalisé (40 %) ;
- de l'autre un territoire sur-équipé regroupant les quatre cinquièmes de la population autour des axes joignant les grandes agglomérations ou sur le littoral (15 à 20 %) ;
- entre les deux une zone d'agriculture intensive fortement rationalisée (doublement en vingt ans des surfaces remembrées et quadruplement du drainage) (35 à 40 %) ;
- et enfin une mosaïque d'enclaves protégées (7 500 sites naturels...), très dispersées - bien que majoritairement situées dans les massifs montagneux (plus de 10 %).

Au total, la concentration, la mobilité et la localisation des activités apparaissent comme les variables clefs qui déterminent la nature et l'ampleur des impacts de l'aménagement du territoire sur l'environnement.

### Pour en savoir plus

Datar, *Débat national pour l'aménagement du territoire*, document d'étape, Datar, 1994.

École nationale d'administration, sous la direction de B. HERVIEU, *L'Aménagement de l'espace rural*, ENA-Recherche, La Documentation française, 1993.

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports (DAU-STU), ALITEC, *Le Littoral : structures et dynamiques de l'urbanisation, approche statistique et cartographique*, janvier 1993.

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Datar, Reclus, *Visages de la France, Contribution au débat national sur l'aménagement du territoire*, La Documentation française, décembre 1993.