

L'ENVIRONNEMENT ET LE VI^e PLAN

Rapport de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire

Les pages qui suivent ont été extraites du rapport de la C.N.A.T., présidée par M. Philippe LAMOUR, établi pour la préparation du VI^e Plan français de Modernisation et d'Équipement. (*)

L'AMENAGEMENT DU CADRE DE VIE DES HOMMES

*...Les chapitres précédents (**) ont surtout traité des orientations à retenir pour assurer, à long terme, un meilleur équilibre des développements régionaux et une meilleure utilisation de l'espace par les différentes activités économiques, à l'échelle du territoire national. Il reste que l'utilisation de l'espace doit être également maîtrisée à l'échelle des régions, des agglomérations urbaines et rurales. L'efficacité des différentes activités économiques en dépend, mais aussi les conditions de vie des habitants.*

On rencontre ici un des plus graves problèmes et des plus mal résolus dans les pays économiquement développés où le progrès économique s'accompagne d'une dégradation continue des conditions de vie. La Commission nationale de l'aménagement du territoire ne peut évidemment examiner tous les aspects de ce problème qui est commun à la plupart des pays développés du monde et qui constitue un des éléments prépondérants de la crise de la civilisation moderne. Du moins doit-elle envisager l'aménagement du territoire sous l'angle essentiel de l'amélioration des modes de vie.

Il s'agit, dans un premier temps, de lutter contre les dégradations du milieu les plus directement liées au développement économique : la pollution de l'eau, la pollution de l'air, l'insuffisante élimination des déchets et la dégradation des sites naturels et urbains. La situation est désormais telle qu'on peut les considérer comme une agression permanente contre l'individu. Au-delà de cette position défensive, il faut définir une politique positive d'amélioration du cadre de vie des hommes tant dans les villes qu'à la campagne.

La sauvegarde du milieu naturel et humain

Devant l'étendue et l'intensité croissante des agressions subies par le milieu naturel et leurs conséquences alarmantes, l'opinion publique des pays évolués prend conscience d'un danger auquel elle est trop longtemps demeurée indifférente, en dépit des avertissements multipliés depuis de nombreuses années. En même temps que le Président des États-Unis, les gouvernements européens se sont enfin décidés à accorder à la sauvegarde du milieu naturel la priorité qui lui revient. Il est grand temps de sauver ce qui peut encore l'être et de protéger les générations futures contre une dégradation généralisée des éléments fondamentaux de la vie et de l'organisation humaine.

L'action de sauvegarde concerne à la fois la protection des éléments essentiels à toute vie, notamment l'air, l'eau, les sites naturels et urbains.

L'eau.

Dans les pays économiquement évolués, le problème de l'eau se pose sous deux aspects complémentaires : la répartition des ressources entre les différents usagers et la protection contre la pollution.

L'absence de ressources en eau qui leur soient propres ne doit pas faire obstacle au développement économique de certaines zones comme le Nord. Des opérations de transfert d'eau seront réalisées en fonction de cet objectif et la recherche de solutions nouvelles, par exemple la désalinisation de l'eau de mer, encouragée.

La pollution résulte du rejet des effluents industriels, de l'élévation de température provoquée par certains usages et qui perturbe les éléments du milieu aquatique, enfin du ruissellement entraînant une partie importante des pro-

duits chimiques de traitement utilisés par l'agriculture.

Le volume total annuel des eaux polluées dépasse actuellement, en moyenne, 10 % du débit des rivières : soit 18 milliards de mètres cubes sur 175. Ce pourcentage risque de doubler avant la fin du siècle. Dans certains cas, la proportion des effluents atteint de 50 % à 80 % du débit du cours d'eau.

Les pollutions industrielles ne cessent de s'aggraver. Elles sont, de loin, les plus importantes. Elles équivalent à celles que provoqueraient les effluents domestiques d'une population de 75 millions d'habitants. Les déchets rejetés par les industries dans les rivières représentent le chargement de 10 000 trains de 600 tonnes et chaque mètre cube d'eau contient de 50 à 100 grammes de souillures diverses.

La pollution des eaux est donc particulièrement aiguë dans les régions de grandes concentrations urbaines et industrielles telles que la Région parisienne, le Nord, la Lorraine, la région Rhône-Alpes où elle vient aggraver le déséquilibre entre les ressources disponibles et les besoins à satisfaire.

S'il est normal de demander à l'eau de remplir la fonction d'évacuation des déchets, il importe de la maintenir dans des limites compatibles avec les exigences de qualité du milieu naturel déterminées par les usages de l'eau et le souci de préserver l'avenir en veillant à la conservation du patrimoine. Les faits montrent que ces limites sont de plus en plus souvent dépassées et que les inconvénients qui en résultent sont ressentis par une opinion publique de plus en plus sensibilisée.

Les améliorations devenues indispensables dépendront du montant des dépenses que la nation est disposée à affecter.

ter à la lutte contre la pollution, lequel paraît devoir rester modeste par rapport au revenu national pour un résultat satisfaisant.

La répartition des dépenses entre les agents économiques constitue un aspect de la politique de l'eau :

La loi du 16 décembre 1964 et les organismes de bassin qu'elle a institués, ont permis d'entamer une lutte efficace pour la protection de la ressource et contre la pollution. Grâce aux redevances de pollution instituées par les agences de bassin, il devrait être possible d'accroître le rythme de réalisation des stations d'épuration et d'inciter progressivement les pollueurs soit à polluer moins, soit à se charger eux-mêmes de l'épuration de leurs effluents.

Parallèlement, un effort de recherche devrait être entrepris, d'une part pour éviter la pollution grâce au progrès technologique dans les usines, d'autre part pour mettre au point des procédés d'épuration moins coûteux et plus efficaces. En outre, l'emploi de certains produits particulièrement nocifs, notamment celui des détergents non biodégradables et de certains pesticides, doit être strictement réglementé et même interdit dans les zones réservées pour l'alimentation en eau potable.

Il ne peut plus être question de laisser s'implanter des industries polluantes n'importe où et dans n'importe quelles conditions. Il faut orienter les industries qui sont grandes consommatrices d'eau vers les régions où l'approvisionnement est le moins coûteux pour la collectivité. Il faut faire en sorte que les industries polluantes s'installent vers l'aval des fleuves et non vers l'amont (encore que cette solution partielle tende à déplacer le problème de la pollution des rivières vers celui de la pollution des eaux maritimes).

Cela suppose aussi que soit déterminée la vocation particulière de chaque rivière (halieutique, touristique, rurale, économique), la définition d'une vocation étant liée à des objectifs de qualité et à des modes d'aménagement appropriés.

La pollution des eaux de mer résulte tant du déversement des égouts que du rejet des résidus de carburant liquide par les navires. Une limitation des rejets et un aménagement des émissaires doivent être envisagés partout où la pollution peut avoir des conséquences fâcheuses pour les activités qui se maintiennent

ou se développent sur les côtes. Il importe également de veiller à ne pas créer de situation irréversible en n'admettant que sous contrôle rigoureux les déversements dans certaines zones. Enfin, des négociations internationales devraient permettre d'imposer aux navires, sous peine de sanctions très graves, l'obligation de ne procéder au dégazage de leurs soutes que dans des stations créées à cet effet.

L'air.

A la différence de la pollution des eaux, la *pollution atmosphérique* ne concerne pas encore l'ensemble du territoire, mais seulement les zones les plus urbanisées et les plus industrialisées ou, de manière ponctuelle, les zones voisines des industries insalubres. Elle a trois sources principales : l'industrie, le chauffage domestique, l'automobile.

Il y a quelques années, dans l'agglomération parisienne, 60 % de la pollution était due aux chauffages domestiques, 20 % à l'industrie et 20 % à l'automobile. Depuis lors, on n'a pas constaté d'accroissement sensible de la pollution résultant du chauffage. Par contre, un léger accroissement de la pollution due aux automobiles a pu être observé. A partir d'une certaine intensité, cette pollution devient dangereuse pour la santé de l'homme, des animaux et des végétaux. Elle provoque également l'altération et la dégradation des bâtiments, meubles et objets divers.

En dehors de la législation sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes qui date de 1917, les mesures législatives et réglementaires concernant la pollution atmosphérique des chaufferies domestiques et véhicules automobiles sont relativement récentes, insuffisantes et d'ailleurs mal appliquées.

Par ailleurs, les procédés techniques de lutte contre la pollution industrielle sont peu efficaces et relativement onéreux. Pour certaines usines, ils équivalent à 10 % du prix total de l'investissement. Il conviendrait de favoriser la recherche de procédés plus économiques et d'en imposer l'installation, l'entretien et le fonctionnement normal. Une législation comparable à celle qui existe en matière d'eau pourrait être mise au point. Elle permettrait de taxer plus ou moins fortement les pollueurs selon qu'ils font ou ne font pas l'effort utile pour limiter eux-mêmes les effets nocifs de leurs activités. Les taxes perçues serviraient à

aider à réaliser des installations contre la pollution. Cependant, cette servitude risquerait de compromettre la compétitivité économique des entreprises françaises si elle ne faisait pas rapidement l'objet d'une entente internationale.

En ce qui concerne les chauffages domestiques, il faudrait, dans l'immédiat, fixer des normes plus strictes pour la fabrication des appareils, pour la conduite du chauffage et la nature du combustible employé. La substitution progressive de chaufferies collectives ou du chauffage urbain à la multitude des chauffages individuels permettrait, à moyen terme, de réaliser de nouveaux progrès. Enfin, à plus long terme, il serait sans doute intéressant d'étudier, en même temps que la généralisation de procédés d'isolation thermique, celle du chauffage au gaz ou à l'électricité qui sont des procédés « propres » dont le prix de revient pourrait être ainsi considérablement abaissé.

Le problème posé par le développement de la circulation automobile ne peut, dans l'immédiat, être atténué que par des normes à imposer, d'une part aux constructeurs dans le but d'obtenir une meilleure combustion du gaz d'échappement, d'autre part, aux fournisseurs du combustible en vue d'obtenir la diminution de la toxicité, notamment en obligeant les compagnies pétrolières à réaliser une complète désulfuration des hydrocarbures.

Il conviendrait également de renforcer les moyens de contrôle des émissions de fumées et d'imposer une visite technique portant non seulement sur les organes de sécurité, mais également sur le système d'échappement des véhicules à l'occasion du changement de propriétaire.

A plus long terme, il faut favoriser la recherche de solutions radicales, par exemple la mise au point d'une voiture électrique ou d'une voiture à vapeur qui soient « opérationnelles », et, dans les villes, le développement de moyens de transports collectifs, rapides, confortables, pratiques et fonctionnant à l'électricité ou à la vapeur.

La conservation et la multiplication des espaces verts et boisés, véritables producteurs d'oxygène, sont indispensables sur l'ensemble du territoire, ce qui comporte tout d'abord que les espaces boisés existants ne soient plus anarchiquement sacrifiés à la croissance urbaine et qu'en milieu rural, les opérations de remembre-

ment n'aient pas pour conséquence la disparition des arbres.

Le bruit.

L'air est, par ailleurs, le véhicule du bruit, autre fléau lié à la civilisation moderne, dont les effets physiques et psychiques s'aggraveront constamment pour une partie de plus en plus importante de la population urbaine. La lutte entreprise contre ce nouveau danger est trop timide et n'a pas permis d'obtenir jusqu'à présent des résultats suffisants. Elle doit faire l'objet d'une véritable croisade nationale et, tout d'abord, d'une éducation donnée dès le début de l'âge scolaire. Il conviendrait, en outre, dans ce domaine, de rendre la législation plus contraignante.

La recherche d'une vitesse de plus en plus grande dans les transports modernes aériens, terrestres et nautiques doit être associée à une recherche de la diminution du bruit afin de ne pas faire supporter à un grand nombre de personnes les inconvénients du confort octroyé à quelques-unes.

Ainsi serait-il nécessaire de renforcer les consignes d'exploitation au voisinage des aéroports et d'assurer une définition plus large et une protection plus stricte des zones de bruit situées dans le prolongement des pistes. Dès que les effets au sol des vols supersoniques commerciaux seront mieux connus, il sera nécessaire de définir les routes aériennes imposées et les points de passage du vol subsonique au vol supersonique.

L'élimination des déchets.

Le volume des déchets s'accroît en proportion de l'accroissement du revenu moyen et du niveau de consommation des populations. Aux déchets habituels s'ajoutent aujourd'hui ceux qui proviennent de la multiplication des produits et objets que le commerce met à la disposition d'une consommation accrue par la publicité, et des emballages de toutes sortes dont certains, faits de verre et de matière plastique notamment, sont particulièrement difficiles à éliminer.

Le délai d'utilisation des produits est de plus en plus réduit, le vieillissement technique étant de plus en plus rapide et les réparations s'avérant plus onéreuses que le remplacement. Les exigences de la présentation commerciale provoquent la multiplication des emballages dont le volume s'accroît en moyenne de 5 % par

an, la proportion atteignant 15 % pour les emballages plastiques, ce qui représente environ 5 800 000 tonnes en 1970. Par ailleurs, 500 000 automobiles sont mises hors d'usage chaque année et ce chiffre doublera rapidement.

Le volume des déchets se développe donc très rapidement et les facilités de déplacement conduisent à leur éparpillement dans la nature, en dehors des emplacements prévus à cet effet, ce qui défigure de nombreux sites — ainsi que l'illustrent les « cimetières de voitures » — et comporte des risques pour la santé publique.

Il est désormais nécessaire et urgent d'élaborer un véritable code d'assainissement posant le principe de l'obligation de l'élimination des déchets de tous ordres et apportant aux collectivités territoriales l'aide technique et financière indispensable à cet effet. Déjà, certaines dispositions réglementaires peuvent être proposées :

Les communes ou groupements de communes devraient, dans un délai déterminé, réaliser des stations de traitement des ordures ménagères. Passé ce délai, le dépôt et la destruction à l'air libre des déchets ménagers seraient interdits. Les déchets métalliques seraient groupés dans des dépôts cantonaux, à proximité des voies ferrées et routières, afin de pouvoir être enlevés aisément. Tout autre dépôt de ferrailles serait prohibé, même sur les terrains privés. La répression des infractions relatives à l'abandon des déchets en dehors des dépôts prévus pour leur collecte et leur destruction serait considérablement aggravée.

En ce qui concerne notamment les véhicules abandonnés, les délais prévus pour l'enlèvement, la vente et la destruction seraient réduits à une durée inférieure à un mois.

Le financement de cette élimination obligatoire des déchets constitue un problème majeur pour les collectivités locales dont la plupart ne pourraient, en recourant à leurs seules ressources, réaliser les équipements nécessaires dans le délai prescrit. Il faut donc envisager une aide financière et créer des ressources particulières permettant d'alimenter un fonds spécial d'aide aux collectivités pour l'assainissement et l'élimination des déchets. Ces ressources proviendraient d'une taxe sur les produits, perçue au moment de leur mise en vente et qui serait affectée à leur future destruction.

Elle serait notamment incorporée aux prix des produits emballés et des automobiles. Ces sommes ainsi prélevées permettraient de prendre en charge tout ou partie des annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales pour s'équiper en vue de l'élimination des déchets. En 1969, une taxe de 0,5 % sur les emballages aurait rapporté 50 millions, et une taxe de 1 % sur les automobiles 230 millions de francs. Parallèlement, un effort de recherche devrait être demandé aux fabricants d'emballages modernes pour qu'ils s'efforcent d'utiliser des produits plus facilement destructibles.

L'aspect coercitif de telles mesures ne doit pas faire oublier qu'elles ont pour but éminemment positif d'éviter l'enlaidissement des paysages, d'épurer les rivières, de combattre les diverses agressions de la vie urbaine et rurale, bref de pallier les inconvénients du développement économique en rendant à la nature une beauté et à l'homme un équilibre trop souvent compromis.

La sauvegarde des sites naturels et urbains.

La sauvegarde des sites intéresse également les sites naturels et les sites urbains. S'il est vrai que l'homme dégrade trop souvent la nature, en revanche, les éléments naturels s'attaquent aux œuvres humaines mal protégées, en compromettant un précieux patrimoine esthétique et historique.

L'atteinte portée aux sites naturels résulte de l'urbanisation, de la création sans précaution de nouvelles voies de communication, des abus de la publicité, des pollutions et de la dispersion des déchets.

L'urbanisation insuffisamment contrôlée aboutit à une extension des agglomérations qui sacrifie de nombreux espaces verts ou boisés. Dans certains cas, le goût de la nature est exploité par les promoteurs qui offrent à leurs clients des logements dans un cadre forestier ou champêtre. Mais l'irruption dans ces sites d'une nombreuse population rompt les équilibres fondamentaux du milieu ; très rapidement, les arbres disparaissent et le bitume gagne sur le sous-bois.

Le désir de voir se réaliser de nouvelles voies de communication rapides est une autre cause de la disparition d'espaces boisés et de la défiguration de certains sites. Les exemples sont nombreux d'autoroutes coupant des massifs

forestiers, de rocades à grande circulation défigurant un paysage de bord de mer ou de montagne alors qu'il eût été souvent possible d'adopter un tracé légèrement différent qui eût évité de détruire l'équilibre du site et de porter atteinte à sa beauté.

Certains équipements et certaines manifestations touristiques contribuent également à dégrader les paysages. Le littoral maritime est fréquemment envahi par des camps inesthétiques et surpeuplés ou par le trafic d'une « route touristique » bruyante et dangereuse. L'encombrement de la Côte d'Azur constitue, à cet égard, un excellent exemple de ce qu'il faudra éviter dans l'avenir.

La publicité constitue également un élément d'agression dans la mesure où elle apparaît tant en ville qu'à la campagne comme un élément artificiel et inopportun. Dans les lieux où l'intérêt particulier du site n'impose pas son élimination, elle doit être contrôlée afin de s'intégrer plus harmonieusement à l'ensemble environnant.

Enfin, les pollutions diverses peuvent détruire le charme d'un site, qu'il s'agisse de fumées ou de poussières qui recouvrent la végétation, d'émissions de produits toxiques qui la détruisent ou la dégradent, des mousses provoquées sur les cours d'eau par les déchets toxiques d'usines, des émanations de produits malodorants et, sur les plages, du mazout provenant des bateaux et des détritiques provenant des égouts.

Pour éviter que se perpétuent ces erreurs, il est nécessaire que les nouvelles implantations de logements, d'usines ou de voies de communication soient étudiées de manière à éviter la dégradation des paysages. Chaque projet d'aménagement touristique doit désormais être conçu de manière à ne pas porter paradoxalement atteinte aux sites qu'il a précisément pour but de valoriser.

Les sites urbains doivent également faire l'objet d'une attention particulière. Faute de ressources suffisantes, de nombreux et précieux témoignages du passé sont menacés de ruine et de disparition. De plus en plus, des chefs-d'œuvre sont en péril. Si certains monuments bénéficient de la sollicitude de l'administration compétente, beaucoup d'autres sont, faute de moyens, laissés à l'abandon.

La loi du 4 août 1960 a prévu la rénovation de quartiers anciens des villes

ayant un intérêt historique ou esthétique. Ce texte a soulevé de grands espoirs et de nombreuses municipalités ont demandé à bénéficier de ces dispositions. Malheureusement, les ressources annuellement disponibles pour son application sont si modiques que pour réaliser les quelques projets déjà retenus, il faudrait un délai de deux siècles.

Il est temps de prendre conscience qu'il s'agit là d'un patrimoine national inestimable parce que irremplaçable, dont la mise en valeur ne constitue pas une fantaisie d'esthète mais un élément essentiel de la prospérité économique du pays.

**

Au-delà de ces recommandations « défensives », il convient maintenant d'étudier les orientations constructives à donner aux différentes politiques concernant le cadre de vie des hommes, en milieu urbain et en milieu rural.

Le milieu urbain et la politique des villes

La dégradation des conditions de la vie urbaine

La croissance urbaine est étroitement liée à une croissance économique. L'agglomération des hommes, servie par un équipement efficace, favorise le développement des activités en mettant à leur disposition l'abondance et la diversité de la main-d'œuvre et des services, la proximité d'importants marchés de consommation et des foyers privilégiés d'initiatives et d'innovations.

Mais, dans ces agglomérations, les conditions de la vie humaine tendent à se dégrader en raison de l'inadaptation des structures.

Les tensions qui en résultent compromettent la vie sociale et menacent de plus en plus l'équilibre physique et psychique des habitants.

La disparité des conditions sociales, aggravée par les ségrégations résidentielles résultant de la rigidité désuète du système foncier, provoque l'aliénation de certains individus et de certains groupes. La ville engendre la misère plus facilement que le milieu rural. La permanence des taudis, l'inconfort de l'habitat et des moyens de transport, la fébrilité engendrée par les encombrements et le bruit, la course permanente contre le retard et le temps perdu, la difficulté d'accès au calme de la campagne et aux loisirs suscitent des réflexes

qui vont de l'amertume à la révolte. Ils déterminent diverses formes d'égarement individuel et collectif qui se traduisent, à travers le phénomène des « bandes » par la violence gratuite et la volonté de destruction.

Par ailleurs, l'amélioration du revenu des citoyens provoque un accroissement des besoins individuels plus rapide que celui des équipements collectifs destinés à les satisfaire et tend ainsi à amplifier sans cesse le déséquilibre social et individuel.

A ce dévoiement d'un progrès technique qui se nourrit de lui-même et n'est plus au service de l'homme, il faut répondre par une volonté de « re-civilisation », par une organisation plus humaine de la vie collective susceptible, entre autres, d'améliorer les conditions de vie individuelle et les rapports entre citoyens.

Ainsi, une action en faveur des villes doit-elle être entreprise avec énergie et sans retard, car elle ne pourra porter ses fruits qu'après de longs délais. Il faut commencer dès maintenant à préparer la ville de l'an 2000 si nous voulons éviter de voir, à l'exemple de certains pays, notre civilisation urbaine se dégrader dans la misère et le désordre.

Les objectifs de la politique d'aménagement urbain.

Une politique d'aménagement urbain doit avoir pour objectif de conjuguer le développement des activités économiques et l'implantation des investissements destinés à accueillir, à orienter et à assurer l'efficacité de ces activités.

Elle doit, par ailleurs, préparer utilement l'inévitable croissance du milieu urbain en prévoyant, en temps voulu, les extensions territoriales et les aménagements nouveaux exigés par cette évolution.

Le développement des activités économiques exige que l'implantation et l'évolution des entreprises puissent s'effectuer dans des conditions satisfaisantes, que l'accueil de la population soit assuré ainsi que la commodité des déplacements.

L'amélioration des conditions de la vie urbaine se traduit par une accessibilité de plus en plus étendue aux activités, à l'emploi et aux services, en réduisant les risques de ségrégation sociale et en permettant la fonction régulatrice qui doit être assurée par la souplesse des choix. Elle exige la réalisation des équipements

publics dans des délais permettant de satisfaire les besoins d'une population croissante et l'élimination des nuisances et des pollutions qui compromettent cette satisfaction.

La préparation de l'avenir exige essentiellement la prévision à moyen et long terme de l'extension des agglomérations et la mise en œuvre d'une politique urbaine active.

Les éléments d'une politique urbaine.

Les principaux éléments d'une politique urbaine concernent essentiellement la maîtrise foncière, l'organisation des communications et la promotion de la fonction des centres urbains.

La politique foncière et l'urbanisation.

La création d'un marché foncier efficace suppose une information permanente sur la disponibilité des terrains constructibles et la stabilité des conditions juridiques et financières relatives à l'acquisition de ces terrains mis, en quantité suffisante, à la disposition des constructeurs, ce qui implique qu'une pression fiscale efficace puisse être exercée afin d'assurer cette disponibilité. La Commission des villes propose l'institution d'un impôt foncier assis sur la valeur des terrains, déclarée par les propriétaires eux-mêmes.

Une politique foncière des collectivités publiques exige la constitution de réserves permettant de faire face, à tout moment, à l'amplification des besoins, par la généralisation des procédures relatives aux zones à urbaniser et par la constitution de réserves foncières.

La politique de la circulation.

La politique de la circulation revêt des aspects différents selon la dimension des villes et les conditions de leur développement.

Dans les villes les plus importantes, le problème essentiel est celui du dégagement du centre, où sont réunis les principaux éléments de l'activité économique et des loisirs.

Dans les villes de moindre dimension, l'aménagement de voies publiques dans les zones d'extension permet souvent de résoudre le problème par le déplacement du centre attractif ou tout au moins par la création de centres secondaires assurant son allègement.

Dans l'un et l'autre cas, les investissements destinés à améliorer le déplacement des personnes et des biens ont un caractère prioritaire, en raison des conséquences des conditions de circulation sur la productivité des activités économiques et sur la santé des habitants. Si onéreux qu'apparaissent souvent de tels équipements, ils sont essentiels pour le développement des villes et, par conséquent, de l'ensemble de la région sur laquelle s'exerce leur influence.

En ce qui concerne les grandes agglomérations et singulièrement la capitale, la priorité doit être désormais accordée aux transports collectifs. Une discipline du stationnement doit être imposée aux véhicules particuliers afin d'éliminer progressivement l'emploi abusif d'engins individuels pour un simple déplacement quotidien entre les lieux d'habitat et les lieux de travail. Le recours aux nouveaux systèmes rapides de communication facilitera cette évolution du transport individuel vers le transport en commun.

Dans les villes de moindre importance, il apparaîtra opportun, dans la mesure du possible, d'orienter les opérations de rénovation urbaine vers le dégagement d'espaces libres plutôt que vers la substitution aux logements désuets d'ensembles immobiliers dont la densité d'occupation est au moins aussi forte. Dans ces agglomérations moyennes, le logement peut sans inconvénient être reporté sur les quartiers d'extension situés à courte distance du centre.

La fonction des centres urbains.

La fonction des centres urbains doit être clairement définie afin de permettre une orientation satisfaisante des investissements.

La nature et la qualité des activités qu'il est désirable de voir maintenir dans ces centres doivent faire l'objet d'une étude attentive, notamment dans le domaine des services administratifs et commerciaux, de la vie sociale et des distractions.

L'amélioration des transports collectifs, la multiplication des parcs-garages, la sélection de zones et d'itinéraires réservés aux piétons, la rénovation de quartiers présentant un intérêt esthétique et historique sont, parmi d'autres, des interventions permettant la création d'un milieu urbain agréable, à la mesure des aspirations de la plupart des hommes.

Les moyens d'une politique urbaine.

Le support des opérations d'aménagement doit être une institution administrative capable de mettre utilement en œuvre les moyens techniques et financiers nécessaires. Le groupement des communes dans un ensemble urbain organique est donc un objectif prioritaire du Plan et la Commission des villes propose les dispositions à prendre pour en accélérer la réalisation.

Une politique systématique d'organisation matérielle et d'humanisation des agglomérations urbaines est une exigence impérieuse qui s'impose aux pays évolués dans les prochaines décennies si on veut éviter la dégradation de l'organisation sociale et de l'équilibre des individus qui marquerait l'échec d'une civilisation.

Elle comporte l'adhésion convaincue des populations intéressées et l'acceptation de profondes réformes foncières, administratives et fiscales en vue de créer des institutions territoriales modernes.

L'aménagement de l'espace rural

Le territoire rural ne peut comporter une définition rigoureuse du fait que, dans de nombreuses régions, les zones de caractère rural sont étroitement associées à des aires de développement économique et démographique dont elles sont parties intégrantes. Cependant, en dehors de ces aires de développement, une grande partie du territoire présente et présentera, dans l'avenir, un caractère essentiellement, voire exclusivement rural.

Ce territoire, qui occupe environ 90 % de l'ensemble national, accueillera probablement une population stable de 18 à 15 millions d'habitants selon que l'on tient compte ou non des résidents temporaires, ce qui implique d'ailleurs une diminution relative par rapport à une population française qui passerait de 50 millions à 60 millions en 1985 et à 70 millions en fin de siècle.

Cette stabilité ne se retrouvera pas au niveau des activités. L'exploitation du sol par l'agriculture, l'élevage et l'exploitation forestière demeureront les activités dominantes mais, dans de nombreuses régions, la vie rurale ne pourra subsister à un niveau compatible avec celui du milieu urbanisé que si ces activités traditionnelles sont remplacées ou complétées

par d'autres activités économiques de caractère industriel, commercial et touristique. Il y a lieu d'encourager cette orientation qui contribuera à soulager, dans d'importantes proportions, la charge que représente pour la nation, l'inadaptation de l'activité agricole aux conditions de l'économie contemporaine.

L'espace rural et l'agriculture.

La répartition des activités économiques dans le milieu rural comporte une grande diversité de cas qu'on peut, à titre indicatif, envisager comme il suit :

L'agriculture intensive à caractère compétitif sera appliquée, en général, dans les zones territoriales qui sont également favorables à l'implantation urbaine et industrielle et à l'établissement des divers réseaux de communication, c'est-à-dire dans les plaines, les vallées et les estuaires. Dans ces zones, se constitueront des aires de développement économique et démographique aux éléments cohérents, mais suffisamment répartis dans l'espace pour que l'agriculture modernisée y trouve sa place à proximité des centres de consommation, des industries de transformation et des moyens de communication nécessaires au transport et à l'expédition de produits de son activité. Ce sera une « agriculture urbanisée » qui permettra aux exploitants un mode de vie équivalent au mode de vie urbain. Beaucoup d'exploitants résideront d'ailleurs dans des agglomérations urbaines et se rendront quotidiennement à leur exploitation tandis que des industriels et commerçants qui résideront en milieu rural iront chaque jour exercer leur activité en milieu urbain. De cette alternance naîtront des échanges permanents tendant à la similitude des modes et des niveaux de vie.

Entre ces aires de développement où l'activité agricole n'apparaît que comme un des éléments d'un ensemble économique urbanisé, l'espace proprement rural se présentera dans des conditions comportant d'importantes différences.

Dans certaines zones rurales, l'agriculture cessera d'être l'activité dominante au profit d'une nouvelle activité économique plus rentable et dont elle ne sera plus que le complément. C'est déjà le cas, en particulier, pour les régions de haute montagne comportant une double saison d'exploitation touristique estivale et hivernale qui fournit la res-

source principale de la population, l'activité traditionnelle étant réduite à l'élevage, voire à la location des pacages.

Dans d'autres zones, au contraire, les ressources en provenance du tourisme et du séjour ne présenteront qu'un caractère complémentaire, eu égard à l'activité agricole et à l'élevage qui auront tendance à se concentrer sur les secteurs les plus favorables ou à se replier sur l'exploitation autarcique tandis que s'y développeront certaines activités industrielles et des activités de service liées au tourisme ou au séjour.

Enfin, dans certaines zones, l'activité économique sera réduite à un niveau incompatible avec les exigences du mode de vie contemporain. Elles seront vouées au pacage de parcours, au boisement et aux loisirs, les zones esthétiquement les plus remarquables donnant lieu à la création de parcs et de réserves naturelles.

S'il est vrai que les régions les plus aptes à la culture végétale intensive suffiront à satisfaire, dans les meilleures conditions de productivité et de rentabilité, les besoins de la consommation, il ne semble pas devoir en être de même pour la production animale dont le caractère extensif demeure d'un grand intérêt, comme le prouve l'évolution spontanée de l'occupation de l'espace dans les zones de moyenne montagne depuis qu'est apparu l'espoir d'une amélioration de rentabilité pour la viande. Les superficies rendues disponibles par l'abandon ou la retraite de l'exploitant sont aussitôt occupées et mises en état par des exploitants plus jeunes, en vue d'une organisation de l'élevage sur de grandes superficies. Il est probable que ce mouvement se maintiendra et s'accroîtra à mesure que l'insuffisance croissante des ressources en viande s'aggravera en Europe, en faisant irrésistiblement pression sur les prix. Il faut donc prévoir parmi les hypothèses possibles, celle d'une extension de l'occupation du territoire rural par l'élevage extensif sur une surface importante.

D'autre part, s'il est vrai que le retour à une économie de marché progressivement purgée de ses soutiens artificiels aura pour conséquence l'abandon de l'activité agricole dans de nombreuses exploitations inadaptées à la compétition, il ne faut pas sous-estimer l'étendue des superficies occupées par des exploitations qui se maintiendront sans aide

extérieure, dans un système largement autarcique. Cette paysannerie, plus attachée à son mode de vie qu'aux avantages économiques présentés par la vie urbaine à l'égard de laquelle elle demeure allergique et qui accorde une absolue priorité aux notions d'indépendance et de liberté, subsiste obstinément dans des pays comme les Etats-Unis. Elle subsistera également dans les pays où ce mode de vie est l'expression d'une tradition séculaire, en Italie, en France et même dans le sud de l'Allemagne.

La concentration de la production végétale sur les zones les plus favorables, convenablement aménagées à cet effet, l'extension de la production animale sur de vastes superficies rendues disponibles, le maintien d'une agriculture de subsistance attachée à un type de vie, permettent donc de penser que, en dépit de certaines illusions, l'activité de caractère agricole demeurera dominante dans l'occupation du territoire rural.

Mais il est douteux qu'elle dispose encore des moyens utiles pour en assurer la sauvegarde et l'entretien dans les mêmes conditions qu'à l'époque où les agriculteurs se chargeaient eux-mêmes de l'administration des surfaces cultivables, tout en exerçant une vigilante pression sur les autorités communales pour obtenir, parallèlement, l'entretien des biens collectifs, des chemins et des fossés, le nettoyage de la rivière et l'aménagement du torrent.

L'espace rural et les autres activités.

D'autres activités viendront s'ajouter à l'activité agricole traditionnelle dans le milieu rural. L'amélioration des moyens de communications et de télécommunications permettant le déplacement rapide des hommes et des marchandises et les différentes formes de télégestion y faciliteront l'installation de petites activités industrielles et surtout des centres de commandement.

D'autre part, l'activité de services trouvera un nouvel épanouissement dans le développement du tourisme, la prolongation des séjours dans les résidences secondaires, la résidence permanente des personnes âgées bénéficiant d'une période de retraite de plus en plus ample en raison de l'allongement de la durée moyenne de la vie humaine.

L'occupation des loisirs transformera donc le milieu rural soit que, dans cer-

taines zones comme les régions de haute montagne comportant la double saison touristique estivale et hivernale, l'activité touristique devienne l'activité dominante et l'élevage l'activité accessoire, soit que le tourisme et le séjour permettent l'entretien et le développement des activités de services.

La convergence de l'extension des loisirs et des facilités de déplacement amènera un grand nombre de personnes à résider alternativement et presque à égalité de temps en milieu urbain et en milieu rural, en s'intéressant d'autant plus à ce dernier qu'il sera associé à l'aspect agréable de leur existence plutôt qu'à ses contraintes. Ce mouvement, qui est largement esquissé et ne peut que s'amplifier dans un proche avenir, aura des effets d'autant plus rapides qu'il coïncidera avec l'éveil et la prise de conscience des nouvelles générations rurales, en conséquence de la plus grande mobilité des hommes et de l'extension de leur information, notamment par la télévision.

Il faut donc s'attendre, non à abandon massif de l'espace rural, mais au contraire à sa prise en charge par de nouveaux « notables » qui mettront leur expérience, leur activité et leurs relations au service de la région où ils auront leur résidence rurale, en y acceptant souvent des responsabilités municipales.

Ainsi, et contrairement à certaines craintes, loin de voir l'espace rural évoluer vers le désert, il est probable qu'il connaîtra, du moins dans de nombreuses régions, une occupation égale sinon supérieure à l'occupation actuelle et qui comportera une intervention plus efficace au profit de son aménagement.

Les orientations de l'aménagement de l'espace rural.

L'occupation de l'espace rural présentera donc des aspects très différents selon que les activités et le peuplement y seront plus ou moins denses et plus ou moins associés aux activités des centres urbanisés de la région.

Dans les zones rurales incluses au sein d'aires de développement de grande densité, l'occupation de l'espace sera étroitement dépendante de l'évolution des activités non agricoles et de l'urbanisme et son évolution sera indissociable de celle de l'ensemble dont elle ne constituera qu'une partie intégrante.

Les zones à prédominance agricole évolueront en fonction de l'orientation de leur production. Celles dont la production correspondra aux besoins du marché européen se développeront en symbiose étroite avec les zones urbanisées voisines en raison de l'expansion des industries agricoles et alimentaires, des entreprises de commercialisation de transport et des recours aux services divers qu'imposera une production modernisée orientée vers l'économie de marché et l'exportation.

Les zones où la production agricole sera soumise à une conversion progressive devront faire appel à des activités complémentaires qui, dans certaines localisations peu nombreuses, pourront devenir prédominantes.

Le développement du tourisme, l'accueil des citoyens, la volonté de concilier l'animation des zones rurales par les activités de loisir et la mise en valeur du patrimoine artistique entraîneront les autorités publiques, et notamment les collectivités locales, à créer des « parcs régionaux » et à mettre en œuvre un programme de rénovation rurale, d'aménagement touristique et de sauvegarde du milieu, programme généralement consacré par une charte et confié à un syndicat mixte de mise en valeur.

Enfin, il demeurera des zones rurales assez vastes dans lesquelles l'exploitation agricole, pratiquement limitée au boisement et aux troupeaux, présentera de difficiles conversions d'adaptation et de rentabilité.

Il est cependant souhaitable d'accomplir un effort particulier pour que soit maintenu dans ces zones l'encadrement humain permettant le maintien des services élémentaires, ne serait-ce que pour assurer la sécurité des communications et éviter la dégradation du sol.

Par ailleurs, la politique de sauvegarde et de promotion de certains espaces naturels présentant des sites exceptionnels et recelant une faune et une flore particulièrement riches se concrétisera par la création des parcs nationaux comme ceux qui existent déjà dans le massif de la Vanoise, dans les Pyrénées occidentales, dans l'île de Port-Cros et bientôt dans les Cévennes, permettant à la fois la protection des sites et des espèces, l'accueil et l'hébergement des visiteurs et l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs dans les zones périphériques.

L'occupation et l'aménagement de l'espace rural présentent donc des conditions de diversité considérables qui comportent des interventions nuancées et adaptées aux situations régionales particulières. Il apparaît nécessaire d'identifier, dans chaque région, les différentes zones rurales afin d'envisager leur évolution propre et d'y définir, en conséquence, les éléments d'une politique intégrée d'aménagement prenant en considération tous les facteurs économiques et humains.

* Publié en juin 1970.

** L'aménagement du cadre de vie des hommes fait l'objet du chapitre 4 du rapport.