

7

UTILISATION DES SOLS ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

Mise en œuvre : théorie et pratique

- Cadre national pour l'aménagement du territoire et le développement durable
- Cadastre et registre forestier national
- Incendies de forêt et constructions non autorisées
- Désertification

* Ce chapitre dresse le bilan des progrès réalisés pendant les dix dernières années, et en particulier depuis le précédent Examen des performances environnementales publié par l'OCDE en 2000. Il examine aussi les progrès accomplis selon les objectifs de la Stratégie de l'environnement de l'OCDE de 2001.

Recommandations

Les recommandations ci-après font partie des conclusions et recommandations générales de l'Examen environnemental de la Grèce :

- simplifier les *procédures administratives* associées aux études d'impact sur l'environnement et aux demandes de permis d'aménagement et de construction; réduire le nombre de bâtiments et d'habitations *construits sans planification préalable* ;
- contrôler comme il convient l'application de la législation existante visant les *constructions réalisées sans permis préalable* et veiller à la faire strictement respecter ;
- achever dès que possible le *cadastre national et le registre forestier national* ;
- adopter et mettre en œuvre les plans-cadres proposés pour les *zones côtières et les îles* et pour les *zones montagneuses*; mettre en place un système de suivi transparent permettant de *vérifier l'efficacité des cadres d'action* pour l'aménagement du territoire et le développement durable et d'en *rendre compte* ;
- accélérer le rythme de *reboisement des terrains forestiers brûlés et dégradés* ;
- *sensibiliser et éduquer au développement durable* les principaux groupes d'acteurs concernés et la société grecque en général.

Conclusions

Les investissements considérables consacrés aux *infrastructures de transport* (par exemple, autoroutes à grande circulation dans l'ouest et le nord du pays) et aux *infrastructures énergétiques* au cours de la période examinée permettent d'espérer une répartition plus équilibrée du développement économique dans toute la Grèce. Des améliorations analogues ont été constatées à Athènes (notamment la construction d'une nouvelle ligne de métro et d'un nouvel aéroport), de sorte que la ville a changé pour le mieux. Au début de la période examinée, la Grèce a intégré les principes du développement durable dans sa législation en matière d'aménagement du territoire. Pour la première fois, le pays s'est doté de la *législation* nécessaire pour établir un cadre de planification global destiné à guider les aspects spatiaux du développement économique et social et la protection de son patrimoine naturel et culturel à l'échelle nationale, régionale et locale. Depuis lors, *12 plans-cadres régionaux stratégiques* visant l'aménagement du territoire et le développement durable ont été adoptés, soit un pour chacune des 13 régions du pays à l'exception de la zone métropolitaine d'Athènes, qui disposait déjà d'un schéma directeur. Le premier plan d'aménagement

stratégique national du pays, le *Plan-cadre général*, ainsi que le plan-cadre spécifique relatif aux sources d'énergie renouvelables ont été approuvés en 2008. Les *plans-cadres spécifiques* ayant trait aux secteurs du tourisme et de l'industrie devraient l'être à la mi-2009. Les autorités grecques se targuent d'avoir enrayeré la prolifération des constructions sans permis, un problème connu de longue date. La Grèce a aussi progressé dans la mise en place d'un cadastre national. La période examinée a vu la création de nombreuses zones industrielles, qui à long terme contribueront à ce que les activités industrielles quittent les lieux inadaptés.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de toutes les activités de planification sur la « réalité du terrain », qui jusqu'à présent a été celle d'une urbanisation spontanée dans laquelle la construction a souvent précédé la planification, notamment *sur le littoral, sur les îles et à la périphérie des villes*. Les politiques visant spécifiquement la gestion intégrée des zones côtières sont absentes. Le problème des *feux de forêt* est partiellement imputable aux déficiences du système de planification, et notamment à l'absence d'un *cadastre national* complet et d'un *registre forestier national*. Le rythme du reboisement des terrains forestiers brûlés et dégradés s'est ralenti au cours de la période examinée. Les villes manquent de jardins publics et d'espaces verts. Les décisions d'aménagement sont souvent retardées, en partie à cause de la nécessité de soumettre les problèmes à l'administration centrale. Les rapports du Médiateur de la République suggèrent également que l'*administration des lois sur l'aménagement par les autorités locales* est encore loin d'être efficace, et notamment que les obligations en matière d'études d'impact sur l'environnement sont remplies *a posteriori* quand la procédure n'est pas tout simplement contournée. Enfin, les nouveaux plans-cadres ne suffiront pas à assurer une mise en œuvre et des résultats satisfaisants, et beaucoup dépendra d'une interprétation équilibrée de la notion de « développement durable » : il semble que dans de nombreuses décisions prises jusqu'à présent, on ait donné beaucoup plus de poids au mot « développement » qu'au mot « durable ».



1. Utilisation des sols : tendances et pressions

La Grèce est un pays géographiquement très morcelé du fait de son relief montagneux et de ses centaines d'îles habitées. Ces caractéristiques physiques entraînent des répercussions économiques en termes d'infrastructure de transport (coût élevé de la construction routière, nécessité de desservir les petites îles par des ferries) et influent également sur l'utilisation des sols. Les terres arables et les

cultures permanentes occupent près de 30 % de la superficie totale du pays; les herbages permanents représentent 36 % et les forêts environ 29 %; le reste, soit 6 %, est affecté à d'autres utilisations (zones urbaines, infrastructures).

Le régime de propriété va aussi de pair avec un grand émiettement des terrains. Plus de 80 % des ménages grecs sont propriétaires d'une parcelle de terrain au moins, et les politiques foncières doivent nécessairement en tenir compte, quel que soit le gouvernement en place. Dans les villes, la dimension des terrains peut descendre à 50 m², la moyenne à Athènes ne dépassant pas 180 m² (Economou *et al.*, 2007). Par ailleurs, le coefficient d'occupation des sols (nombre de mètres carrés de plancher construits par mètre carré de sol) est généralement élevé, d'où une forte densité des zones urbaines.

Zones urbaines

L'urbanisation a été la principale tendance de l'utilisation des sols pendant la période de l'après-guerre, et les trois quarts environ des 11 millions d'habitants de la Grèce vivent aujourd'hui en ville. En outre, la Grèce se caractérise par *l'une des structures urbaines les plus concentrées d'Europe*, puisque 50 % à peu près des citadins résident dans les deux zones métropolitaines d'Athènes (3.8 millions d'habitants) et de Thessalonique (1 million d'habitants). Par ailleurs, quelque 80 % de la population urbaine habite dans les 11 plus grandes villes du pays, et 20 % dans les 72 villes de 10 000 à 50 000 habitants (Economou *et al.*, 2007). Par rapport à beaucoup d'autres pays, la Grèce compte peu de villes moyennes (entre 50 000 et 500 000 habitants). Désormais, c'est surtout la construction d'équipements touristiques et de résidences secondaires qui l'emporte dans le processus d'urbanisation. À l'autre extrême, la désaffectation des petites localités dans les zones isolées (îles, régions montagneuses) demeure préoccupante, même si la population peut y être multipliée par quatre pendant les mois d'été.

Dans une large mesure, les *villes grecques doivent leur forme actuelle* à l'urbanisme spontané qui s'est développé en l'absence de planification avant les années 40, et plus encore après (Stefanou et Mitoula, 2006). Si cet essor a souvent donné lieu à des villes animées, il s'est aussi traduit par la coexistence malencontreuse d'utilisations des sols difficilement conciliables, à commencer par l'implantation d'usines et d'ateliers dans des zones résidentielles. Aujourd'hui, l'extension des activités urbaines en dehors des zones prévues à cet effet, ainsi que les constructions sauvages¹ dans les zones côtières, sur des terrains forestiers ravagés par les incendies et le long des grandes routes, constituent un problème persistant (même s'il va en s'atténuant), avec notamment pour conséquences des embouteillages, un étalement des villes, un manque d'espaces publics et de verdure et une dégradation des zones naturelles vulnérables.

Espace rural

La moitié environ du territoire grec (montagnes, garrigues, herbages et zones où les sols sont infertiles) est inexploitée ou très peu mise en valeur. Les forêts et autres terres boisées sont majoritairement gérées à des fins de production (ramassage de bois de feu compris); s'ajoutent des utilisations telles que la chasse, le pâturage et les activités touristiques/récréatives. Les forêts commerciales produisent du pin noir, du hêtre, du sapin et du chêne; par ailleurs, beaucoup de forêts dégradées pourraient être mises en production. Les terres forestières se trouvent pour la plupart dans le nord et l'ouest de la Grèce continentale. Les pressions exercées sur les forêts sont dues principalement aux incendies, au pâturage, à l'abattage illégal du bois et aux insectes.

Un cinquième de la superficie terrestre (il s'agit pour l'essentiel de terres couvertes de forêts et garrigues, mais aussi de terres agricoles) entre à présent dans le réseau Natura 2000. Pour chaque site, une étude environnementale spécifique doit être préalablement réalisée et rendue publique pour que la protection prenne effet officiellement; fin 2008, 87 études de ce type, portant sur 53 % de la superficie retenue, étaient soit achevées soit en cours (chapitre 4). En outre, les projets de travaux ou d'activités dans le périmètre de ces sites doivent être approuvés par l'YPEHODE.

Une bonne part de la production agricole du pays provient de cultures intensives pratiquées sur une superficie restreinte dans les limites des basses terres fertiles irriguées, ce qui entraîne de fortes pressions sur l'environnement; la réforme des politiques agricoles de l'UE devrait améliorer quelque peu la situation à l'avenir (chapitre 3). Au total, les terres arables et les cultures permanentes (englobant les arbres destinés à une production autre que le bois) occupaient 37 590 km² en 2005, soit 5 % de moins qu'en 1990. Ce recul global tient à une diminution des surfaces céréalières, compensée en partie par une progression des oliviers et du coton. Les céréales (blé et maïs, principalement) arrivent en tête des productions végétales (12 500 km² en 2005), suivies par le coton (3 660 km²).

2. Aménagement du territoire et environnement

L'aménagement du territoire et la planification de l'utilisation des sols ont manqué de coordination en Grèce. Faute de législation applicable en la matière, l'urbanisation s'est faite de façon plutôt anarchique après la Seconde Guerre mondiale (Anastasiou, 2007). Après l'adoption en 1975 d'une nouvelle Constitution, dont l'article 24 fait obligation à l'État de protéger l'environnement naturel et culturel, plusieurs lois d'aménagement ont été promulguées, mais n'ont pas été pleinement appliquées dans tous les cas. Le lien entre l'environnement et

L'aménagement du territoire a fait l'objet dès 1976 d'une première loi de planification spécifique. Si des plans d'aménagement structurels ont été élaborés pour toutes les préfectures au milieu des années 80, ils n'ont jamais été officialisés. Néanmoins, pendant plus d'une décennie, ils ont constitué les seuls cadres de référence cohérents disponibles pour étayer les décisions d'investissement et de projet prises au niveau des préfectures, ainsi que les études relatives à l'aménagement et à l'environnement (EIE, par exemple) réalisées aux échelons administratifs inférieurs.

Les problèmes dus à l'absence de véritables politiques d'aménagement (conflits d'utilisation des sols, étalement urbain et constructions illégales, dégradation des paysages et de l'environnement, etc.) ont *compromis l'efficacité de l'organisation spatiale* et freinent à la fois le développement économique et la protection de l'environnement. Faute de coordination satisfaisante entre les autorités compétentes, certains des outils d'aménagement disponibles ne sont pas pleinement utilisés (transfert de coefficient d'occupation des sols et emploi de mécanismes de compensation, entre autres exemples).

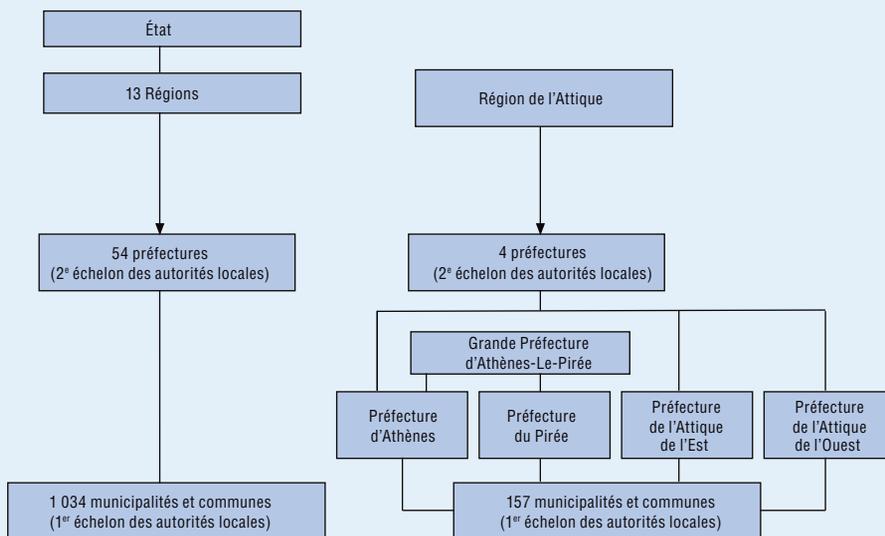
2.1 *Cadre institutionnel*

Administration centrale, régions, préfectures et municipalités

La Constitution de la République hellénique stipule que l'administration de l'État est organisée selon le principe de décentralisation. Les *réformes institutionnelles visant la répartition des compétences administratives* qui se sont succédé dans les années 80 et 90 ont abouti à la structure actuelle dans laquelle il existe deux niveaux de pouvoir : l'État et les collectivités territoriales. Les compétences étatiques s'exercent au niveau central et au niveau décentralisé (régions), et les compétences territoriales à deux autres niveaux. L'Attique (soit la zone métropolitaine Athènes-Le Pirée) fait l'objet de dispositifs particuliers (figure 7.1). L'administration centrale a gardé une bonne part de ses prérogatives, malgré les diverses mesures de décentralisation prises au cours des deux dernières décennies. En pratique, le processus de décentralisation est toujours freiné par la petite taille de beaucoup de municipalités et communes, dont le nombre a pourtant été ramené à 1 000 en 1997, contre environ 6 000 auparavant. Le gouvernement envisage actuellement de procéder à une nouvelle réforme pour réduire le nombre de municipalités, préfectures et régions.

En ce qui concerne l'*administration centrale*, l'aménagement national et régional dépend du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (YPEHODE). Le Conseil national pour l'aménagement du territoire et le développement durable est une instance officielle dont le rôle consiste à

Figure 7.1 Structure administrative



Source : Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux publics.

donner des avis au gouvernement sur les questions d'aménagement. L'YPEHODE est également responsable de l'élaboration, de l'approbation et de la mise en œuvre des schémas directeurs, des plans d'urbanisme prévus par la loi, des plans en matière de logement et des programmes de protection de l'environnement. Les collectivités territoriales relèvent du ministère de l'Intérieur.

Dans la logique de l'Europe des régions, le niveau d'administration régionale a été créé dans les années 90. Le pays est ainsi découpé en 13 régions qui représentent la dimension décentralisée de l'administration centrale. Chacune est dirigée par un secrétaire général nommé par le Conseil des ministres, qui représente l'État dans la région et a pour mission de mettre en œuvre les politiques gouvernementales qui s'y rapportent. Un large éventail de prérogatives est concentré au niveau régional². En matière d'environnement, il appartient aux régions de contrôler les plans généraux d'urbanisme des municipalités, d'élaborer et d'approuver les plans régionaux de gestion des déchets, d'approuver les projets d'aménagement (de même que les EIE correspondantes) et de superviser les services de planification des municipalités et des préfetures.

Les 54 *préfectures* forment les collectivités territoriales de deuxième niveau. Elles ont à leur tête un préfet (élu depuis 1998) qui est secondé par des comités et des conseils préfectoraux. Les attributions des préfectures englobent l'établissement de plans et programmes, le développement économique, le développement social, la culture et la qualité de la vie. À la suite de décisions rendues par les plus hautes juridictions, certaines prérogatives des préfectures ont été transférées aux régions ou à l'État. Quatre préfectures se trouvent dans la région de l'Attique. Parallèlement, l'Organisation d'Athènes (ORSA) a été créée pour prendre en charge les problèmes de planification et d'environnement spécifiques de la grande métropole. Une organisation similaire a été créée pour l'aire métropolitaine de Thessalonique.

La Grèce compte 914 *municipalités* et 120 *communes*; les secondes sont pour la plupart des lieux ayant un cachet particulier, historique notamment. Les unes et les autres forment ensemble les collectivités territoriales de premier niveau³, qui sont responsables de l'administration des affaires locales. Durant la période examinée, les importants efforts qui ont été déployés (et financés en partie par l'UE) ont contribué à améliorer les capacités institutionnelles des nouveaux organes locaux (formation du personnel, mise en œuvre de nouvelles technologies et coopération avec les municipalités d'autres pays de l'UE, par exemple). Plus de la moitié du budget des municipalités correspond à des transferts de l'administration centrale (État et régions). Autrement dit, les deux niveaux de collectivités territoriales (municipalités et préfectures) sont assez largement dépendants financièrement de l'administration centrale (Lalenis et Liogkas, 2002; Economou *et al.*, 2007).

Une nouvelle génération de lois d'aménagement

À la fin des années 90, la Grèce s'est dotée de deux textes clés qui, pour la première fois, lui ont permis d'engager une *démarche d'ensemble rationnelle pour l'aménagement du territoire à l'échelle nationale et locale*, au profit du développement économique, de la cohésion sociale et du patrimoine naturel et culturel. La planification intervient désormais à trois niveaux administratifs : national, régional et local (préfectures et municipalités). Les plans établis à un niveau donné doivent généralement être approuvés par les instances du niveau immédiatement supérieur. Depuis 2006, les plans sont également soumis à une évaluation stratégique des incidences sur l'environnement, conformément à la directive 2001/42/CE de l'UE (« directive ESIE »).

La *loi 2508/1997 sur le développement durable des villes* constitue le principal instrument juridique pour l'organisation des zones construites. Elle prévoit deux types de plans. Le premier type, de caractère général, comprend : *i)* les schémas directeurs, appelés « plans structurels et programmes de protection de l'environnement », qui ont été définis pour des grandes villes comme Patras, Lárissa,

Vólos et Ioannina; et *ii*) les plans d'aménagement municipaux, qui s'intitulent « plans généraux d'urbanisme » pour les « localités principales » de plus de 2 000 habitants et « plans d'organisation de l'espace et de l'habitat » pour celles de moins de 2 000 habitants (tableau 7.1). L'autre type équivaut aux plans municipaux d'occupation des sols que connaissent la plupart des pays; toutes les zones urbaines mettent en œuvre ce type de plan.

Tableau 7.1 **Système d'aménagement du territoire et de planification urbaine**

LOI 2742/1999 SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
CADRE NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Plan-cadre général (« plan national »)	Définition des grandes orientations dans les domaines suivants : formes concurrentes d'utilisation des sols, exigences en matière d'EIE, réseau national de transport, etc.
12 plans-cadres régionaux	Transposition du plan national au niveau régional.
Plans-cadres spécifiques ^a	Fixation d'objectifs de développement pour certaines zones du pays, pour des branches d'activité ou réseaux d'importance nationale et pour des services techniques, sociaux et administratifs d'intérêt national.

LOI 2508/1997 SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES VILLES

Schémas directeurs (pour de vastes zones organisées autour d'un grand centre urbain) et plans d'aménagement municipaux (pour tout le territoire d'une municipalité)	Grandes orientations à retenir dans les domaines suivants : utilisation des sols, prévisions démographiques et besoins de logements, transports et infrastructures connexes, protection de l'environnement, etc.
Plans d'occupation des sols pour les zones construites	Plans plus détaillés, désignation de sites à des fins particulières, règles de construction, etc.

a) Pendant la période examinée, cinq plans-cadres spécifiques ont été envisagés pour : l'industrie, le tourisme, les énergies renouvelables, les zones côtières/îles et les zones montagneuses.

Source : YPEHODE.

La loi définit en outre des modalités de participation du public et favorise la réutilisation de l'espace bâti pour éviter l'étalement urbain; elle prévoit des subventions devant permettre aux autorités locales de réhabiliter les zones urbaines abandonnées, de moderniser les bâtiments, de protéger l'environnement et d'économiser l'énergie et les ressources naturelles. Par ailleurs, la *loi 3212/2003 sur les permis de construire* et le *Code général de la construction* de 1999 (GOK) définissent les procédures d'autorisation et les normes à respecter dans le secteur du

bâtiment. Il est possible d'imposer des restrictions à l'urbanisation dans des secteurs qui présentent des caractéristiques environnementales particulières (îles et régions de montagne, par exemple) en les déclarant *zones d'urbanisation réglementée* (tableau 4.2). Au cours de la période examinée, l'YPEHODE a désigné deux zones de ce type : Mykonos en 2005 et Parnitha en 2008. Lorsque les nouveaux plans généraux d'urbanisme (schémas directeurs et plans d'aménagement municipaux) auront été approuvés, des prescriptions en matière d'occupation des sols et de protection de l'environnement auront été définies pour le pays tout entier.

La loi 2742/1999 sur l'aménagement du territoire et le développement durable est axée sur une planification stratégique pour tout le pays, à l'échelle nationale et régionale. Elle va dans le sens du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté plus tôt la même année. Ses principaux objectifs sont au nombre de trois : *i*) favoriser la cohésion économique et sociale; *ii*) assurer une gestion et une protection rationnelles des ressources naturelles et du patrimoine culturel; et *iii*) promouvoir un développement régional intégré et compétitif. Des objectifs plus spécifiques ont été par ailleurs définis pour différents secteurs et types de zones (tableau 7.2). Au cœur de la loi 2742/1999 figure l'instauration du *Cadre national pour l'aménagement du territoire et le développement durable* (encadré 7.1), comprenant : *i*) un plan-cadre général (« plan national »); *ii*) des plans-cadres spécifiques; et *iii*) des plans-cadres régionaux pour l'ensemble des régions, sauf l'Attique (région d'Athènes) qui est dotée de son propre plan structurel (encadré 7.2). L'horizon temporel de tous ces plans est de 15 ans. Les schémas et plans d'occupation des sols locaux établis en application de la loi 2508/1997 doivent être en accord avec les plans-cadres.

Autres objectifs d'aménagement

Des objectifs d'aménagement du territoire sont également inscrits dans la *stratégie nationale de développement durable* (SNDD) de 2002, qui préconise une structure urbaine polycentrique. Pour les villes, la SNDD met en avant l'idée de tissu urbain, adaptée aux spécificités grecques, et la réduction de l'étalement, moyennant des agglomérations périurbaines à faible densité. En milieu rural, la SNDD vise principalement à juguler la croissance désordonnée des localités existantes, à créer des zones spécialisées, affectées au commerce, à l'industrie, à l'élevage, etc., et à réduire les équipements touristiques dispersés. Le présent chapitre montre que la situation n'a guère évolué au regard de certains de ces objectifs.

Plusieurs des *recommandations formulées dans l'Examen des performances environnementales de la Grèce publié par l'OCDE en 2000* sont également à rappeler dans ce chapitre. Certains progrès importants ont été réalisés pendant la période considérée, mais de nouvelles mesures restent nécessaires (tableau 7.3).

Tableau 7.2 Quelques objectifs du Cadre national pour l'aménagement du territoire et le développement durable

Volet	Objectif
Organisation spatiale des principaux centres et axes	Créer un réseau intégré de centres et d'axes contribuant à assurer la cohésion sociale et économique du territoire national et la compétitivité du pays.
Déploiement des réseaux d'infrastructures stratégiques	Relier tous les grands centres urbains et favoriser l'égalité d'accès aux services de transport, en particulier dans des zones reculées telles que les îles et les montagnes.
Énergie	Répondre à la demande d'électricité dans l'ensemble du pays et veiller en permanence à économiser l'énergie dans tous les secteurs. Accroître la sécurité énergétique en mettant à profit les énergies renouvelables, les ressources locales et les combustibles de remplacement. Contrôler les performances environnementales du secteur énergétique. Le plan-cadre spécifique pour les énergies renouvelables : fixe des règles visant à tirer le meilleur parti possible de l'énergie éolienne (concentration géographique optimale des installations, économies d'échelle) tout en protégeant le milieu naturel et l'environnement modifié par l'homme.
Communications	Assurer l'égalité d'accès aux infrastructures de communication et d'information.
Agriculture	Veiller à la croissance économique sans nuire à la valeur écologique et culturelle de l'espace rural. Promouvoir le rôle de l'agriculture dans la préservation des ressources physiques.
Industrie	Contribuer au développement régional. Le plan-cadre spécifique pour l'industrie : fait prévaloir un modèle d'organisation spatiale autour de plusieurs centres ; et vise une répartition géographique plus judicieuse des activités industrielles.
Tourisme	Promouvoir le développement rationnel du secteur en exploitant au mieux l'avantage comparatif que la Grèce tire des atouts suivants : situation géographique, climat, multitude d'îles et de plages et patrimoine culturel. Améliorer l'environnement dans les zones touristiques et préserver la viabilité des ressources. Le plan-cadre spécifique pour le tourisme : fixe des règles concernant l'emplacement et la densité des aménagements touristiques ; et encourage la protection des paysages dans les zones touristiques.
Territoire agricole	Améliorer la qualité de l'espace rural pour qu'il soit habitable et se prête aux loisirs et aux évolutions, en particulier dans le secteur primaire.
Zones montagneuses	Rétablir des activités productives et maintenir les effectifs démographiques. Le plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones montagneuses : vise à rétablir des activités productives et à maintenir la population sur place.
Zones côtières et îles	Préserver la cohésion et l'accessibilité des zones côtières reculées et des îles de la mer Égée. Le plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones côtières et des îles (consultation du public prévue en 2008) : met à profit l'avantage comparatif tiré des zones côtières et des différentes îles.

Source : YPEHODE.

Encadré 7.1 Le Cadre national pour l'aménagement du territoire et le développement durable

Le *Cadre national* pour l'aménagement du territoire et le développement durable a été conçu pour jouer un rôle essentiel dans la démarche de développement durable de la Grèce. Il peut paraître idéaliste, dès lors qu'il fait entrevoir à la société grecque où, et dans une certaine mesure comment, le développement devrait intervenir pour s'inscrire dans la durée. Mais il a aussi une vocation pratique, car il crée une structure de décision pour *l'organisation du territoire national* propice à la coexistence et à la synergie des activités productives, des zones résidentielles et des habitats naturels. En termes stratégiques, le Cadre national est axé sur un aménagement viable de l'espace, moyennant la création d'un réseau intégré de centres urbains et d'autres éléments clés du territoire, qui contribue à la compétitivité internationale du pays, favorise la cohésion sociale et économique et protège l'environnement. Ses objectifs sont les suivants : *i*) donner plus de poids au pays à l'échelle internationale comme à celle l'Europe, de la Méditerranée et des Balkans; *ii*) assurer le développement régional et la cohésion territoriale; *iii*) préserver les ressources environnementales et naturelles, le patrimoine culturel et les paysages; *iv*) parer aux problèmes urgents provoqués par le changement climatique; et *v*) définir des orientations pour les niveaux de planification inférieurs.

Les *divers plans-cadres* déjà adoptés ou en passe de l'être mettent en évidence les formes voulues d'utilisation des sols, les objectifs économiques nationaux et sectoriels, ainsi que les zones à protéger. Les plans définissent cinq grandes tâches pour les 15 années à venir : *i*) organisation spatiale des principaux centres urbains du pays; *ii*) organisation spatiale des réseaux d'infrastructures d'importance stratégique; *iii*) organisation spatiale, spécialisation et complémentarité des secteurs productifs; *iv*) organisation spatiale des zones métropolitaines, des réseaux urbains et des zones montagneuses, rurales, côtières et insulaires, ainsi que d'autres zones critiques, conservation de l'espace rural et exploitation rationnelle des ressources naturelles et du patrimoine culturel; et *v*) remodelage géographique du pays, passant par la création d'unités viables pour l'administration et le développement au niveau interrégional.

Pour les autorités grecques, si tout se passe comme prévu, la fiabilité et la souplesse qu'offre le Cadre national, conjuguées à ses dispositions environnementales, encourageront les entreprises nationales et internationales à réaliser de *nouveaux investissements*.

2.2 Mise en œuvre de la législation

Difficultés soulevées par les pratiques en vigueur

Le *fonctionnement ordinaire du système d'aménagement urbain en vigueur*⁴ suscite parfois le mécontentement des administrés. La complexité des procédures et des règles de construction est à l'origine de diverses difficultés d'interprétation et

Encadré 7.2 Le cas particulier de la zone métropolitaine d'Athènes

La ville d'Athènes et la région de l'Attique qui l'entoure occupent une *position prépondérante en Grèce*. Bien que la zone ainsi formée ne couvre que 3 % environ de la superficie totale du pays, elle regroupe plus d'un tiers de la population (quelque 3.8 millions d'habitants), contribue pour une moitié au PIB et accueille un tiers de l'activité industrielle. Plus de 55 % des véhicules privés grecs sont immatriculés dans la zone métropolitaine d'Athènes. Celle-ci a continué de croître, en gardant sa part dans la population et l'activité économique, malgré des politiques régionales visant à réorienter les investissements vers des régions autres que l'Attique, jugée saturée, afin de favoriser un modèle de développement démographique et économique mieux réparti sur le territoire national.

L'Attique se distingue des autres régions de Grèce par sa gouvernance, car bon nombre des fonctions qui incombent normalement à la région y sont exercées par l'État ou par des administrations spéciales, telles que l'Organisation d'Athènes (ORSA), créée en 1985 et chargée de l'aménagement et de la protection de l'environnement dans la zone métropolitaine d'Athènes. La mission officielle de l'ORSA consiste essentiellement à établir, suivre et revoir le plan structurel régional pour la métropole athénienne. S'ajoute la coordination des aspects liés à l'aménagement découlant des programmes et actions menés par les 369 organismes du secteur public (organismes de développement et divers services collectifs, par exemple, sans oublier les bibliothèques publiques et les organismes sportifs) dans la zone métropolitaine d'Athènes.

Le *schéma directeur assorti d'un programme pour la protection de l'environnement d'Athènes*, élaboré en 1985, vise à définir un cadre pour des plans détaillés d'aménagement juridiquement contraignants et des instruments de contrôle des constructions « à un niveau inférieur », ainsi que pour certains projets. Il contient aussi une série de mesures d'intervention, qui ont un caractère restrictif/dissuasif ou s'apparentent à des recommandations, non liées à des programmes précis de mise en œuvre. Aucune initiative n'est laissée aux acteurs du secteur privé, qui n'ont plus qu'à obtempérer ou à tenter de négocier une modification des réglementations en vigueur. Toutefois, en pratique, le schéma directeur s'avère difficile à mettre véritablement en œuvre. Non seulement les organismes publics ayant une autorité ou une responsabilité administrative vis-à-vis d'Athènes sont inamovibles, mais en outre le schéma directeur manque d'assise formelle sérieuse et se réfère à un zonage qui ne tient pas suffisamment compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux. L'application est inégalement assurée, d'autant que les structures et ressources voulues font défaut pour suivre et promouvoir une planification plus efficace (Sykianaki-Kylika, 2006).

Néanmoins, la qualité de la vie dans la capitale et dans la zone métropolitaine d'Athènes a évolué dans le bon sens ces dernières années. Après plusieurs décennies sans grands investissements, les projets d'infrastructure menés dans la région depuis le milieu des années 90 à la faveur du programme « SOS Attique » ont rompu avec les politiques régionales traditionnelles et doté la zone métropolitaine d'Athènes d'un

Encadré 7.2 Le cas particulier de la zone métropolitaine d'Athènes (suite)

nouvel aéroport, de rocade, de nouvelles lignes de métro, d'un tramway et d'un réseau d'autobus modernisé. Grâce au déplacement en périphérie d'installations industrielles polluantes et de centrales, et à tout un éventail d'autres mesures (chapitre 2), la qualité de l'air s'est améliorée parallèlement à la diminution de plusieurs polluants (sauf l'ozone et les PM₁₀). Le nouveau musée près du Parthéon et la création d'une vaste zone piétonne (englobant des sites historiques, des espaces verts et des quartiers d'habitation et d'affaires) donnent à Athènes un autre visage.

La nécessité d'*organiser la croissance dans la région métropolitaine, au lieu de simplement la freiner*, tend désormais à s'imposer. S'ajoute une meilleure perception du rayonnement international d'Athènes dans l'économie mondiale, qui appelle des stratégies d'aménagement et d'investissement plus satisfaisantes. Le principal enjeu consistera à maintenir l'empressement d'agir, la volonté commune et la fierté citoyenne qu'ont fait naître les Jeux olympiques de 2004.

d'application pour les autorités comme pour les propriétaires. Des lenteurs administratives sont également imputables à un jugement rendu en 2005 par le Conseil d'État (la plus haute juridiction administrative grecque), statuant que l'aménagement urbain relève du domaine de compétence de l'État, ce qui implique que les règlements d'urbanisme doivent être approuvés par l'administration centrale et non par les préfectures. Cependant, la mise en œuvre du régime de planification incombe dans bien des cas aux municipalités, lesquelles ne disposent souvent pas du personnel idoine. Un autre obstacle vient de ce que la planification impose certaines limites aux droits de propriété privée, ce qui est peut-être encore plus sujet à controverse en Grèce que dans beaucoup d'autres pays (Anastasiou, 2007), en raison du fait que la couverture cadastrale est incomplète et que les propriétés privées sont très nombreuses.

La mise en chantier de maisons et bâtiments sans approbation des autorités d'aménagement et/ou permis de construire est à ce point monnaie courante que la construction a souvent précédé la planification urbaine. Les secteurs situés en dehors des villes et localités, soit au-delà de l'espace couvert par un plan d'occupation des sols, sont formellement réglementés par un décret présidentiel de 1985. Néanmoins, une loi datant des années 20 autorise tout propriétaire d'un terrain qui se trouve dans une zone rurale hors plan (98 % des cas), et dont la superficie est au moins égale à 4 000 m², à y construire une habitation, que le terrain soit ou non viabilisé, c'est-à-dire

Tableau 7.3 Évolution au regard des recommandations de l'Examen environnemental de l'OCDE de 2000

Recommandations	Évolutions observées
<p>Achever au plus vite le cadastre national.</p>	<p>Les relevés cadastraux ont couvert à peu près un tiers des droits de propriété, dont le nombre est estimé à 37.5 millions; ces droits ont été validés dans la moitié des cas environ, l'autre moitié devant l'être d'ici à 2011. L'achèvement du cadastre est désormais prévu pour 2018.</p>
<p>Assurer une meilleure application des réglementations relatives à l'occupation des sols et des normes et règlements de construction, en renforçant la capacité et la présence des administrations nationales et locales au niveau territorial et en recourant autant que possible à des mécanismes impliquant les citoyens aux processus décisionnels qui les concernent.</p>	<p>Les rapports annuels du Médiateur de la République hellénique montrent qu'il reste beaucoup à faire pour que les règles d'utilisation des sols soient mieux respectées, même si le problème des constructions sauvages a été atténué.</p>
<p>Faire participer davantage les collectivités locales et les autres acteurs locaux concernés à l'élaboration des plans d'occupation des sols.</p>	<p>Certains progrès peuvent être observés, mais beaucoup de collectivités locales ont encore besoin de mettre en place des capacités dans ce domaine.</p>
<p>Poursuivre la mise en place de la récente loi institutionnelle sur l'aménagement du territoire et le développement durable grâce à des instruments légaux spécifiques au développement durable des zones côtières qui prévoit la surveillance de l'état du littoral, des mesures de protection des terrains situés en bordure de mer et des eaux côtières, et une protection totale des zones côtières naturelles de grande valeur écologique et culturelle spécialement désignées.</p>	<p>Le plan-cadre national, 12 plans-cadres régionaux et deux plans-cadres spécifiques (énergies renouvelables, prisons) sont entrés en vigueur pendant la période couverte par l'examen. Le plan-cadre spécifique pour l'industrie a été soumis, pour approbation, à la Commission gouvernementale, et celui qui se rapporte au tourisme a été communiqué, pour consultation, au Conseil national pour l'aménagement du territoire. Deux autres plans-cadres, pour les zones côtières/îles et pour les zones montagneuses, étaient à l'étude en 2008.</p>
<p>Établir et mettre en œuvre un plan national de gestion intégrée du littoral, assorti de mesures de protection des zones côtières d'une valeur naturelle exceptionnelle (par exemple, au travers d'une réserve foncière).</p>	<p>Tâche non réalisée, mais un plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones côtières et des îles, en accord avec la recommandation de l'UE relative à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), était à l'étude en 2008.</p>
<p>Élaborer, dans le cadre des plans locaux d'Action 21, des stratégies intégrées et participatives de développement durable dans les zones urbaines et côtières appropriées.</p>	<p>Voir chapitres 5 et 6.</p>
<p>Réexaminer du point de vue environnemental, économique et social les mesures de régulation du développement de l'industrie dans les agglomérations.</p>	<p>Le plan-cadre spécifique pour l'industrie devrait être adopté début 2009. Près de 50 parcs industriels ont été créés.</p>
<p>Améliorer les plans d'urgence pour prévenir et atténuer les dégâts occasionnés par les inondations et les séismes, notamment dans les zones où sont concentrés la population et les actifs matériels.</p>	<p>Une nouvelle loi sur la protection civile (3013/2003) a été adoptée en 2003, les attributions en la matière étant confiées à un secrétariat <i>ad hoc</i> au sein du ministère de l'Intérieur. Les incendies de l'été 2007 ont montré que les mesures de préparation prévues à l'époque restaient insuffisantes.</p>

Source : OCDE, Direction de l'environnement.

même en l'absence de raccordement aux réseaux d'adduction d'eau, d'égouts, d'enlèvement des ordures ménagères et d'électricité. La population étant très attachée à cette loi, il est politiquement délicat de la modifier. De surcroît, des constructions sont réalisées sur des superficies souvent bien inférieures à 4 000 m², et il n'est pas rare que le coefficient d'occupation des sols dépasse de beaucoup le ratio admissible dans les zones planifiées. Une fois qu'un bâtiment a été construit illégalement, il peut être difficile de sanctionner efficacement le propriétaire : de fortes amendes sont infligées, mais pas toujours pleinement recouvrées, et les opérations de démolition ordonnées par les tribunaux peuvent être suspendues par les préfetures. Dès que le nombre d'habitations illégales atteint une masse critique dans un périmètre donné, le zonage peut être modifié *a posteriori* pour régulariser la situation. L'*étalement urbain* peut être en grande partie attribué à ce mécanisme en Grèce.

Le manque de jardins publics et d'espaces verts dans les zones urbaines est une autre conséquence des lacunes du régime d'occupation des sols. D'après le rapport du Médiateur de la République hellénique pour l'année 2005, malgré l'interdiction de réduire la superficie totale des espaces verts dans leur circonscription, les autorités municipales continuent d'autoriser de nouvelles constructions (certes utiles à la collectivité, notamment des centres sociaux ou sportifs) sur des espaces non bâtis sans compenser ailleurs la perte de verdure. Un revirement pourrait se produire à Athènes, où la création de deux grands parcs urbains (l'un sur le site de l'ancien aéroport⁵, l'autre dans le quartier de Goudi) est en projet depuis quelques années. En outre, les rapports annuels du Médiateur font souvent état de plaintes du public concernant l'utilisation d'espaces publics à des fins privées sans autorisation (cafés et restaurants, par exemple), soit avec l'accord tacite des autorités compétentes, soit faute de réaction officielle en raison des divergences entre les multiples services concernés.

Les rapports du Médiateur jettent aussi un *doute sur l'efficacité et la crédibilité des études d'impact sur l'environnement (EIE)* pour le choix du site convenant le mieux aux activités proposées. D'après le Médiateur, les modalités de l'EIE sont parfois jugées d'autant moins crédibles que la réalisation des études est demandée à un stade où les principales décisions ont déjà été prises, ou que le processus est tout simplement contourné.

Mise en place des nouveaux plans

Beaucoup d'activités de planification se sont déroulées pendant la période examinée. En ce qui concerne la loi 2508/97, 30 % environ des municipalités du pays ont conçu des plans d'urbanisme début 2008, mais peu d'entre eux ont reçu comme il se doit l'approbation des régions. Pour Ioannina, Patras, Lárissa et Volós, les schémas directeurs sont arrivés à la fin du processus d'élaboration, avant d'être entérinés par des décrets présidentiels; seront parallèlement créées les quatre organisations

chargées de mettre en œuvre ces schémas directeurs. Quant à la loi 2742/99, tous les plans-cadres régionaux étaient adoptés en 2003 et sont désormais opérationnels. La promulgation du plan-cadre spécifique pour les prisons date de 2001. Le premier plan-cadre général (plan national) et le plan-cadre spécifique pour les énergies renouvelables ont été approuvés en 2008. Fin 2008, le plan-cadre spécifique pour l'industrie se trouvait à la dernière étape du processus (approbation par la Commission gouvernementale) et celui qui se rapporte au tourisme faisait l'objet d'une consultation; deux autres plans-cadres spécifiques (zones côtières et îles, zones montagneuses) étaient à l'étude.

La Grèce dispose aujourd'hui du *cadre institutionnel voulu pour la prise de décision à long terme sur l'utilisation des sols*, évaluation environnementale stratégique et études d'impact sur l'environnement comprises. L'efficacité de tous ces plans « sur le terrain » apparaîtra à la faveur des décisions prises dorénavant en matière d'utilisation des sols. La véritable mise à l'épreuve du nouveau système passera par :

- les arbitrages opérés dans des cas concrets entre le développement et la durabilité, notamment dans les projets d'aménagement financés par l'État, qui ont généralement une plus grande ampleur ;
- la volonté et la capacité des parties prenantes de trouver des solutions ne lésant personne en cas de conflit déclaré ;
- la simplification des procédures administratives, afin que le régime de planification soit plus accessible; et
- l'achèvement d'études environnementales pour l'ensemble des sites Natura 2000, faute de quoi ces sites ne seront pas pleinement protégés.

Aussi faut-il *suivre de près la mise en œuvre des plans*, conformément à l'article 13 du plan-cadre général, qui exige que des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs soient définis dans les six mois suivant l'entrée en vigueur du dispositif.

Il a fallu près de dix ans et d'importants efforts pour que les principes des lois 2508/97 et 2742/99 entrent dans la panoplie actuelle de plans-cadres et plans d'urbanisme. *Reste à compléter et à mettre en pratique le régime de planification envisagé par ces deux lois*. Les nouvelles règles doivent se traduire dans les faits, ne serait-ce que pour faire cesser les constructions non autorisées. Le soutien de l'ensemble de la classe politique aura toute son importance.

Cadastre et registre forestier national

L'achèvement du cadastre et du registre forestier national fera partie des solutions. La Grèce a avancé dans la *constitution de son cadastre national depuis la*

dernière décennie. En 2008, le système était au point pour 6 % de la superficie totale du pays, et incluait approximativement 6.3 millions de droits de propriété, soit 17 % environ du nombre total escompté. Sur quelque 340 municipalités prises en compte dans la première série de relevés cadastraux, 326 disposent maintenant d'un cadastre opérationnel et sont rattachées aux 95 bureaux du cadastre. En 2008, une deuxième série de relevés cadastraux a été lancée pour 107 autres municipalités (3 100 km² et 7.3 millions de droits de propriété). Ces relevés (qui devraient être achevés pour 2011) couvrent les zones métropolitaines d'Athènes et de Thessalonique, ainsi que 22 chefs-lieux de préfecture. En 2009, une troisième série sera entreprise pour 11 municipalités supplémentaires (485 km² et 103 000 droits de propriété). Ces dernières englobent le mont Parnitha, ravagé par un incendie en 2007. L'élaboration du cadastre devait être terminée pour 2010, mais la vérification des revendications de propriété et l'examen des recours intentés ont pris plus de temps que prévu. L'échéance est désormais fixée à 2018; le système couvrira alors 132 000 km² (l'ensemble du pays) et environ 37.5 millions de droits de propriété. L'absence de cadastre national est bien entendu une *source d'incertitude* et, par conséquent, un frein pour les investissements. C'est aussi un véritable obstacle dans l'action menée à l'encontre des constructions non autorisées, car un certain nombre de bâtiments sont en chantier alors que leurs propriétaires ne détiennent pas de titre en bonne et due forme sur le terrain. Les circonscriptions proches des grandes zones urbaines ou des destinations touristiques, là où le risque de constructions non autorisées est le plus grand, sont à inscrire au cadastre en priorité.

Dans le même ordre d'idées, la Constitution de la Grèce interdit la réaffectation des terres forestières à d'autres usages, mais il n'existe pas pour l'instant d'enregistrement officiel faisant des terres forestières une catégorie distincte. Les zones boisées, notamment à proximité d'Athènes et sur les côtes, sont soumises à de fortes pressions par les activités de construction. L'achèvement du *registre forestier national* (détermination de toutes les zones boisées) est absolument indispensable pour préserver les terres publiques et limiter les incendies de forêt d'origine criminelle (encadré 7.3)⁶. Le gouvernement a fait part, début 2008, de son intention de compléter le registre dans un délai de quatre ans.

Dans l'optique du cadastre national, la Grèce mène à bien un projet de cartographie pour les forêts et les terres boisées de l'ensemble du pays à l'échelle 1:5000. Ce projet devrait être achevé en 2009; il constituera une première référence pour la détermination des droits de propriété dans les zones forestières. Parallèlement, un projet consistant à cartographier toutes les zones côtières (y compris celles des îles, ainsi que les rives des cours d'eau et des lacs) est en bonne voie et devrait se terminer en 2009. Les cartes obtenues permettront de définir les droits de propriété sur le littoral et viendront à l'appui de la gestion des zones côtières.

Encadré 7.3 Les incendies de 2007

Au cours de l'été 2007, la Grèce a connu *une série sans précédent de feux incontrôlés*. Le niveau élevé des températures, notamment trois vagues de chaleur successives dépassant les 40 °C, et une grave sécheresse se sont conjugués pour créer une situation inédite dans l'histoire moderne du pays. De gigantesques incendies se sont déclarés dans plusieurs endroits en Grèce tout au long de l'été. Entre fin juin et début septembre, plus de 3 000 feux de forêt ont été comptabilisés sur le territoire. À un certain moment, 300 sites étaient en flammes simultanément. Les incendies du 23 août ont fait le plus de dégâts et de victimes. Ils ont rapidement progressé et échappé à tout contrôle jusqu'au 27 août, pour être enfin maîtrisés début septembre. L'ouest et le sud du Péloponnèse, ainsi que le sud de l'Eubée, ont été les plus touchés. Au total, les incendies ont coûté la vie à 84 personnes, dont des pompiers. Ils ont dévasté 270 000 ha de forêts, d'oliveraies et de terres agricoles, représentant environ 2 % de la superficie totale de la Grèce. Quelque 150 000 ha boisés ont brûlé dans le Péloponnèse; plus de 30 000 ha de terres incendrées se trouvaient dans des sites protégés Natura 2000, dont deux tiers dans le parc national de Parnitha. Le coût a pesé lourd sur l'agriculture et l'économie.

Les incendies de forêt ne sont pas nouveaux en Grèce. Les feux de forêt spontanés peuvent être perçus comme un élément positif dans la dynamique des forêts naturelles : dans les forêts de conifères, par exemple, ils assurent le remplacement des peuplements âgés et l'élimination de ravageurs (champignons, insectes). Les départs de feu provoqués par la foudre se produisent seulement tous les 200 ou 400 ans, ce qui permet une régénération naturelle de la forêt entre-temps. Le risque de recul définitif de l'espace forestier tient surtout à la réduction de l'intervalle entre les incendies. Dans les plaines, il est difficile de réduire la fréquence des sinistres en raison de la forte densité de population et de la durée de la sécheresse estivale, soit environ quatre mois. En revanche, la végétation arbustive des basses terres est relativement bien adaptée aux feux répétés, et peut se régénérer en quelques années ou dizaines d'années. Il en va très différemment dans les montagnes. Les populations sont rarement installées au-dessus de 1 000 m d'altitude, et les épisodes de sécheresse extrême se limitent aux mois de juillet et d'août, mais les forêts de montagne ne retrouvent qu'au bout de 100 à 200 ans la hauteur d'arbres et la structure antérieures à l'embrasement.

Cependant, les feux de forêt et de maquis qui font les gros titres sont principalement imputables à la négligence et aux incendies criminels. Le remède contre la négligence passe sans aucun doute par la sensibilisation des habitants et des personnes de passage au risque d'incendie, notamment dans les zones montagneuses. L'engouement grandissant pour les agréments offerts par les montagnes risque aussi d'accroître la fréquence des incendies. D'aucuns considèrent qu'il faudrait multiplier les postes de contrôle et les rondes de gardes forestiers pour informer et encadrer les visiteurs. Lors des épisodes de chaleur extrême, quand le danger d'incendie est particulièrement grand, l'accès des visiteurs aux zones forestières devrait être temporairement interdit. Parallèlement, il faudrait renforcer les dispositions sur les méthodes d'intervention en cas d'urgence liée à des incendies.

La lutte contre les incendies d'origine criminelle implique l'éradication des facteurs propices (notamment la perspective d'une éventuelle transformation de terres boisées en zones à bâtir). D'où la nécessité d'un ensemble de mesures, consistant notamment à clarifier les droits de propriété (parachèvement du cadastre national) et à délimiter toutes les zones forestières, grâce au registre forestier national en cours d'élaboration. Il faudra aussi faire mieux respecter la législation d'ores et déjà en vigueur (lois sur la protection des forêts) et les mesures (prévues par la loi 3621/2007, par exemple) qui empêchent la suspension de décisions judiciaires visant à faire démolir des bâtiments construits sans autorisation dans des zones inscrites parmi les superficies à reboiser.

3. Cadres d'aménagement sectoriels

3.1 *Plan-cadre spécifique pour les énergies renouvelables*

La Grèce *devra considérablement augmenter sa capacité de production d'électricité renouvelable* pour parvenir à son objectif indicatif de 20.1 % d'ici à 2010 (chapitre 2)⁷. D'après les projections, la consommation intérieure brute d'électricité atteindra 71.9 TWh en 2010; la part de l'électricité renouvelable devrait donc avoisiner 14.4 TWh. Or on prévoit que l'électricité provenant des grandes installations hydroélectriques représentera 4.6 TWh en 2010; il faudrait par conséquent produire 9.9 TWh avec toutes les autres sources d'énergie renouvelables (SER), ce qui nécessite une puissance installée de 4.3 GW, alors que le chiffre dépassait à peine 0.5 GW en 2006.

Le *dispositif réglementaire concernant les SER* vise en premier lieu à atteindre l'objectif évoqué ci-dessus et à encourager les investissements dans le secteur, notamment en simplifiant les procédures d'autorisation pour les projets SER. La réglementation concernant les questions d'environnement et d'implantation liées à la mise en valeur des SER est apparue avec la loi 2941/2001, sur l'implantation d'installations SER dans les forêts et les friches arbustives, où la législation sur la planification des sols prévoit une plus grande protection contre les aménagements que dans d'autres zones⁸. Par ailleurs, en 2006, deux décisions ministérielles conjointes⁹ ont défini des conditions particulières pour les études d'impact sur l'environnement, préliminaires et finales, se rapportant aux installations SER.

À l'intérieur du dispositif réglementaire général applicable aux SER, c'est le *plan-cadre spécifique pour les énergies renouvelables* qui traite des questions relatives à l'emplacement des installations. Approuvé en 2008, il définit des règles et critères d'implantation visant à concilier le besoin d'installations SER viables avec la protection de l'environnement naturel et culturel. Les lignes directrices varient selon le type de zone et de source d'énergie¹⁰. Le plan-cadre aidera les autorités chargées de délivrer les autorisations comme les investisseurs, ceux-ci étant orientés en toute connaissance de cause vers des sites compatibles avec l'aménagement du territoire. Il semble donc que la Grèce ait instauré un processus de décision cohérent pour la mise en valeur des SER, qui permettra d'évaluer et de soumettre à l'examen du public tous les aspects économiques, sociaux et environnementaux, et de faire des choix en évitant les conflits et retards intempestifs. Dans ce cas aussi, l'effet régulateur du processus dépendra des décisions prises dans des situations concrètes.

3.2 Plan-cadre spécifique pour l'industrie

Par rapport aux autres pays membres, la Grèce s'est toujours caractérisée par un secteur industriel relativement limité, constitué principalement de petites et moyennes entreprises (PME). Le pays compte moins de 350 installations IPPC¹¹. En 2006, le secteur manufacturier employait 11.6 % de la population active, suivi par la construction, 7.3 %, et l'exploitation minière, 0.4 %. Les activités industrielles sont fortement concentrées dans certaines régions, la moitié environ de la valeur ajoutée provenant de l'Attique au sens large et de la Macédoine centrale¹². Par ailleurs, un examen précis de l'emplacement des installations industrielles montre que pas moins de 90 % des sites sont très dispersés dans les zones urbaines et périurbaines, d'où des nuisances et des formes incompatibles d'utilisation des sols.

Les entreprises industrielles désireuses de démarrer ou d'étendre leur activité déplorent fréquemment l'incertitude entourant les conditions d'implantation de leurs installations et les procédures d'autorisation longues et complexes qui s'ensuivent, pour aboutir parfois à des refus non motivés. Du point de vue environnemental, des problèmes peuvent se poser lorsque des entreprises se voient délivrer des permis qui ne tiennent pas compte des effets cumulatifs sur l'environnement (Médiateur de la République hellénique, 2005). Durant la période examinée, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour simplifier les formalités administratives liées à l'autorisation des activités industrielles tout en réduisant les nuisances provoquées par ces activités¹³. C'est ainsi qu'une décision ministérielle de 2003 associe à chaque type d'activité industrielle et commerciale (en fonction par ailleurs de la puissance installée ou de la capacité de production) un « degré de nuisance » (élevé, moyen, faible), tel que le définit la législation sur l'urbanisme¹⁴. Le degré de nuisance conditionne par conséquent la possibilité d'implanter une installation industrielle particulière dans une zone géographique donnée.

L'adoption des plans-cadres, général et régionaux (approuvés pendant la période couverte par l'examen), et du plan-cadre spécifique pour l'industrie (arrivé au stade final du processus, à savoir l'approbation par la Commission gouvernementale) permettra dans une large mesure de résoudre plus facilement les problèmes d'implantation et de mieux en prévoir les répercussions. Le plan-cadre spécifique pour l'industrie comprend un programme d'action et des lignes directrices concernant l'emplacement des activités et l'utilisation des sols dans ce secteur : *i*) au niveau national, pour lequel sont définis les principaux pôles et axes de développement, ainsi que les zones où des conditions particulières doivent s'appliquer (littoral, îles et montagnes); *ii*) au niveau régional et infrarégional. Il englobe également des orientations pour la planification locale et urbaine, ainsi que des lignes directrices sectorielles pour les filières correspondant à des besoins d'implantation précis (production agricole et alimentaire, par exemple).

Le plan-cadre spécifique pour l'industrie régleme également les *parcs industriels*. Ces dernières années, il faut signaler la création de 48 parcs industriels de différents types, dont certains comportent une infrastructure environnementale partagée. Pour l'instant, seules quelques entreprises s'y sont installées, mais on compte qu'à long terme, beaucoup d'industries actuellement implantées dans des sites mal choisis déménageront dans ces parcs.

En ce qui concerne les *risques industriels*, toutes les installations « Seveso » du pays ont été recensées, et des cartes de risques, établies pour trois grandes zones industrielles (deux dans l'Attique et une dans la circonscription de Thessalonique) et pour quelques zones plus petites, sont utilisées pour la planification de l'utilisation des sols. Elles font partie des plans d'urgence conçus pour protéger la population des accidents technologiques de grande ampleur. La cartographie des risques liés aux terres contaminées est encore peu développée, faute d'informations¹⁵.

3.3 Plan-cadre spécifique pour le tourisme

En Grèce, le secteur du tourisme est l'une des principales sources de richesse nationale : il contribue au PIB, directement et indirectement, à hauteur de 18 % environ, procure quelque 850 000 emplois et joue un rôle important dans le développement régional. L'infrastructure du secteur reste axée sur un tourisme de masse privilégiant « le soleil et la mer », bien que des efforts soient déployés pour développer le tourisme culturel, l'écotourisme et l'agrotourisme. Par ailleurs, le secteur se caractérise par une forte concentration géographique, 65 % de la capacité hôtelière et 70 % des locations privées se trouvant dans les zones suivantes : sud de l'Égée, îles Ioniennes, Attique et Macédoine centrale. Des mesures ont été prises dès 1994, voire avant, pour mieux répartir les activités touristiques sur le territoire (loi 2234/94 sur le développement).

Dans les zones côtières, les *activités touristiques exercent des pressions* sur les ressources et mettent à mal l'environnement (air, eau, sols, etc.). L'urbanisation poussée du littoral (qui n'obéit pas toujours à des critères de bonne planification) nuit à la qualité esthétique du paysage et de l'environnement bâti, tout en compromettant les perspectives de développement. Les phénomènes saisonniers de pollution et de dégradation imputables à la médiocrité de l'infrastructure sont également préoccupants.

Malgré l'existence de plusieurs *mesures d'aménagement du territoire visant expressément le tourisme*, celles-ci n'ont guère été employées durant la période couverte par l'examen. À titre d'illustration, l'Office national hellénique du tourisme a la faculté d'inscrire des « zones de développement touristique contrôlé » (limitation

de la fréquentation touristique) dans les schémas directeurs locaux ; cette mesure a été appliquée dans peu de cas pour imposer certains types de développement et en interdire d'autres. Une autre mesure consiste à définir des zones de développement touristique intégré de façon à maîtriser l'essor du secteur et à améliorer les services et infrastructures connexes dans certaines zones dotées d'un riche patrimoine naturel et culturel. La détermination et l'homologation de telles zones entrent dans la mise en œuvre des plans d'aménagement nationaux ou régionaux, après l'évaluation des aspects sociaux, économiques et environnementaux. Néanmoins, il faudrait faire davantage intervenir les considérations environnementales, notamment la capacité d'absorption des systèmes naturels, dans l'aménagement des zones touristiques.

Le *plan-cadre spécifique pour le tourisme* (en cours de consultation fin 2008) est un pas dans la bonne direction, car il donne explicitement une place à l'environnement. Il vise à proposer des lignes directrices et des critères pour l'organisation spatiale et le développement des activités touristiques en Grèce (implantation des infrastructures connexes comprise) et à améliorer la compétitivité du secteur, tout en veillant à la protection de l'environnement et à la cohésion sociale. Ce plan-cadre définit le dispositif applicable au processus de planification et d'autorisation aux niveaux d'administration inférieurs et prévoit un programme d'action pour les 15 années à venir (2008-2023). La phase de consultation du public a mis en évidence des avis très partagés sur l'équilibre entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement touristique.

4. Cadres d'aménagement géographiques

4.1 Zones côtières et îles

L'environnement côtier et marin, caractérisé par la beauté des paysages et d'importants écosystèmes abritant de nombreuses espèces rares, est l'*un des principaux atouts économiques et environnementaux du pays*. La Grèce a donc été directement associée aux activités menées par l'Union européenne pour mettre en œuvre une gestion intégrée des zones côtières (GIZC), conformément à la recommandation 2002/413/CE, ainsi qu'à divers projets par le biais du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM). En outre, pendant qu'elle assumait la présidence de l'UE en 2003, la Grèce a organisé une conférence internationale à haut niveau sur le thème « zones côtières et villes en Europe ».

En Grèce, *les zones côtières sont soumises à de fortes pressions par les aménagements* (pollution, exploitation des ressources naturelles, urbanisation liée au tourisme et aux maisons de vacances, entre autres exemples), auxquels s'ajoutent les risques naturels (l'érosion, par exemple). On estime que 85 % des habitants du pays

vivent à moins de 45 minutes en voiture du bord de mer, et qu'un tiers de la population se trouve dans une bande côtière de 2 km de largeur. Qui plus est, environ 80 % des activités industrielles, 90 % des activités touristiques et récréatives, l'essentiel de la pêche et de l'aquaculture, 35 % des terres agricoles (souvent très productives) et une bonne part des infrastructures (ports, aéroports, routes, réseau électrique, télécommunications, etc.) sont situées dans les zones côtières. Toutefois, les îles affichent souvent des indicateurs de développement inférieurs à la moyenne nationale, car elles pâtissent dans bien des cas de l'isolement géographique et du manque de débouchés économiques (autres que le tourisme).

Les moyens d'intervention employés jusqu'à présent dans les zones côtières et dans les îles n'ont pas permis de parer convenablement à ce phénomène de concentration, ni de maîtriser en pratique la prolifération des constructions non autorisées. Les instruments expressément axés sur la GIZC sont inexistants, et les dispositions générales en vigueur ont souvent une portée trop étroite pour influencer véritablement sur la situation. Par exemple, dans les zones dépourvues de schéma directeur, des zones d'aménagement contrôlé peuvent être définies en vertu de la loi sur l'aménagement foncier¹⁶, mais les possibilités d'application de cet instrument à la GIZC sont limitées car il ne fait que réglementer les opérations. De même, la loi 1650/86 sur la protection de l'environnement prévoit plusieurs formes d'intervention prometteuses (notamment la désignation d'espaces et de paysages protégés, ainsi que des instruments économiques comme l'échange de superficies, les mécanismes de compensation et le transfert de coefficient d'occupation des sols), mais plusieurs sont inapplicables tant que les décrets présidentiels correspondants n'ont pas été signés. La structure de décision est également affaiblie par la multiplicité des organismes publics compétents à divers niveaux dont les rôles se recoupent dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et mesures visant les zones côtières et les îles.

Les autorités grecques entendent faire du *plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones côtières et des îles*, qui doit englober un programme d'action et reprendre les principes de la recommandation de l'UE sur la GIZC, le pilier de la gestion des zones côtières. Le plan-cadre est à l'étude et sera normalement approuvé en 2009. Si les principes sont respectés, la mise en œuvre résolue des 12 plans-cadres régionaux, ainsi que l'approbation et la concrétisation du plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones côtières et des îles, iront dans le sens d'une gestion plus intégrée. Mais en tout état de cause, les plans devront s'accompagner d'autres moyens d'intervention spécialement adaptés aux pressions exercées sur ces zones vitales.

4.2 Zones montagneuses

Les zones montagneuses couvrent 70 % de la partie continentale de la Grèce, et les terrains plats se limitent aux nombreuses petites plaines littorales. Les chaînes de montagne, qui appartiennent au système alpin, sont généralement orientées nord-ouest/sud-est. Elles sont plus élevées et plus accidentées au nord-ouest, où le massif du Grammos culmine à 2 519 m et la chaîne du Pinde à plus de 2 285 m, bien que le plus haut sommet du pays soit le mont Olympe, à 2 917 m d'altitude, dans le nord de la Grèce.

Elles figurent parmi les zones plus pauvres de la Grèce et pâtissent de l'isolement géographique et du manque de débouchés économiques. Les efforts de développement déployés par le gouvernement¹⁷ consistent essentiellement à améliorer l'accessibilité (notamment par la construction de l'autoroute ionienne nord-sud, dans l'ouest de la Grèce, et de l'autoroute Egnatia est-ouest, dans le nord) et la desserte en eau et en électricité. Dans toutes les zones montagneuses, des mesures ont été prises pour conserver, régénérer et étendre les forêts, encore que le taux de reboisement des terrains forestiers brûlés et dégradés ait été pratiquement réduit de moitié durant la période considérée (Comité national grec de lutte contre la désertification, 2006). S'ajoutent des mesures qui incitent la population locale, les jeunes en particulier, à rester dans les zones montagneuses : en favorisant la diversification des moyens d'existence, grâce à l'essor de l'écotourisme et de l'agrotourisme, comme celui du tourisme de montagne et du tourisme culturel (encadré 7.4); et en faisant prévaloir l'utilisation des ressources locales, à commencer par les ressources minérales.

Les zones montagneuses sont également exposées à divers *risques naturels*, tels que l'érosion et les glissements de terrain. Au cours de la période examinée, la Grèce a adopté une nouvelle loi sur la protection civile (loi 3013/2003) chargeant le Secrétariat général à la protection civile (qui dépend du ministère de l'Intérieur) d'élaborer des plans et programmes de prévention concernant tous les types de risques naturels et technologiques, pour prendre les mesures de préparation voulues et engager des actions à toutes les étapes : prévention, intervention et retour à la normale. Les mesures qui avaient déjà été instaurées par le Secrétariat général ont été mises à rude épreuve par les incendies dévastateurs d'août 2007 (encadré 7.3). La fiabilité pratique des dispositions prévues sur le papier en cas d'urgence liée aux inondations, moyennant par exemple des exercices épisodiques, devrait aussi figurer parmi les priorités. Des cartes de risques, fondées sur des données englobant le contexte géologique, l'inclinaison des pentes, les précipitations et le risque sismique (qui déterminent 3 ou 4 niveaux de risque), ont été établies pour tout le territoire grec (à l'échelle 1:100 000). L'ensemble du pays est également couvert par des cartes (à

Encadré 7.4 Kalarites, Sirako et le XXI^e siècle

Les voitures ne peuvent accéder aux étroites rues pavées de Kalarites et Sirako, deux jolis villages de montagne (situés à 1 200 m d'altitude) de la circonscription de *Tzoumerka* dans la région de l'Épire, au nord-ouest de la Grèce. Construits sur les pentes escarpées de la chaîne du Pinde, ces sites chargés d'histoire *étaient autrefois des centres florissants* fondés sur l'élevage (bovin, ovin et caprin) et sur la production et le commerce de la laine (servant au tissage de capes d'une qualité telle que d'importantes commandes furent passées par Napoléon pour vêtir sa Grande armée), du mohair et du fromage. On estime que les 750 km² de pâturages d'altitude entourant les deux villages nourrissaient entre 50 000 et 75 000 moutons. Kalarites était un haut lieu de la joaillerie d'argent, terre natale de la célèbre dynastie Bulgari. Sirako comptait 3 500 habitants lors du recensement de 1913.

Près de *100 ans plus tard*, en 2001, les chiffres du recensement n'indiquaient plus que 273 habitants pour Sirako et 223 pour Kalarites. Encore sont-ils artificiellement gonflés, car beaucoup d'anciens résidents ont choisi d'être comptabilisés dans leur village d'origine (et inscrits sur la liste électorale correspondante), alors qu'ils sont en fait domiciliés ailleurs et ne passent que les mois d'été dans cette circonscription. L'agriculture est en perte de vitesse, mais les villages sont protégés pour leur caractère traditionnel et attirent quelques visiteurs. Reste à résoudre le problème des eaux usées, et les habitants espèrent bénéficier des fonds prévus au titre du Cadre de référence stratégique national 2007-2013. Un plan d'urbanisme, conformément à la loi 2508/97, est à l'étude.

Les interrogations sur la manière dont ces deux villages, et d'autres localités comparables, pourront survivre et prospérer au XXI^e siècle ne sont pas anodines; elles ont été évoquées par l'ouvrage consacré en 2002 à *Tzoumerka* dans la série des *Examens territoriaux de l'OCDE*. Le *parc national* de *Tzoumerka* récemment créé devrait faire revivre la zone, et d'autres débouchés sont envisageables du fait que deux *nouvelles autoroutes* mettent les marchés plus à la portée de *Tzoumerka*. En outre, l'*Internet* pourrait permettre à de nouveaux résidents jusqu'alors rattachés aux grandes villes de s'installer dans les villages. Quelles que soient les formules retenues à l'avenir par les habitants eux-mêmes, elles devront à l'évidence passer par une gestion rigoureuse des *ressources environnementales et naturelles* (forêts, pâturages, eau) de *Tzoumerka*.

l'échelle 1:200 000) qui mettent en évidence le risque d'incendies de forêt. Le ministère de l'Intérieur finance un programme¹⁸ pour la prise en charge par les collectivités locales de l'évaluation des risques de tremblements de terre.

Au-delà de ces efforts, les autorités grecques veillent à promouvoir le *plan-cadre spécifique pour l'aménagement des zones montagneuses*. Son adoption et sa mise en

œuvre devraient contribuer au développement économique, social et environnemental des zones en question. Le plan-cadre est à l'étude et devrait être approuvé en 2009. Il comprendra des lignes directrices pour un développement durable et compétitif dans les zones montagneuses, et pour une meilleure intégration dans le système économique et social du pays. Le but est de renforcer la base démographique et les ressources productives de ces zones, tout en protégeant leur patrimoine naturel et culturel.

5. Désertification

Il ressort d'un travail de cartographie lancé par le Comité national grec de lutte contre la désertification et récemment mené à bien que le *territoire est fortement touché à 34 %* par le phénomène, 49 % de la superficie affichant des effets modérés et 17 % un risque peu élevé¹⁹. Les pressions exercées sont innombrables : surpâturage sur des terres fragiles; mauvaise gestion des ressources en eau; manque de protection du couvert végétal, accentué par les incendies de forêt; et pratiques agricoles inadaptées. Le climat de la Grèce, avec des étés longs et secs et des taux élevés d'évapotranspiration, favorise la désertification dans les parties orientales du Péloponnèse, de la Grèce centrale et de la Thessalie, dans le centre et le sud de la Macédoine, en Crète centrale et orientale, de même que sur les îles Cyclades en mer Égée. La perte de terres arables productives qui résulte de l'érosion et de la salinisation des sols, ainsi que le pompage excessif dans les aquifères visant à compenser les pertes en eau, constituent un lourd handicap économique et social pour le pays. La *menace de réchauffement planétaire* fait de l'investissement dans la lutte contre la désertification un enjeu encore plus grand pour la Grèce.

Le plan d'action national

Les objectifs et les priorités des programmes de la Grèce en matière de lutte contre la désertification sont définis dans le *plan d'action national* élaboré à cet effet (approuvé en 2001 selon une décision ministérielle conjointe). La mise en œuvre est coordonnée par le *Comité national grec de lutte contre la désertification* (créé en 1996, soit un an avant la ratification par la Grèce de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification de 1994), qui compte 15 membres. Ce Comité, dont le secrétariat et l'appui technique sont assurés par le ministère du Développement rural et de l'Alimentation, réunit les ministères, universités, instituts de recherche et ONG intéressés pour : élaborer des projets de lutte contre la désertification; coordonner les plans d'action aux niveaux national, régional et local; faire avancer la coopération avec l'UE et d'autres instances internationales

concernant les programmes de lutte contre la désertification; promouvoir la recherche; et sensibiliser le public.

Le plan d'action national a été conçu pour inscrire dans un vaste cadre multi-sectoriel les tâches de planification et la mise en œuvre des programmes aux niveaux national, régional et local. Peu à peu, il a incorporé *un large éventail de politiques et d'actions se rapportant à la lutte contre la désertification* qui sont menées par des organismes très divers, et dont le nom évoque rarement la désertification. Il est donc impossible de prendre la mesure du financement global dans ce domaine. Le plan d'action couvre de nombreux aspects : agriculture, foresterie, ressources en eau et enjeux socio-économiques; infrastructure; aménagement rural; et recherche et surveillance en matière de désertification. Il vise notamment les objectifs suivants : gel des terres agricoles sur une longue période; reboisement; clarification du régime foncier applicable aux forêts; extension des installations de stockage de l'eau; et définition et évaluation des pratiques exemplaires de gestion des terres pour la protection des ressources naturelles.

Depuis 2003, des projets extrêmement variés visant expressément la désertification ont été menés pour mieux apprécier l'ampleur et les répercussions du phénomène à l'intérieur du pays, faire un bilan de l'efficacité des politiques et mesures déjà prises, et proposer de nouvelles mesures correctives et préventives. *D'importants moyens financiers* sont par ailleurs accordés à d'autres projets qui contribuent à la lutte contre la désertification sans être répertoriés comme tels dans les budgets des ministères et organismes d'exécution. Quelques exemples en témoignent : 650 millions EUR ont été alloués par le gouvernement grec pour la période 2007-10 au titre de la restauration de terres endommagées par des incendies de forêt; en 2006, les dépenses consacrées au financement de la retraite anticipée des agriculteurs âgés et au reboisement des terres agricoles ont respectivement atteint 236 millions et 19 millions EUR (apport de l'UE compris); et pour la période 2000-2006, le soutien à l'agriculture biologique a représenté 122 millions EUR²⁰.

Coopération internationale face à la désertification

Au niveau régional, la Grèce fait partie, aux côtés de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne, de Monaco et de la Turquie, des pays du « *groupe de l'annexe IV* » de la Convention sur la lutte contre la désertification, qui sont convenus de coordonner leur action dans le cadre d'une annexe spéciale pour la Méditerranée septentrionale. Toutefois, en dehors de réunions *ad hoc*, le Groupe est resté largement en sommeil.

Dans son quatrième rapport sur la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification (décembre 2006), le Comité national de lutte contre la désertification a défini une *série d'indicateurs négatifs de performances*

correspondant à la situation du moment. Étaient notamment visés : la progression trop lente du reboisement des terrains brûlés ou déboisés par suite d'autres événements; l'allongement du délai d'établissement des plans cadastraux; et l'absence de véritable plan national d'utilisation des sols. Le Comité a également reconnu le *retard pris dans la mise en place de comités locaux de lutte contre la désertification*, préconisée par la version 2001 du plan d'action national. Étant donné que le soutien des collectivités locales et des citoyens s'impose pour combattre la désertification, la création des comités locaux, sensibilisation du public à l'appui, doit figurer au premier rang des priorités. C'est d'autant plus indispensable que la désertification, aggravée par le changement climatique, s'annonce de plus en plus menaçante pour le bien-être économique et social des habitants de vastes étendues arides et semi-arides du pays.

Notes

1. On parle de « constructions sauvages » lorsque des habitations sont construites sans permis de construire, soit sur des terrains privés, soit à titre privé sur des terrains publics (terrains forestiers incendiés, par exemple).
2. Les régions sont entre autres chargées des aspects suivants : protection civile, planification et développement, migrations et intégration dans la société des résidents d'un pays tiers, travaux publics, eau et autres ressources naturelles, énergie, commerce, développement agricole, pêche, aménagement de l'espace, environnement, aménagement et protection des forêts, solidarité sociale, propriété civile, patrimoine national, décentralisation, supervision de l'action des deux niveaux d'administration territoriale.
3. Les municipalités et les communes sont dirigées respectivement par un maire et un président de la commune avec l'aide d'un organe collectif (conseil ou comité, par exemple). Leurs représentants sont élus au suffrage universel direct pour une période de deux ans.
4. Les autres éléments de la législation en matière d'aménagement de l'espace sont : *a*) la loi 1337/1983 sur l'aménagement urbain; *b*) la loi 2242/1994 sur l'extension des villes et des localités, la protection du milieu naturel et du cadre bâti et les dispositions correspondantes; et *c*) le Code général de la construction.
5. S'il est créé, le parc envisagé sur le site de l'ancien aéroport sera le plus vaste du pays.
6. Comme dans beaucoup d'autres pays, les incendies sont un moyen commode de remplacer les forêts par d'autres formes d'utilisation des sols. Il est souvent difficile, après qu'une forêt a été détruite par un incendie, de prouver qu'un bâtiment est en construction sur un terrain public. Devant les tribunaux, le Département des forêts doit apporter la preuve que la parcelle était boisée avant l'aménagement, ce qui ne va pas de soi en l'absence de registres ou de cartes officielles, même si les photographies aériennes peuvent parfois être utiles.
7. Pourcentage d'électricité renouvelable par rapport à la consommation intérieure brute d'électricité; objectif défini dans la loi 3468/2006 transposant la directive 2001/77/CE de l'UE.
8. Les lois grecques sur les forêts accordent certaines dérogations pour les grandes infrastructures d'utilité publique, qui peuvent s'affranchir des restrictions d'aménagement applicables aux forêts et aux friches arbustives; la loi 2941/2001 a étendu ces dérogations aux installations SER. D'une façon plus générale, cette même loi a levé les conditions d'obtention d'un permis de construire pour les parcs d'éoliennes et les installations solaires.
9. Voir les décisions ministérielles conjointes 104247 et 104248/25.5.2006.
10. Des zones d'exclusion et des zones d'incompatibilité sont définies pour les parcs d'éoliennes (zones comportant des habitats prioritaires, zones situées au cœur des forêts nationales). S'ajoute la fixation d'une densité maximale des éoliennes, qui varie selon le type de zone. Le plan-cadre spécifique pour les énergies renouvelables précise les critères à respecter pour l'intégration de certaines installations dans le cadre environnant, en mettant l'accent sur l'esthétique et le paysage.
11. Établissements relevant de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (« directive IPPC »).

12. Toutefois, à partir du milieu des années 80, on a assisté à une certaine déconcentration des activités industrielles vers l'extérieur de la métropole athénienne, évolution bienvenue dans la zone densément peuplée de la capitale. Ce phénomène peut être attribué à un moratoire de 1984 sur les nouvelles activités dans la région d'Athènes institué par le décret présidentiel 84/1984. Au bout de plus de 15 ans, le moratoire a cependant été levé. Par ailleurs, un certain nombre d'installations industrielles et de centrales ont été déplacées vers la périphérie d'Athènes dans l'Attique.
13. Loi 325/2005 sur la mise en place et l'exploitation d'installations industrielles et artisanales, visant à simplifier et à accélérer le processus d'autorisation.
14. Voir la décision ministérielle 3727/724/5.8.2003 sur le « Classement des activités industrielles et commerciales en fonction du degré de nuisance, d'après la définition de la législation sur l'urbanisme ».
15. La Grèce est favorable au projet de Directive-cadre de l'UE sur la protection des sols.
16. Pour concentrer le développement urbain, préserver des espaces sensibles et mettre fin aux constructions anarchiques. Entre 1983 et 2005, quelque 60 zones de ce type ont été définies sur le littoral et dans les îles.
17. Les ministères de l'Économie et des Finances, de l'Environnement et de l'Agriculture mènent tous des politiques relatives à la gestion durable des zones montagneuses. Les lois 1892/90 et 2234/94 sont axées sur le développement économique de ces zones.
18. Le programme Thisseas a alloué à cet effet 340 000 EUR, sur le budget de l'État, pour la période 2005-2009.
19. D'après les estimations de la FAO, en 2005, 47 % de la superficie émergée de la Grèce était gravement touchée par une dégradation des terres imputable aux activités humaines (à rapprocher des pourcentages suivants : 35 % en Espagne, 28 % en Italie, 21 % au Portugal et 69 % en Turquie).
20. Pour la période 2007-2013, le programme national de développement rural alloue 1.7 milliard EUR à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural (deuxième axe du programme), dont 890 millions EUR au titre des mesures agro-environnementales, soutien à l'agriculture biologique compris (chapitre 4).

Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités. Voir également la liste des sites Internet en fin de rapport.

Anastasiou, D. (2007), *Common best practices in spatial planning for the promotion of sustainable polycentric development in the CADSES Poly.Dev.*, Lamia.

Comité national grec de lutte contre la désertification (2006), *Fourth National Report of Greece on the Implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification*, Athènes.

Economou, D., G. Petrakos, et Y. Psycharis (2007), *National Urban Policy in Greece*, in L. van den Berg, E. Braun, Erik, et J. van der Meer (2007), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, Londres.

Lalenis, K. et V. Liogkas (2002), « Reforming Local Administration in Greece to achieve decentralization and effective management of space: the failure of good intentions », *Discussion Paper Series 8(18)*, Department of Planning and Regional Development, School of Engineering, University of Thessaly, Volos.

Médiateur de la République hellénique (2005), *2004 Annual Report Summary*, Imprimerie nationale, Athènes.

Médiateur de la République hellénique (2006), *2005 Annual Report Summary*, Imprimerie nationale, Athènes.

OCDE (2000), *Examen des performances environnementales : Grèce*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Tzoumerka, Grèce*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *OECD Territorial Reviews: Athens, Greece*, OCDE, Paris.

Stefanou, J. et R. Mitoula (2006), *Land Uses in Greek Cities*, Proceedings CORP 2006 and Geomultimedia, Vienne.

Sykianaki-Kylika, C. (2006), *Analysis of Approaches to the Administration of Metropolitan Areas in the European Capitals*, Athènes.



Extrait de :
**OECD Environmental Performance Reviews:
Greece 2009**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264061330-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Utilisation des sols et aménagement du territoire », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264061354-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.