



**HAL**  
open science

# Proposition d'une méthodologie d'analyse du droit environnemental français pour un projet territorial multirisque et multithématique cohérent

Éléonore Vigier

## ► To cite this version:

Éléonore Vigier. Proposition d'une méthodologie d'analyse du droit environnemental français pour un projet territorial multirisque et multithématique cohérent. Sciences de l'Homme et Société. 2017. dumas-01618285

**HAL Id: dumas-01618285**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01618285>**

Submitted on 17 Oct 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Proposition d'une méthodologie d'analyse du droit environnemental français pour un projet territorial multirisque et multithématique cohérent



Master Professionnel - deuxième année, Urbanisme-Aménagement

Spécialité Urbanisme durable, projet et action opérationnelle

4 septembre 2017

**Eléonore Vigier**

Directeur de mémoire : Aurélie Arnaud, maitre de conférences, enseignante-chercheuse,  
laboratoire LIEU de l'IUAR

Université d'Aix-Marseille – Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional

3 av. Robert Schumann 13628 Aix-en-Provence



# REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier et exprimer toute ma reconnaissance à mes commanditaires, Corinne Curt – Ingénieur de recherche – et Thomas Curt – Directeur de recherche, tout d'abord pour l'opportunité associée à cette expérience ainsi que pour leur encadrement pédagogique de qualité et leur préoccupation quant au bon déroulement de ma recherche. Leurs conseils avisés m'ont permis d'évoluer, d'acquérir et de consolider de nouvelles connaissances et compétences dans le domaine de la recherche et de me spécialiser sur le sujet des politiques publiques environnementales. Je les remercie profondément pour la confiance qu'ils m'ont accordée sur le projet GERIMAE. Je suis extrêmement reconnaissante de pouvoir poursuivre mon travail durant les prochains mois auprès de leur expertise. Je souhaite exprimer toute ma gratitude à monsieur Eric Martin – directeur du centre IRSTEA du Tholonet – pour son initiative d'intégrer l'urbanisme et la politique dans les réflexions de recherche sur les risques de l'Institut.

Je remercie vivement Madame Arnaud – Enseignante chercheuse – pour son encadrement et ses conseils qui m'ont permis de pallier à mes doutes et construire mon projet selon mes propres réflexions. La qualité de son accompagnement tout au long de mes travaux a été une grande ressource pour le développement du mémoire. Enfin, je remercie monsieur Jérôme Dubois- Enseignant chercheur – pour son expertise en science politique et pour ses critiques pertinentes concernant ma réflexion qui a abordé le territoire de manière atypique, sans quoi je n'aurais pas eu matière à une vision complète du schéma politique français et de ses problématiques.

Enfin, merci à l'IUAR – Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional et son équipe pédagogique pour cette année de formation et de collaboration.

# AVANT-PROPOS

---

Cette analyse préliminaire des politiques environnementales concernant la prévention des risques naturels et la protection de l'environnement, émane d'une commande née de la collaboration entre l'IRSTEA – Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture, EPST – Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique, de l'Etat et le laboratoire LIEU – Laboratoire Interdisciplinaire En Urbanisme de l'IUAR – Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional de l'université d'Aix-Marseille. Cette commande provient de questionnements scientifiques sur la thématique multirisques et sur l'ouverture à de nouvelles disciplines ayant un impact direct sur la gestion des risques naturels. Elle répond à la préoccupation d'intégrer les disciplines telles que l'aménagement territorial, la politique environnementale, la sociologie des territoires aux sciences environnementales sur le risque naturel. Elle sert ainsi de levier à l'ouverture du champ d'action et à de nouvelles pistes de recherche pluridisciplinaire.

Issue d'abord d'une volonté d'approche multirisque, multi-aléa et multi enjeu, l'étude a pour caractéristique d'être plutôt multithématique puisqu'elle traite les thèmes abordés par les politiques de prévention des risques et de protection de l'environnement pour l'aménagement du territoire. Elle se veut également multi-approche. En effet, outre l'ingénierie environnementale, elle inclut les sciences politiques, c'est-à-dire l'étude du cadre législatif et réglementaire à l'origine de la gestion territoriale, mais également l'urbanisme et l'aménagement du territoire, par l'intégration des enjeux face aux risques naturels. L'enjeu principal des réflexions environnementales porte sur l'homme, et les enjeux secondaires concernent ses activités et l'environnement dans lequel il vit et se doit d'être sain.

Par ailleurs, cette étude porte sur la construction d'une analyse empirique et conceptuelle du droit environnemental français autour de la question des risques naturels, qui a pour ambition de s'appliquer à tout le territoire français et déclinée à des terrains d'étude pour en tester la pertinence. Elle part ainsi du territoire et ses caractéristiques intrinsèques telles sa topographie ou géologie, et extrinsèques telles les institutions qui la gouvernent ou les activités humaines, afin de comprendre ses besoins en termes de mécanismes de gestion. En d'autres termes, on part du constat que la caractérisation du territoire doit être la donnée principale dans le processus décisionnel qu'il concerne son aménagement ou plus spécifiquement sa gestion environnementale.

De surcroît, ce mémoire est en lien direct avec mon stage de fin d'étude, et m'a permis d'avoir accès aux ressources de l'Irstea et de dédier le temps et les ressources du stage à son élaboration.

# LISTE DES SIGLES

---

AAPNF Aire d'Adhésion des Parcs Naturels de France	DSF Document Stratégique de Façade ou de bassin maritime
AB Arrête Biotope	DTADD Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable
AMA Aire Maritime Adjacente	DTR Loi relative au développement des territoires ruraux
AMP Aire Marines Protégées	DTS Diagnostic Territorial Stratégique
AMVAP Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (ancien ZPPAUP Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager)	EBC Espace Boisé Classé
AP Aire Protégée	ECE Espace de Continuité Ecologique
APC Accord de Paris sur le Climat	EERIF Espaces Exposés aux Risques d'Incendie de Forêt
ASPIM Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne	EI Evaluation Initiale
BEE définition du Bon Etat Ecologique	EL Etat des Lieux
BH Bassin Hydrographique	EM Espèces Menacées
BV Bassin Versant	ENS Espace Naturel Sensible
CATNAT loi relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles	EPA Enquête Permanente sur les Avalanches
CB Corridor Biologique	EPCI Etablissement Public de Coopération Intercommunale
CBPS Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles	EPRI Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation
CE Corridor Ecologique	Ev. Evaluation
CEP Convention Européenne du Paysage	EVP Études Volumes Prélevables
CEnv Code de l'Environnement	FEDER et le FEADER Fonds européen de développement régional et Fonds européen agricole pour le développement rural
CEP Convention Européenne du Paysage	FM Façade Maritime
CCNUCC Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques	FP Forêt de Protection
CDB Convention sur la Diversité Biologique	FPCL Forêt Publique des Collectivité Locale
CDT Contrat de développement de Territoire	FPD Forêt Publique Domaniale
CEN Conservatoire d'Espaces Naturels	FPr Forêt Privée
CF Code Forestier	GDIDPMn Gestion Durable et Intégrée du Domaine Public Maritime Naturel
CFT Charte de Forêt Territoriale	GDIDPF Gestion Durable et Intégrée du Domaine Public Fluvial (cours d'eau domanial ou non domanial)
CLPA Carte de Localisation des Phénomènes Avalancheux	GDIFD Gestion Durable et Intégrée des Forêts Domaniales
CM Contrat de Milieu	GEMAPI Gestion des milieux aquatique et prévention des inondations
CMF Classement des Massifs Forestiers	GIEMA Gestion Intégrée de l'Eau et des Milieux Aquatiques
CPER Contrat Plan Etat Région	GIML Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral
CPM Contrat Pacte Métropole	GIRE Gestion Intégrée des Ressources en Eau
CR Contrat de Rivière	GIZC Gestion Intégrée des Zones Côtières
CU Code de l'Urbanisme	IAL Information des Acquéreurs et des Locataires
CV Contrat de Ville	IF Inventaire Frayère
DAS Document d'Aménagement Simple	IPP Information Préventive pour le Public
DASt Document d'Aménagement Standard	IZH Inventaire Zone humides
DCE Directive Cadre dur l'Eau	LAAF Loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
DCPEM Directive Cadre pour la Planification de l'Espace Maritime	LAURE Loi relative à l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie
DCSMM Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin	LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
DDRM Dossier Départemental des Risques Majeurs	LENE Loi portant Engagement National pour l'Environnement
Direction départementale des Territoires/ Direction départementale des territoires et de la mer	LOADT Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
DES Directive Eaux Souterraines	LOF Loi d'Orientation Forestière
DFCI Défense de la Forêt contre les Incendies	MA Ministère de l'Agriculture
DH Directive Habitat	MAE Mesures Agro-Environnementales
DI Directive Inondation	MAPTAM Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
DICRIM Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs	MCT Ministère de la Cohérence des Territoires
DIRM Direction interrégionale de la mer	ME Ministère de l'Environnement
DNAG Directive Nationale d'Aménagement et de Gestion	MH Milieux Humides
DO Directive Oiseau	MI Ministère de l'Intérieur
DOCOB Document d'Objectif Natura 2000	MTEs Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
DPMN Domaine Public Maritime Naturel	NOTRE Nouvelle Organisation Territoriale de la République
DPMVP Directive de Protection et de Mise en Valeur des Paysages	OE définition d'Objectifs Environnementaux
DRA Directives Régionales d'Aménagement des forêts domaniale	OGS opération grand site
DRAAF Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt	OIN Opération d'intérêt national
DREAL Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement	OLD Obligation Légale de Débroussaillage
	ONAG Orientations Nationales d'Aménagement et de Gestion
	ONTVB Orientations Nationales TVB pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
	ORF Orientations Régionales Forestières

ORSEC Organisation de la Réponse de Sécurité Civile  
 OS Orientations Stratégiques  
 PA Plan d'Action  
 PAC Porter a Connaissance  
 PADD Plan d'aménagement et de développement durable  
 PAGD Plan d'Aménagement et de Gestion Durable  
 PAMM Plan d'Action pour les Milieux Marins  
 PAPAM Plan d'Actions et de Prévention des Aléas en Montagne  
 PAPI Programmes d'Action de Prévention des Inondation  
 PBACC Plan de bassin d'adaptation au changement climatique  
 PCAET Plan Climat Air Energie Territoire  
 PCB Plan pour une Croissance Bleue  
 PCS Plan Communal de Sauvegarde  
 PDM Plan de Développement de Massif  
 PdM Programme de Mesures  
 PDPFCI Plan Départemental de Protection des Forêts Contre  
 PDPG Plan Départemental de Protection du milieu aquatique et  
 PMI Politique Maritime Intégrée  
 PDR Programme de Développement Rural  
 Pds Plan de Surveillance  
 PDU : Plans de Déplacement Urbains  
 PEFL Programme Européen de Forêt Certifiée  
 PEM Planification des Espaces Marins  
 PER Plan Etat Région  
 PG Plan de Gestion  
 PGA Plan de Gestion Anguille  
 PGF Plan Grand Fleuve  
 PGRE Plan de Gestion des Ressource en Eau  
 PGRI Plans de Gestion des Risques d'Inondation  
 PIDA Plan d'Intervention déclenchement Avalanche  
 PIG Plan d'Intérêt Général  
 PIM Programme Interrégional de Massif (POIA)  
 PLAGPOMI PLAN de GEstion des POissons MIGrateurs  
 PLH Plan Local de l'Habitat  
 PLU (i) Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)  
 PN Parc Naturel  
 PMI Politique Maritime Intégrée  
 PNA Plans Nationaux d'Action  
 PNACC Plan National d'Adaptation au Changement Climatique  
 PNF Parc Naturel de France  
 PNFB Plan National Forêt et Bois  
 PNM Parc Naturel Marins  
 PNR Parc Naturel Régional  
 PNS Plan National Séisme  
 PPA Plan de Protection Atmosphérique  
 PPAA Programme PluriAnnuel d'Action  
 PPFCI Plan de Protection des Forêts Contre les Incendies  
 PPM Prescriptions Particulières de Massif  
 PPMS Plan Particulier de Mise en Sécurité  
 PPR Plan de Programmation des Ressources  
 PPRDF Plan Pluriannuel Régional Développement Forestier  
 PPRI Plans de Prévention des Risques Inondation  
 PPRIF Plans de Prévention des Risques Incendie de Forêts  
 PPRN Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles  
 PRAD Plan Régional de l'Agriculture Durable  
 PRFB Plan Régional Forêt et Bois  
 PSG Plan Simple de Gestion (foret, paysage)  
 PSR Plan des Submersions Rapides  
 PSS Plan de Surfaces Submersibles  
 PZSIF Plans de Zones Sensibles aux Incendies de Forêt  
 RBiol Réserve Biologique (ONF)  
 RBD (I ou D) Réserve Biologique Domaniale (intégrale ou dirigée)  
 RBF (I ou D) Réserve Biologique Forestière (non domaniale) (intégrale ou dirigée)  
 RBios Réserve de Biosphère (international)  
 RsvBiol (SDAGE)  
 RBUE Règlement Bois de l'Union Européenne  
 RCE Restauration des Continuités Ecologiques : Restauration des Cours d'Eau  
 REN2000 Réseau Natura 2000  
 REP Réseau Ecologique Paneuropéen  
 RM Région Marine  
 RNCFS Réserves Nationales de Chasse et de Faune Sauvage  
 RNN Réserve Naturelle Nationale  
 RNR Réserve Naturelle Régionale  
 RTM Restauration des Terrains de Montagne  
 RTG Règlement Type de Gestion  
 SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 SC Site Classé  
 SIM Schéma Interrégional de Massif  
 SER Stratégie Etat Région  
 SNGAMP Stratégie Nationale de Création et de Gestion des Aires Marines Protégées  
 SCEQE Système Communautaire d'Echange de Quotas d'Emission  
 SCOT Schéma de Cohérence Territoriale  
 SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
 SDCI Schéma départemental de coopération intercommunale  
 SDML Schéma Départemental de la Mer et du Littoral  
 SDENS Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles  
 SGDPMN Stratégie de Gestion du Domaine Public Maritime Naturel (départemental)  
 SGTC Schémas de Gestion du Trait de Côte  
 SI Site Inscrit  
 SIADM Schéma Interrégional d'Aménagement et de Développement de Massif  
 SIC Sites d'Intérêts Communautaires  
 SLDF Schéma Local de Développement Forestier  
 SLGRI Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation  
 SLGITC Stratégie Locale de Gestion Intégrée du Trait de Côte  
 SMMM Sanctuaire pour les Mammifères Marins en Méditerranée  
 SMVM Schéma de Mise en Valeur de la Mer (et du littoral)  
 SNACC Stratégie Nationale d'Adaptation au Changement Climatique  
 SNB Stratégie Nationale pour la Biodiversité  
 SNCAP Stratégie Nationale de Création d'Aires Protégées  
 SNDD Stratégie Nationale du Développement Durable  
 SNML Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral  
 SNGITC Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte  
 SNGRI Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation  
 SOCLE Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau  
 SPPGM Stratégie de Protection des Poissons Grands Migrateurs  
 SRA Schéma Régional d'Aménagement des forêts  
 SRB Stratégie Régionale pour la Biodiversité  
 SRGS Schéma Régional de Gestion Sylvicole  
 SRU Loi Solidarité et renouvellement urbain  
 SNDE Schéma National des Données sur l'Eau  
 SRADDET Schéma Regional d'aménagement de, de développement durable et d'égalité des territoires  
 SRCAE Schéma Régional Climat Air Energie  
 SRDAM Schéma régional développement aquaculture maritime  
 SRCE Schéma Régional de Cohérence Ecologique  
 SRM Sous-Région Marine  
 SRML Stratégie Régionale pour la Mer et le Littoral  
 STEPRIM Stratégie Territoriale pour la Prévention des Risques en Montagne  
 TB Trame Bleue  
 TC Trait de Côte  
 TRE Territoire à Risque d'Erosion  
 TRI Territoire à Risque important d'Inondation  
 TV Trame Verte  
 TVB Trame Verte et Bleue  
 Unités territoriales (UT) DREAL, DIRECCTE, DRAC, DRIHL, DRIEE, DRIEA  
 UTN Unité Territoriale Naturelle  
 UGM Unité Géographique et Maritime  
 ZH Zone Humide  
 ZHC Zone Humide Côtière

ZHII Zone Humide d'Importance Internationale (Convention de Ramsar)  
ZHM Zone Humide Marine  
ZN Zonage Naturel  
ZNIEFF Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique  
ZPB Zone Prioritaire pour la Biodiversité

ZPS zones de protection spéciale (directive oiseaux)  
ZS Zonage Sismique  
ZSC zone spéciale de conservation (directive habitat)  
ZSCE Zones Soumises à Contraintes Environnementales  
ZSIF Zone Sensible aux Incendies de Forêts  
ZRE Zone de Répartition des Eaux

# SOMMAIRE

---

<u>INTRODUCTION</u>	<u>p1</u>
<u>CHAPITRE I. Etat des lieux des politiques de la gestion environnementale du territoire français</u>	<u>p10</u>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>p10</b>
<b>1. Une gouvernance et des moyens en mouvance</b>	<b>p11</b>
a. Aménagement : une déconcentration au service d'une décentralisation inachevée	p11
b. Etat actuel de la gouvernance territoriale et des moyens de mise en œuvre des politiques publiques environnementales	p14
<b>2. Une méthodologie d'état des lieux des politiques publiques environnementales</b>	<b>p17</b>
a. Méthode et champs d'application du recensement	p17
b. L'inventaire, support de nombreux constats	p18
<b>3. Une évolution thématique accélérée et des préoccupations politiques environnementales bien ciblées</b>	<b>p21</b>
a. Evolutions thématiques des politiques environnementales et des modes de gestion	p21
b. Préoccupations thématiques politiques du droit environnemental français d'aujourd'hui	p23
<b>4. Des préoccupations territoriales multithématiques face à des préoccupations politiques environnementales sectorielles</b>	<b>p26</b>
a. Un territoire de fait multithématique	p26
b. L'intégration juridique des thématiques politiques dans les documents d'urbanisme et d'aménagement au niveau local	p27
<b>CONCLUSION CHAPITRE I</b>	<b>p31</b>
<u>CHAPITRE II. Analyse conceptuelle et opérationnelle de la mise en œuvre des politiques publiques par les outils de gestion stratégiques et opérationnels</u>	<u>p32</u>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>p32</b>
<b>1. Méthodologie empirique de représentation des politiques au sein du projet territorial</b>	<b>p33</b>
a. Une représentation des processus politiques par logigramme et par périmètres d'action	p33
b. Une représentation des territoires par modes de fonctionnement corrélée aux périmètres d'action des outils de gestion	p35
<b>2. Analyse des résultats des processus de mise en place des politiques publiques</b>	<b>p38</b>
a. Analyse des politiques de l'eau	p38
b. Analyse des politiques liées aux ressources terrestres	p42
<b>3. Méthode de modélisation pour appliquer à des territoires d'étude</b>	<b>p48</b>
a. Modélisation à partir des périmètres d'action des outils de gestion environnementale	p48
b. Vérification des résultats par enquête terrain	p50
<b>CONCLUSION CHAPITRE II</b>	<b>p53</b>
<u>CHAPITRE III. Application du modèle opérationnel à trois terrains d'étude</u>	<u>p54</u>
<b>1. Diagnostic environnemental de trois terrains d'étude complémentaires</b>	<b>p55</b>
a. Trois territoires d'étude de la région PACA	p55
b. Trois profils environnementaux différents	p58
<b>2. Diagnostic politique de deux types de territoires bien différents</b>	<b>p63</b>
a. Les outils à l'échelle régionale et suprarégionale	p63
b. Le Buech, la rivière avant tout	p68
c. La Queyras et sa mémoire du risque	p70
d ; La Ciotat, territoire urbain soumis à de multiples pressions	p71
<b>CONCLUSION CHAPITRE III</b>	<b>p72</b>
<u>CONCLUSION</u>	<u>p74</u>
<u>ANNEXES</u>	

# INTRODUCTION

---

Les territoires, à différentes échelles en France, que ce soit la commune, le département, la région ou le territoire national, et où les populations s’y sont installées et se sont établies présentent des caractéristiques environnementales propres. La société humaine s’approprie son territoire pour y développer ses activités économiques, ses infrastructures et son urbanisation. Elle gère le territoire, le découpe et le façonne à son image<sup>1</sup> pour en tirer les ressources nécessaires à ses activités. Cependant, l’homme est soumis à de nombreux phénomènes dont la raréfaction des ressources et les risques naturels. Ces deux phénomènes engendrent une vulnérabilité des territoires<sup>2</sup> et des écosystèmes au regard du rapport qu’entretient l’homme avec son territoire<sup>3</sup>.

La réponse des pouvoirs publics s’est traduite dans les faits par la mise en œuvre de dispositifs de protection de l’environnement et de prévention des risques en évolution constante depuis le XIXème siècle<sup>4</sup>. Il en résulte une abondance de textes<sup>5</sup> et d’outils, facteurs d’insécurité juridique<sup>6</sup> et qui contrarie leur appropriation par l’ensemble des acteurs locaux<sup>7</sup>. Les préoccupations environnementales sont notamment prises très au sérieux dans les politiques publiques internationales, comme en témoignent depuis le début du XXème siècle les grands accords mondiaux et les traités européens (la déclaration de Rio en 1992 sur l’environnement et le développement, le traité d’Amsterdam en 1997 sur le droit environnemental, le protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les accords de Paris en 2015 sur le climat, etc.), qui aujourd’hui sont les points de repère des préoccupations environnementales des territoires.

## ❖ Etat de la question : le territoire et la réponse publique

### **Le territoire : un environnement naturel qui présente parfois des risques**

Le territoire est d’après la définition<sup>8</sup> du dictionnaire Larousse « *une étendue de la surface terrestre où est établie une collectivité humaine, plus ou moins nettement délimitée, qui présente généralement une*

---

<sup>1</sup> « Le territoire témoigne d’une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l’espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d’eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité » (Di Méo, 1998).

<sup>2</sup> Essai de synthèse de ces approches d’évaluation, « Vulnérabilité des sociétés et territoires face aux menaces naturelles », Leone et Vinet (2006) et définition de la vulnérabilité dans « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », Thouret et D’Ercole (1996)

<sup>3</sup> Caractérisation du territoire comme « géosymbole » référence de la culture et de l’identité des sociétés humaines dans « Voyage autour du territoire », Bonnemaïson (1981)

<sup>4</sup> 1859, loi pour le classement des forêts de protection

<sup>5</sup> Cette abondance de texte est due à l’inflation législative qui est la croissance du nombre et de la longueur des lois et, plus généralement, du droit. On parle aussi, plus largement, d’inflation normative (ce qui permet d’englober clairement les textes réglementaires comme les décrets, bien plus nombreux que les lois), « Rapport public » du Conseil d’État déplorant la « logorrhée législative et réglementaire »

<sup>6</sup> Voir les résultats d’analyse juridique de la thèse « La gestion de l’environnement dans les politiques publiques locales » d’Oumou Kalsoum GUEYE, Université de Lorraine, 2015, p293 et Soulas de Russel Dominique, Raimbault Philippe. « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 55 N°1, Janvier-mars 2003. pp. 85-103

<sup>7</sup> Analyse des tendances contemporaines contradictoires de l’action publique dans « Les politiques publiques à l’épreuve de l’action locale : Critiques de la territorialisation », Alain Faure, 2007

<sup>8</sup> Définition du Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/territoire/77470>

*certaine unité et un caractère particulier* ». Il se matérialise par son environnement naturel<sup>9</sup> qui signifie au sens large, « l'ensemble des éléments naturels qui entourent l'homme et où évolue une vie humaine et participent à son équilibre<sup>10</sup> et à la fourniture de biens et de services écosystémiques. En d'autres termes, cette notion concerne ce qui est constitué par l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la Terre comme le sol, l'eau, et l'air, y compris toutes les couches de l'atmosphère, les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants et les systèmes naturels qui les supportent et dont certains de ces éléments participent à subvenir à ses besoins ». Ce sont aussi toutes les conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) qui sont en mesure d'agir sur les êtres vivants et les activités de l'homme.

Dans une approche systémique<sup>11</sup>, l'environnement physique se compose de deux éléments naturels principaux : les milieux (aquatique, terrestre, etc.) et le vivant. Ces deux entités forment les écosystèmes<sup>12</sup> dont l'homme fait partie et qui se maintiennent grâce à des services échangés garantissant un équilibre environnemental caractérisé par des conditions physicochimiques homogènes. Les services écosystémiques, évalués depuis peu par les politiques<sup>13</sup> sont classés comme « bien commun ou public ». La notion de « bon état écologique » décrit ainsi la bonne santé d'un écosystème et garantit la quantité et la qualité des services fournis par lui tout en en dépendant, au service de la population. Il faut distinguer les « services » des « fonctions écologiques » qui les produisent<sup>14</sup> : les fonctions écologiques sont les processus naturels de fonctionnement et de maintien des écosystèmes, alors que les services sont le résultat de ces fonctions. Ces services sont par exemple<sup>15</sup> la production de l'oxygène de l'air, l'épuration naturelle des eaux, la biomasse qui nourrit les animaux domestiqués, pêchés ou chassés, l'activité des pollinisateurs dans les cultures et celle des organismes qui produisent et entretiennent l'humus, la séquestration naturelle de carbone dans le bois, les sols, les mers et le sous-sol, ou encore le recyclage permanent des nutriments et de la nécromasse par les animaux, champignons, bactéries<sup>16</sup>. On y inclut parfois les aménités offertes par la nature comme la beauté des paysages. Ces services sont indispensables à la vie humaine, et doivent par conséquent être protégés et préservés de tout danger tel la pollution ou la raréfaction des ressources.

Les écosystèmes ainsi que les sociétés humaines sont fragiles et vulnérables<sup>17</sup> lorsque l'équilibre systémique assuré par les échanges entre les entités est perturbé. La dégradation des milieux naturels par les activités humaines et les aléas naturels sont les deux facteurs perturbants pour la condition humaine. En effet,

---

<sup>9</sup> J.-M. ARBOUR et S. LAVALLÉE, Droit international de l'environnement, 2006, Ed. Yvon Blais - Bruylant, p. 1

<sup>10</sup> Explication de la reconnaissance de la place de l'environnement naturel dans l'équilibre de la société humaine dans « La prise en compte des ressources naturelles dans le modèle néoclassique d'équilibre général: éléments de critique », HARRIBEY (1997).

<sup>11</sup> Définition de la notion de territoire dans « Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », p120, MOINE (2006)

<sup>12</sup> Un écosystème caractérise un milieu dans lequel les conditions physicochimiques sont relativement homogènes et permettent le développement d'un ensemble d'organismes vivants », Futura Geoscience, <http://www.futura-sciences.com/planete/definitions/environnement-ecosysteme-135/>

<sup>13</sup> Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, 2005, commandée par le Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, en l'an 2000 à l'occasion d'un rapport intitulé « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXIe siècle » : <http://millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf>

<sup>14</sup> M. W. Schwartz, C. A. Brigham, J. D. Hoeksema et K. G. Lyons, « Linking biodiversity to ecosystem function: implications for conservation ecology », *Oecologia*, vol. 122, no 3, 2000, p. 297–305

<sup>15</sup> Liste des services écologiques de l'UICN – l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature en France : <http://uicn.fr/services-ecologiques>

<sup>16</sup> Voir glossaire de la SNB – Stratégie Nationale pour la Biodiversité

<sup>17</sup> Définition de la vulnérabilité des éléments naturels dans « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels », LEONE et VINET, p13 (2006)

les catastrophes naturelles sévissent en de nombreux endroits de la planète et en France comme nous le rappellent les dernières inondations du Var et du Roussillon en janvier 2017 ainsi que les incendies de forêts dans les départements du sud de la France cet été<sup>18</sup>. Au fil du temps, l'homme les a répertoriées comme des événements récurrents aux conséquences parfois meurtrières et qui dégradent notre environnement. Les risques naturels et les sources de dégradation de l'écosystème sont actuellement mieux connus, étudiés et cartographiés aussi bien à l'échelle locale que mondiale. Aujourd'hui, les deux tiers des communes en France (35 416 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>19</sup>) et une partie importante de notre territoire<sup>20</sup> sont exposés à un ou plusieurs risques (inondations, retraits et gonflements d'argile, submersions marines, incendies de forêt, phénomènes gravitaires, etc.).

Les risques naturels<sup>21</sup> sont par définition la probabilité des événements dommageables, dotés d'une certaine intensité. Bien qu'il ne soit jamais « actuel »<sup>22</sup>, le risque survient suite à la rencontre d'un aléa naturel<sup>23</sup> et d'un enjeu plus ou moins vulnérable. Si l'aléa se produit (selon une probabilité), il peut mettre en danger des enjeux divers (humains, matériels, environnementaux, etc.) qui peuvent être aussi appréhendés par leur importance et vulnérabilité, c'est-à-dire la caractéristique qui mesure la sensibilité d'un enjeu donné à un aléa particulier. Le risque résulte, donc, de la conjonction de l'aléa et d'un enjeu, la vulnérabilité étant la mesure des dommages de toutes sortes rapportés à l'intensité de l'aléa.

Outre les catastrophes naturelles, plusieurs phénomènes tels l'artificialisation des sols, l'empiètement sur les espaces naturels, la surconsommation et le gaspillage des ressources<sup>24</sup>, entre autres, s'accroissent<sup>25</sup> et rendent beaucoup plus vulnérables des territoires où sont souvent concentrés les personnes et les biens. La croissance démographique des populations et leur mode d'urbanisation, principaux enjeux des logiques de prévention<sup>26</sup>, ainsi que le réchauffement climatique, comme en témoigne la période de canicule de 2017, attribué aux modes de vie des sociétés humaines<sup>27</sup> sont d'autant d'exemples pesant dans la balance des pressions autour de la gestion des risques naturels. Dès lors, des mesures de prévention des risques naturels et de protection de l'environnement naturel s'imposent notamment à travers la réponse de l'action publique. Ces événements dramatiques, mais dont la probabilité peut être connue, illustrent l'importance de garantir une cohérence dans les politiques publiques et des règles d'aménagement du territoire.

---

<sup>18</sup> <https://www.catnat.net/gestion-des-risques/reglementation/arretes-de-catastrophes-naturelles>

<sup>19</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2569312?sommaire=2587886&q=commune>

<sup>20</sup> <https://www.catnat.net/donneesstats/catalogues-des-catastrophes-naturelles>

<sup>21</sup> Commission interministérielle de l'évaluation des politiques publiques. Commissariat Général du Plan (1997) - La prévention des risques naturels, rapport d'évaluation. A cette définition technique du risque, doit être associée la notion d'acceptabilité pour y intégrer sa composante sociale.

<sup>22</sup> KERMISCH, Céline. Vers une définition multidimensionnelle du risque. [Vertigo] La revue électronique en sciences de l'environnement, 2012, vol. 12, no 2.

<sup>23</sup> <http://www.un.org/fr/climatechange/ipccreports.shtml>

<sup>24</sup> Le 2 août dernier nous avons épuisé la totalité des ressources que la planète produit en une année. En d'autres termes, nous vivons à crédit 5 mois de l'année, et cette date référence recule chaque année. Si la planète vivait selon le mode de vie de la France, nous aurions besoin de 3 planètes contre 5 pour les Etats-Unis (journal du 20h, TF1, 02/08/2017).

<sup>25</sup> Rapport « Les risques émergents du XXI<sup>e</sup> siècle : Vers un programme d'action », OCDE (2003), <http://www.oecd.org/fr/prospective/perspectivesmondiales/37388661.pdf>

<sup>26</sup> Définition de la vulnérabilité des éléments naturels dans « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: effets, facteurs et réponses sociales. », THOURET et D'ERCOLE, p207 (1996)

<sup>27</sup> Explication des changements climatiques dans « Vers une démocratie écologique » de BOURG et WHITESIDE (2010). [http://eclairs.fr/wp-content/uploads/2011/09/2010vers\\_la\\_democratie\\_ecologique\\_Dominique\\_Bourg\\_Kerry\\_Whites-2.pdf](http://eclairs.fr/wp-content/uploads/2011/09/2010vers_la_democratie_ecologique_Dominique_Bourg_Kerry_Whites-2.pdf)

La relation entre le territoire, ses composantes physiques et vivantes et les risques naturels permet de cadrer le lien de causalité entre ces éléments et de résumer les définitions de ces notions :

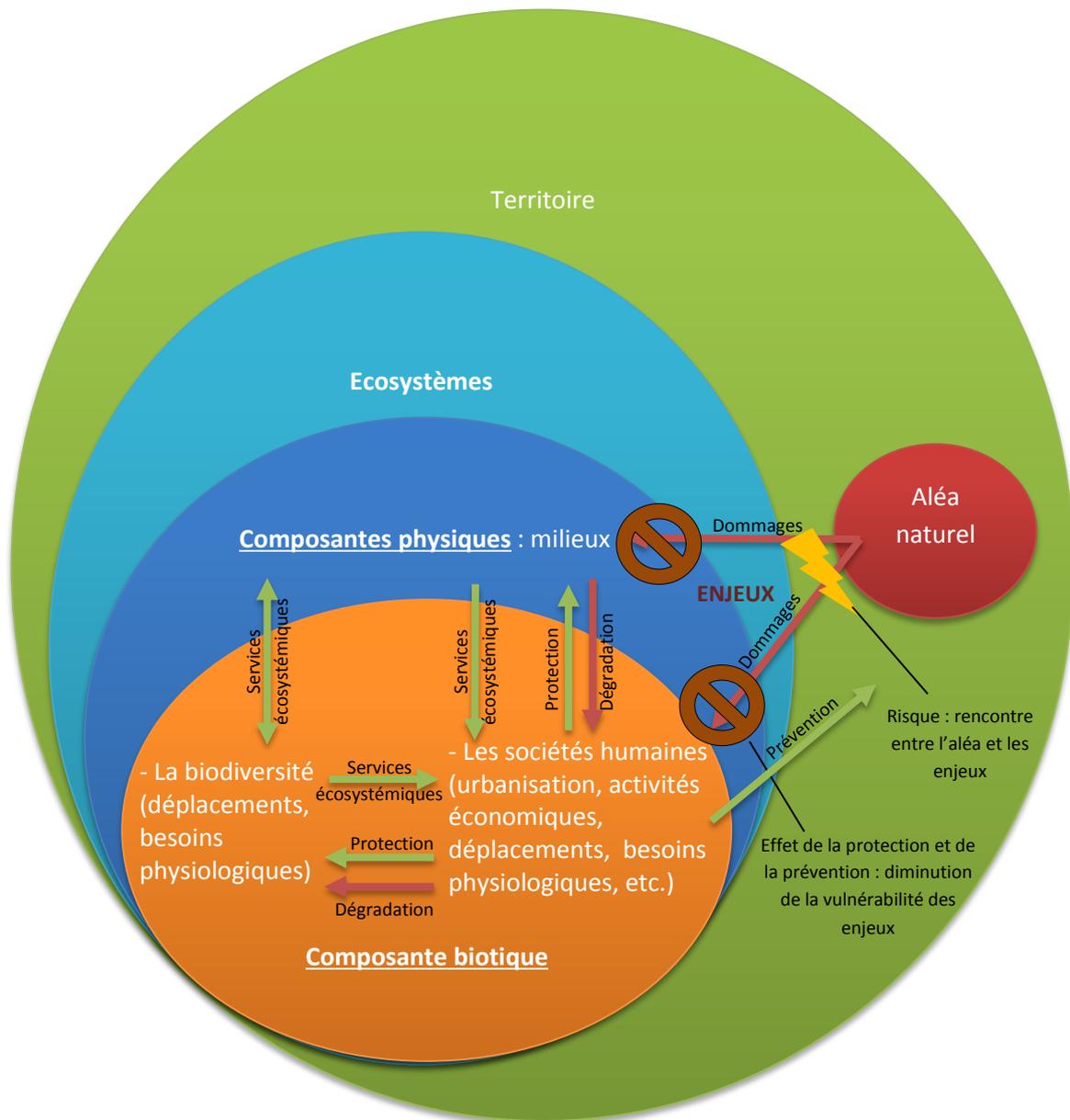


Illustration I. Modélisation des rapports entre la société humaine, son territoire, ses éléments naturels et les risques naturels

## **Réponse de l'action publique : les politiques publiques et les outils d'aménagement**

L'aménagement du territoire<sup>28</sup> est l'ensemble d'actions menées par des acteurs publics (ou privés dans le cadre de missions de service public qui leur sont confiées) qui interviennent sur un territoire donné et en façonnent le paysage par des infrastructures (routes, ponts, usines, urbanisation, etc.). L'aménagement est l'action volontaire d'un groupe social pour organiser, voire transformer l'espace dans le but de générer des effets positifs sur la société. Il remplit la fonction de mise en œuvre du droit environnemental par l'aménagement des milieux et une urbanisation contrôlée.

Les « politiques publiques<sup>29</sup> » (ou stratégie publique) qui encadrent l'aménagement du territoire se définissent comme un ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre par les institutions et administrations publiques<sup>30</sup>. Elles se définissent comme la science de gérer une cité ou l'art de gouverner la cité. C'est la démarche qui fixe la conduite à suivre pour gérer les affaires de l'Etat, c'est-à-dire toutes les occupations, préoccupations ou activités de l'Etat, de son gouvernement, des collectivités territoriales. Elles sont une stratégie conduite avec un ensemble de moyens (humains, financiers et matériels) pour agir sur une situation structurelle ou conjoncturelle déterminée (infrastructure, santé, famille, logement, emploi, etc.), afin d'atteindre un ensemble d'objectifs préalablement fixés (égalité, justice, santé publique, bien-être social, etc.) et dont l'évaluation est faite sur la base de la qualité et de l'opportunité de l'intervention publique. On peut considérer la politique dans le cadre de la gestion collective, ou tout discours, toute action et réflexion dont l'objet réside dans la définition et l'organisation du pouvoir devant s'exercer sur la collectivité. La notion de « publique » permet de différencier les actions des collectivités publiques à celles des acteurs privés. Les politiques d'aménagement se traduisent au niveau local par l'élaboration de schémas et de plans (SRADDET – Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires, SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale, PLU, Plan Local d'Urbanisme, etc.), outils de gestion territoriale. Ces outils appliquent de manière descendante les exigences des documents supérieurs juridiquement auxquels ils doivent un degré de cohérence avec les règlements d'aménagement définis par les outils de gestion. En effet, dans le système juridique d'un État de Droit, la hiérarchie des normes est un principe qui détermine l'importance et la place hiérarchique de l'ensemble des normes qui le gouvernent : Lois, Décrets, Arrêtés, Décisions de justices,...pour en garantir la cohérence juridique et l'impartialité. Dans notre système juridique, la hiérarchie des normes est un principe fondamental qui organise et régit le droit français. Ce système est pyramidal et implique que la norme de niveau supérieur s'impose systématiquement à celle de niveau inférieur (voir illustration ci-dessous). Ils sont mis en œuvre aux différentes échelles territoriales selon la pertinence de l'échelle de gouvernance. Dans le cadre de ce mémoire, cette mise en œuvre des politiques environnementales concerne la protection de l'environnement, par l'aménagement de continuités écologiques, une urbanisation respectueuse des espaces naturels et des milieux humides (pôle de développement des écosystèmes) ainsi que la prévention des risques par l'aménagement via des ouvrages de protection pour diminuer les effets des phénomènes naturels

---

<sup>28</sup> Explication de l'aménagement dans « Structure et dynamisme de l'espace français: schéma d'un système », Brunet (1973)

<sup>29</sup> Etat des lieux des politiques publiques d'aménagement dans « Les politiques publiques territoriales: La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement », DUBOIS (2015)

<sup>30</sup> [http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Politique\\_publicue/fr-fr](http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Politique_publicue/fr-fr)

issus d'aléa comme des digues pour les inondations, le débroussaillage pour l'incendie de forêts, la gestion forestière et des zone d'interfaces habitat forêt.

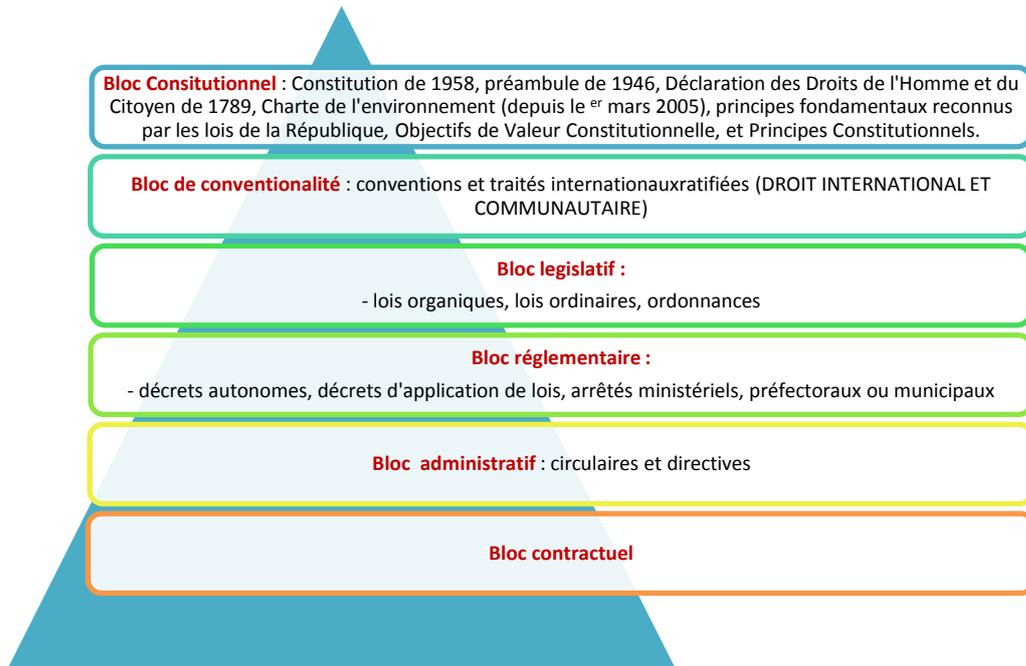


Illustration II. Hiérarchie des normes dans le système de droit français<sup>31</sup>

De manière large, l'étude porte ainsi sur la résilience des sociétés humaines dans leur environnement naturel et face aux risques naturels. C'est à travers l'aménagement territorial et l'urbanisation pour les populations, principaux enjeux dans l'équation du risque, qu'il est possible de dresser un diagnostic sur la vulnérabilité des territoires, ici rapportée à la vulnérabilité des sociétés humaines et de leur environnement de vie. L'objectif est de donner une visibilité aux acteurs chargés de mettre en œuvre le droit environnemental, ici les collectivités territoriales, pour apporter une plus-value dans le processus décisionnel territorial local, et ainsi une meilleure cohérence quant au rapport de l'homme avec son territoire.

#### ❖ **Formulation du problème et stratégie de vérification**

Les politiques environnementales présentent une complexité dans leur lecture et leur compréhension comme en témoignent les diverses lois de simplification du droit français (codification des textes de loi, loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunales, loi de simplification du droit, du 9 décembre 2004, loi du 17 mai 2011 relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit, loi du 23 mars 2012 relative à la simplification et à la clarification du droit et d'allègement des procédures, etc.). Il s'avère même que cette complexité soit croissante, et que notre célèbre millefeuille français ne soit pas à bout des tentatives de rationalisation du droit français. En effet, l'avertissement lancé par le Conseil d'Etat dans son rapport de 1991, « *De la sécurité juridique* », semble toujours d'actualité. Y sont dénoncés les effets de la « *prolifération des textes* », « *l'instabilité*

<sup>31</sup> Hans Kelsen, principe de la pyramide des normes.

des règles» et «la dégradation de la norme». Les causes de ces maux étaient analysées et quelques formules sévères, restées célèbres, ont mis en lumière ces dérives : «logorrhée législative et réglementaire», « raffinements byzantins », «droit mou», «droit flou», «droit à l'état gazeux », etc. A nouveau, dans son rapport public de 2006, « Sécurité juridique et complexité du droit », le Conseil d'Etat rappelle que «la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit». Le rapport revient sur les causes et les effets de ce phénomène complexe, qui résulte de dérives administratives et politiques susceptibles d'être maîtrisées, mais aussi de l'évolution de la société et de l'Etat. Par ailleurs, le rapport de 2010 du Sénat « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames<sup>32</sup> » déclare « La politique française relative aux risques naturels se caractérise par une fragmentation générale. Elle se manifeste dans le cloisonnement des phases de prise en compte des risques : prévention, prévision, alerte, vigilance, secours, protection, indemnisation... Chacune fait l'objet de réflexions relativement compartimentées comme le sont du reste les administrations responsables de ces différentes phases. Cet éclatement est illustré par la multiplicité des instruments mobilisables ». Certaines des contraintes objectives sont externes et liées aux engagements internationaux de la France résultant d'une volonté politique continue depuis la fin de la dernière guerre mondiale : la construction européenne et le droit communautaire, d'une part, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et les conventions négociées au sein du Conseil de l'Europe, d'autre part. S'y ajoute le maillage de conventions internationales, bilatérales et multilatérales, qui relie notre pays au reste du monde. L'apparition de nouveaux domaines de législation parfois complexes et difficiles comme le droit de la concurrence, le droit monétaire et financier dans un contexte ouvert, les biotechnologies, l'économie numérique, les nouvelles approches de la propriété intellectuelle, la protection de l'environnement, contribue également à la multiplication et à la révision fréquente des normes.

Face à ce constat, le manque de clarté à la lecture du droit environnemental met en péril sa mise en œuvre et crée une insécurité juridique dans l'application des grands objectifs nationaux. En effet, même s'il est clair que l'émergence de l'environnement sur la scène politique depuis ces cinquante dernières années démontre une réelle préoccupation, elle n'en est pas moins difficile à mettre en œuvre car elle obéit d'une part à la complexité législative française, et est d'autre part, elle est encore trop récente pour être performante dans sa structuration et sa cohérence<sup>33</sup>.

Dans le cadre de cette étude, il est question de relever les difficultés de mise en œuvre du droit environnemental dans le projet de territoire porté par les collectivités locales pour répondre à la question suivante : **les difficultés de mise en œuvre des politiques environnementales proviennent-elles de la complexité du droit environnemental ou de l'organisation de la gestion territoriale locale ?** Cette question renvoie à un diagnostic sur la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local et le risque politique dans le processus décisionnel territorial. La démarche doit permettre finalement de répondre aux différents questionnements suivants : Quels sont les processus descendants de mise en œuvre et la

---

<sup>32</sup> Rapport d'information n° 647 (2009-2010) de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, déposé le 7 juillet 2010

<sup>33</sup> « L'analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. », MERMET (2005)

traduction opérationnelle du droit environnemental (thématiques) ? Quels sont les synergies, les antagonismes et les interactions juridiques des politiques du risque et de protection de l'environnement dans le processus d'aménagement du territoire ? La production du droit environnemental national répond-elle aux besoins des territoires (divergence de préoccupations) ?

Par raisonnement hypothético-déductif, trois grandes hypothèses se sont démarquées :

- On suppose qu'il y a des superpositions thématiques des politiques publiques et des superpositions des périmètres d'actions des outils de gestion territoriale qui impliquent une insécurité juridique et réglementaire dans la mise en œuvre du droit environnemental ;
- Cette superposition engendrerait des contradictions réglementaires au niveau d'une même thématique et au niveau d'un même territoire ;
- Il y aurait également une divergence entre les préoccupations environnementales politiques, à l'origine du droit environnemental, et celles des territoires ce qui créer un antagonisme dans les intérêts territoriaux aux différentes échelles.

Pour mettre en évidence les difficultés et la cohérence de la mise en œuvre du droit environnemental, une méthode de diagnostic et d'analyse a été construite<sup>34</sup>. Il a été nécessaire, dans un premier temps, de recenser les textes de lois issus du droit environnemental, c'est-à-dire ceux relatifs à la prévention des risques et à la protection de l'environnement, mais aussi celles relatives à la gestion territoriale qui met en œuvre ce droit. Ce recensement a fait l'objet d'une discrétisation par critères dont les thématiques traitées (eau, inondation, forêt, incendie de forêts, etc.) pour donner une portée thématique à chaque outil de gestion territoriale généré par les textes et révéler les superpositions thématiques. Dans un deuxième temps, la mise en œuvre de ce droit devait être modélisée afin de comprendre la mise en œuvre opérationnelle des politiques environnementales. La modélisation s'est dessinée d'abord autour des relations juridiques liées aux documents d'aménagement puis autour d'une analyse systémique et multiscalaire de chaque grande thématique politique à travers les outils de gestion générés par les textes de loi. Dans un troisième temps, une méthode d'analyse de terrain a été élaborée pour corréliser les résultats du diagnostic « politique » à la réalité territoriale en ramenant les outils au plan cartographié afin d'y représenter les périmètres d'action des outils de gestion territoriale et diagnostiquer les superpositions de ces périmètres. Par ailleurs, une enquête de terrain a été mise en œuvre pour vérifier les résultats de la méthode empirique. Des entretiens semi-directifs et une observation photographiée ont été réalisés sur trois terrains d'étude à caractéristiques complémentaires pour comparer les modes de gestion territoriale. Deux territoires ruraux de montagnes, dont un géré autour de sa rivière, et l'autre dans une logique multirisque, et un territoire littoral et urbain ont permis d'appliquer la méthode empirique construite et de vérifier ses résultats.

Dans un premier chapitre, il sera traité de l'état de l'art des politiques environnementales et de la gestion du territoire français pour comprendre la base de la production des lois à mettre en œuvre localement et les modes de gestion territoriale. Dans cette partie, un sous-chapitre est dédié aux modes de gouvernance et

---

<sup>34</sup> Voir annexe A : Résumé de la méthodologie

à la décentralisation pour donner un contexte autour des principaux acteurs du droit environnemental. Une méthodologie de recensement sera présentée et ses résultats permettront de faire un état des lieux de l'évolution du droit français et des préoccupations politiques (thématiques politiques), ainsi que quelques constats concernant les questionnements précédemment posés. Enfin, le dernier sous chapitre rapporte cette « réalité politique » au territoire en corrélant les préoccupations politiques avec celles supposées des territoires et en liant juridiquement les préoccupations environnementales à l'aménagement.

Dans le second chapitre, il est question de comprendre comment ces lois doivent être mises en œuvre au niveau local à travers les outils de gestion à portée juridique. La construction d'une analyse conceptuelle portée par une méthodologie de représentation des logiques politiques et des préoccupations territoriales selon leurs thématiques de gestion associées y est exposée et expliquée. Ces logiques représentent les logiques de gestion environnementales à travers les processus formalisés par les outils de gestion issus des textes de loi. Une deuxième partie de transition est vouée à expliquer la méthodologie d'analyse opérationnelle qui servira à appliquer un modèle cartographié à des territoires pour vérifier la cohérence de la mise en œuvre des outils de gestion au sein du projet territorial. Elle est présentée de manière à ce que l'on comprenne comment les résultats de l'analyse conceptuelle nous mènent à l'application sur plan. La méthodologie des enquêtes de terrains complémentaire aux résultats de la méthode empirique, permettra dans le dernier chapitre, de mettre en lumière, l'exactitude des données récoltées.

Le dernier chapitre est dédié à la mise en application du modèle d'analyse et à l'interprétation des résultats. Un premier diagnostic environnemental et d'outils de gestion est réalisé pour appliquer la méthode cartographiée. Tous les résultats de l'analyse terrain sont présentés, interprétés et analysés dans ce chapitre afin de vérifier les hypothèses de départ et de répondre aux différents questionnements.

# CHAPITRE I. Etat des lieux des politiques de gestion environnementale du territoire français

---

Ce premier chapitre a pour vocation de présenter de manière synthétique le droit environnemental français, ses modes de gouvernance et les principales préoccupations politiques concernant l'environnement. Une partie est dédiée à la gouvernance afin de comprendre le jeu d'acteur entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités. Cette information est nécessaire pour pouvoir comprendre les logiques de mise en œuvre des politiques publiques, sans toutefois nous attarder sur ce point puisque l'étude porte sur les outils et non les acteurs. Ce chapitre fait un état des lieux à travers un inventaire des principaux textes de loi relatifs à la protection de l'environnement et à la prévention des risques naturels majeurs. Pour ce faire, une méthodologie de recensement a été élaborée suivant des objectifs fixés au préalable. En effet, l'ambition principale de cet inventaire est de lister les textes de lois à l'origine des règlements afin de modéliser les interactions et les relations entre ceux-ci. Le chapitre présente les premiers résultats de cet inventaire qui confirment les constats fait dans la littérature. Un résumé des principales évolutions en matière de gestion environnementale y est réalisé et des constats concernant la lisibilité de droit sont présentés. Enfin, à la fin du chapitre, un exercice de repérage des préoccupations territoriales a été réalisé afin de contextualiser la mise en relation des logiques politiques mises en lumière par l'inventaire et par la recherche bibliographique, et celles des préoccupations territoriales supposées. Ce chapitre est voué à démontrer les diversités des logiques repérables dans la gestion environnementale territoriale afin de poser les bases pour une méthode de conceptualisation et de modélisation de ces logiques présentées au chapitre II.

# 1. Une gouvernance et des moyens en mouvance

Cette première partie fait un état des lieux des grands constats issus de la bibliographie qui contextualisent la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. Ainsi l'organisation des gouvernances territoriales et les principaux modes de gestion territoriale sont présentés afin de mieux comprendre les conditions de mise en œuvre des outils de gestion environnementale à l'échelle locale. Un retour sur l'histoire de la décentralisation est fait afin de comprendre l'évolution des structures institutionnelles qui forment la gouvernance territoriale d'aujourd'hui.

## a. Aménagement : une déconcentration au service d'une décentralisation territoriale<sup>35</sup> inachevée

Depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, la gouvernance territoriale est en perpétuelle mouvance. Pour comprendre le jeu d'acteur territorial, une distinction doit être faite entre les porteurs de compétences : les collectivités territoriales qui portent le projet de territoire (compétence déconcentrée aux régions, départements, EPCI, Métropole ou communes), et les services de l'Etat aux différentes échelles territoriales (compétence décentralisée). Les autorités des collectivités territoriales (présidents du conseil général, régional, etc.) sont des représentants élus sous le contrôle des représentants de l'État (préfets). C'est l'État qui détermine les compétences dites "régaliennes" de ces collectivités. La décentralisation territoriale vise à donner aux collectivités territoriales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle prend sa complète signification quand elle donne à ces collectivités une suffisante maîtrise des ressources financières qui leur sont nécessaires. La déconcentration quant à elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en déléguant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est-à-dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés.

L'acte premier (1982-2003) a initié avec la loi Defferre promulguée le 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions en apportant trois innovations majeures : la suppression de la tutelle administrative exercée par le préfet, le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général et l'élévation de la région en une collectivité territoriale de plein exercice. A la suite de la loi Defferre, les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 vont répartir les compétences

---

<sup>35</sup> La décentralisation est le fait pour l'État de transférer des compétences à des personnes morales qu'il crée (par opposition à la déconcentration, qui est le transfert de compétences à l'intérieur de l'État ; il n'y a pas alors création de personne morale). Ces personnes morales peuvent avoir vocation générale (décentralisation territoriale = les collectivités territoriales qui ont compétence pour toutes les affaires de leur territoire) ou vocation spécifique (décentralisation fonctionnelle = les établissements publics, qui n'ont compétence que pour ce que leurs statuts déterminent).

entre l'État et les collectivités territoriales et instaurer le transfert de ressources. Dans les années 1990, les pays et l'intercommunalité voient le jour. La loi LOADT d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire du 4 février 1995, communément appelée loi Pasqua, constitue un premier aboutissement du renouveau des politiques d'aménagement du territoire. Elle prévoit notamment l'établissement d'une série de schémas régionaux et prône la mise en place d'une péréquation entre collectivités riches et pauvres et consacre l'entité géographique du Pays. La loi du 25 juin 1999 (loi Voynet) d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et celle du 25 juin 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) consolident la LOADT : la première (loi Voynet), en soutenant l'émergence de « territoire de projet<sup>36</sup> » ; la deuxième (loi Chevènement), avec trois objectifs, c'est-à-dire simplifier les différentes règles applicables aux EPCI, favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain, tout en conciliant sa réussite en milieu rural et encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique. Le respect de ces objectifs imposait une nouvelle organisation institutionnelle à travers une simplification des structures de l'intercommunalité et de leur mode de fonctionnement. Pour ce faire, les communautés de villes et les districts sont appelés à disparaître au profit de trois structures : la communauté urbaine (plus de 500 000 habitants), la communauté d'agglomération (plus de 50 000 habitants) et la communauté de communes (en milieu rural)<sup>37</sup>. Ces trois structures sont dotées d'une fiscalité propre, doivent être sans enclave et d'un seul tenant et ont des règles de fonctionnement communes. Aujourd'hui, plus de 92% de la population française vit sous le régime de l'intercommunalité, ce qui constitue une révolution discrète sur l'ensemble du territoire<sup>38</sup>.

L'acte deux de la décentralisation (2003-2007) débute avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française. Cette loi met en place une nouvelle architecture des pouvoirs. Le principe d'une organisation décentralisée reçoit des applications qui peuvent être identifiées sous les termes suivants : subsidiarité et proximité, spécificité, expérimentation<sup>39</sup>, autonomie financière et participation populaire. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales énumère l'ensemble des compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales. L'entrée en vigueur des transferts de compétences est fixée au 1er janvier 2005. Elle impose aussi aux EPCI un délai pour définir l'intérêt communautaire, ce qui permet de répartir l'exercice d'une compétence entre la structure intercommunale et les communes membres. Ce deuxième acte marque également le développement de la « compétitivité » des territoires et la recherche de l'« excellence »<sup>40</sup>, ainsi que la notion de « trame verte »<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Un territoire de projet se définit comme « l'espace économique, social et physique sur lequel un projet de territoire s'élabore. Organisé, il est en mesure de contractualiser sur un projet global avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial. Cette appellation concerne de façon prioritaire mais non exhaustive les Pays, agglomérations, parcs naturels régionaux et réseaux de villes » (définition donnée par l'association Entreprises Territoires et Développement).

<sup>37</sup> Aujourd'hui, les communautés rassemblant au moins 500 000 habitants peuvent former une métropole.

<sup>38</sup> LES CHIFFRES CLÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 2003, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2013>

<sup>39</sup> Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation

<sup>40</sup> Ces actions sont impulsées au niveau national par les comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) et gérées par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), successeur de la DATAR. Signe d'une administration qui cherche les nouvelles modalités de son action, la DIACT est redevenue la DATAR, la signification de l'acronyme ayant légèrement évolué, le A de Action devenant Attractivité. Les dispositifs contractuels tels que les contrats de plan État-région, transformés en « contrats de projet » à partir de 2007, demeurent la base du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

<sup>41</sup> En 2007, les lois Grenelle I et Grenelle II (12 juillet 2010), réintroduisent clairement les notions de cohérence écologique et de trame de réseaux écologiques. L'objectif de prise en compte de la biodiversité à travers la trame verte et bleue (réservoirs de biodiversité et corridors écologiques) réapparaît comme un « outil d'aménagement du territoire ». Il doit notamment être décliné dans les Scots.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, symbolisant le troisième acte de la décentralisation (2007 à aujourd'hui), a pour objectif de : (i) renforcer la démocratie locale, par l'élection au suffrage universel des nouveaux conseillers territoriaux (statut créé par la loi<sup>42</sup>) à la région et au département d'une part, et des conseillers communautaires des intercommunalités en même temps que les conseillers municipaux d'autre part, (ii) accroître l'efficacité de l'action publique locale au plus près des citoyens, par la clarification des compétences et des financements, l'achèvement de la construction intercommunale et le développement de la mutualisation des moyens des collectivités. Pour s'adapter à la diversité des territoires, de nouvelles structures intercommunales sont créées : métropoles et pôles métropolitains. Pour réduire le nombre des communes, est mis en place un nouveau dispositif : la commune nouvelle. La loi MAPTAM de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, la loi NOTRE nouvelle organisation du territoire de la République du 7 août 2015 ayant pour vocation de clarifier ces nouvelles compétences, et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ont changé considérablement le paysage gouvernemental des territoires français. Ainsi notre découpage datant des années cinquante voit passer ses régions de 22 à 13 et d'une à 13 métropoles, dont la région PACA dotée de la nouvelle métropole Aix-Marseille-Provence depuis le 1er janvier 2016. Ce chamboulement amène une nouvelle organisation dans les compétences locales, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre des outils d'aménagement et environnementaux. La loi MAPTAM comporte de nouvelles mesures intéressantes : la clause de compétence générale des départements et des régions supprimée par la loi de décembre 2010 est rétablie et la notion de chef de file est reprecisée. Dans le cas des compétences environnementales et d'aménagement auxquelles participent plusieurs niveaux de collectivités, un chef de file est désormais chargée d'organiser, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives:

- l'aménagement et au développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, à la qualité de l'air et à l'énergie : la région,
- la solidarité des territoires : le département,
- l'aménagement de l'espace : la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences.

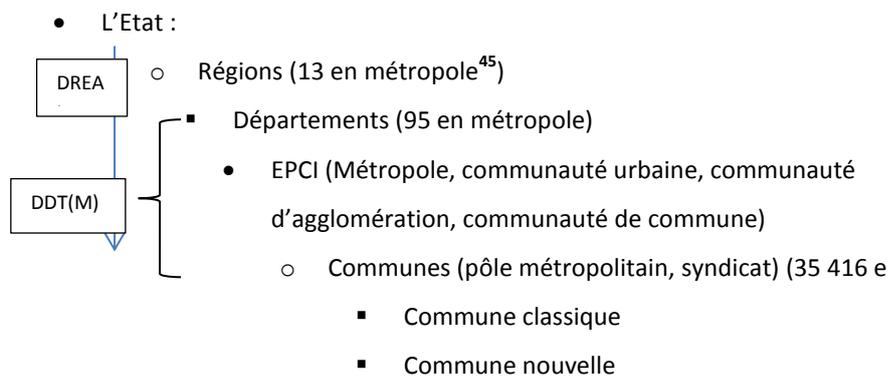
Quant à la loi NOTRE, elle est composée de quatre grands chantiers : le renforcement des responsabilités régionales et l'évolution de la carte des régions pour un développement équilibré des territoires, la rationalisation de l'organisation territoriale visant à faciliter le regroupement de collectivités, la garantie de la solidarité et de l'égalité des territoires et l'amélioration de la transparence et de la responsabilité financières des collectivités territoriales.

---

<sup>42</sup> Les lois organiques relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral sont votées en 2013.

## b. Etat actuel de la gouvernance territoriale et des moyens de mise en œuvre des politiques publiques environnementales

La mise en place d'un projet territorial et des politiques environnementales (= quoi) induit un questionnement sur la pertinence de l'échelle de gouvernance (= qui) d'une thématique environnementale, et sur son financement (= comment). Aujourd'hui l'organisation territoriale française est structurée de la manière suivante<sup>43 44</sup>:



L'annexe C est un tableau résumant les principales responsabilités environnementales et d'aménagement des services de l'Etat et des collectivités territoriales. Cet exercice a été réalisé afin de bien comprendre qui fait quoi en termes de politiques environnementales. C'est à travers les compétences dédiées à l'élaboration des outils de gestion territoriale que le tableau a été rempli.

En analysant le tableau, on se rend compte que les collectivités territoriales sont très présentes dans la gestion de l'environnement et des ressources, cependant la gestion des risques, sujet plus critique, reste entre les mains des services de l'Etat. En d'autres termes, la prévention du risque est déconcentrée et la protection de l'environnement est décentralisée. Malgré la décentralisation, il y a une prédominance du Préfet à travers ses pouvoirs de police spéciale ainsi que dans son rôle de coordonnateur des actions du gouvernement. Une exception à la règle marque un tournant dans la décentralisation des compétences liées à la gestion des risques. La loi MAPTAM décentralise la compétence environnementale GEMAPI qui est définie par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

- (1°) L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- (2°) L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- (5°) La défense contre les inondations et contre la mer ;
- (8°) La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Cette compétence obligatoire est affectée aux communes au plus tard le 1er janvier 2018. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) – communautés de communes,

<sup>43</sup> Voir annexe C Organisation de la gouvernance territoriale et distribution des compétences environnementales

<sup>44</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2569312?sommaire=2587886&q=nombre+de+commune>

<sup>45</sup> <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles – exercent cette compétence en lieu et place de leurs communes membres.

Lorsqu'il est question de comparer les modes de gestion entre la protection de l'environnement et la gestion des risques, il existe une différence entre les acteurs, mais aussi entre modes de gestion. En effet, lorsque l'on regarde les outils, les risques sont gérés de manière règlementaire et imposée (exemple le règlement des plan de prévention des risques naturels prévisibles), alors que l'environnement est géré de manière plus flexible (exemple : contrat Natura 2000, zonage de protection suite à la signature d'un accord, etc.), où la collectivité a une marge de manœuvre dans l'élaboration des outils, où les politiques sont également négociées, et l'usage d'outils contractuels est plus fréquent.

Au-delà d'une décentralisation territoriale, une décentralisation économique suite à la raréfaction des budgets de l'Etat et symbolisant son désengagement financier<sup>46</sup> au regard des nombreuses lois des finances de dernières décennies, a amputé les collectivités de leurs moyens d'appliquer le droit<sup>47</sup>, alors que les transferts de compétences ont accru leurs charges. Ces collectivités ne peuvent assurer à elles seules le financement des services publics de l'environnement même si des moyens de financement interne sont institués (fond Barnier, etc.). Face à ce phénomène, les financements classiques ne suffisent plus, et elles ont dû trouver des alternatives pour financer leurs projets<sup>48</sup>. En outre, certaines collectivités territoriales innovent dans le financement de leurs politiques publiques, n'hésitant plus à recourir à des montages financiers plus complexes pour parvenir à réaliser un projet et développer leurs ressources propres afin de devenir moins dépendantes de l'Etat et de sa politique de régulation budgétaire.

En plus de ces solutions alternatives, il y a eu un développement fort des outils contractuels ces dernières années tant au niveau de l'aménagement qu'au niveau de l'environnement (PAPI, contrat de milieu, SAGE, contrat Etat-Région, contrat pacte métropole, etc.). La contractualisation concertée entre les entités institutionnelles du territoire (Etat, région, département) a pour avantage la mutualisation et l'optimisation des moyens grâce notamment, à la possibilité de négociation sur les termes du contrat, tel le financement, en fonction des investissements et des enjeux. Cependant, les conditions d'éligibilité sont de plus en plus strictes, comme en atteste l'augmentation des restrictions sur la qualité des dossiers de candidatures (exemple : PAPI, programme d'action pour la prévention des risques d'inondation.).

L'apport de l'Etat ainsi que des structures de l'UE jouent un rôle déterminant dans la mesure où leurs contributions incitent les collectivités à financer les actions de prévention contre les atteintes à l'environnement. Il est important de relever que le financement des actions environnementales provient beaucoup de l'Europe (Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) Programme LIFE, réseau européen Natura 2000, etc.)<sup>49</sup>, à condition d'être éligible, cependant le FEDER et le FEADER sont négociés directement avec la région. Toutefois, de plus en plus d'acteurs, à l'instar de l'Union européenne pour les fonds structurels,

<sup>46</sup> <http://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960214249.html>, Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

<sup>47</sup> <http://www.maire-info.com/urbanisme-habitat-logement/transports/notant-le-desengagement-de-l8217etat-un-rapport-senatorial-relve-que-8220-sans-les-moyens-financiers-les-collectivites-locales-ne-pourront-pas-assumer-la-charge-du-financement-des-transports-8221-article-32>

<sup>48</sup> Gilles William, « Les financements alternatifs des collectivités territoriales », Revue française d'administration publique, 2012/4 (n° 144), p. 929-941. DOI : 10.3917/rfap.144.0929. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-4-page-929.htm>

<sup>49</sup> Article 15 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999, FEDER, FEADER

n'acceptent de contribuer à un projet qu'en complémentarité de la participation financière d'autres acteurs<sup>50</sup>. Les collectivités territoriales sont alors incitées non seulement à participer en partie au financement mais également à rechercher d'autres financeurs dans la mesure où une aide financière aura souvent plus de chances d'être obtenue si le dossier montre que d'autres acteurs ont également souhaité s'associer au projet, montrant ainsi la qualité de celui-ci.

En France, concernant les risques naturels, les outils de gestion des aléas (PAPI, etc.) sont principalement financés par le fond de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier<sup>51</sup>). En plus de ce fond, lors de catastrophes naturelles, les assurances couvrent une partie des dommages à condition que le préfet dépose un arrêté établissant le statut de catastrophe naturelle d'une commune. Enfin le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) intervient lors de grandes catastrophes naturelles.

---

Cet état des lieux synthétisé des conditions de mise en œuvre des politiques publiques environnementales dresse le tableau de la complexité du montage opérationnel d'un projet territorial. Pris en étau entre divergence d'échelle de gouvernance suivant les thématiques de la gestion de l'environnement et la complexité dans le montage financier des projets, les territoires n'ont pas beaucoup de marges de manœuvre dans l'élaboration de leur stratégie territoriale.

A ces conditions, doivent s'ajouter un état des lieux des politiques elles-mêmes afin de croiser la dimension opérationnelle à la dimension technico-juridique (outils de gestion) de mise en œuvre des politiques publiques. C'est à travers un recensement des politiques, dont la méthodologie appliquée est détaillée dans la partie suivante, que la contextualisation sera complétée.

---

<sup>50</sup> Gilles William, « Les financements alternatifs des collectivités territoriales », Revue française d'administration publique, 2012/4 (n° 144), p. 929-941. DOI : 10.3917/rfap.144.0929. URL : <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-4-page-929.htm>

<sup>51</sup> Loi du 2 février relative au renforcement de la protection de l'environnement

## 2. Une méthodologie d'état des lieux des politiques publiques environnementales

Cette deuxième partie est une entrée en matière méthodologique afin de cerner le champ d'application de l'étude et l'origine des résultats analysés. En effet, elle permet de cerner les thèmes pris en compte, la démarche de recensement des textes à l'origine des politiques de gestion environnementale ainsi que les premiers constats relatifs à la forme de l'inventaire. Elle explique en détail une étape critique de la démarche globale de l'étude et justifie les partis pris.

### a. Méthode et champs d'application du recensement

Afin de pouvoir comprendre les logiques de mise en œuvre actuelle du droit environnemental, il a fallu recenser les moyens réglementaires, juridiques et législatifs mis à disposition par l'Etat. De plus, étant donné que l'étude concerne les modes de gestion actuels, reflets du cumul et de l'évolution des modes de gestion antérieurs, il a semblé nécessaire de recenser l'évolution des textes et des outils pour mettre en lumière leurs objectifs et leurs finalités. En effet, malgré la disparition de l'obligation d'application d'un outil réglementaire (PER, ZPPAUP, POS, etc.<sup>52</sup>) le temps de latence entre la nouvelle disposition et son application est parfois long (jusqu'à 20 ans). De surcroît, dans un souci de faisabilité, seulement les textes de lois principaux et ceux à l'origine de la création des outils de gestion territoriaux ont été recensés.

Pour ce faire, un recensement a été réalisé selon des objectifs bien précis. En effet, il était question de faire un recensement de toutes les politiques publiques, c'est-à-dire les textes de lois relatifs à la protection de l'environnement, en d'autres termes, tout ce qui concerne la protection et la gestion des ressources naturelles telles que l'eau, les massifs, le littoral, la mer, la montagne, la forêt, la biodiversité<sup>53</sup>. Les politiques relatives à la prévention des risques concernent la gestion des aléas naturels par les moyens de prévention, tels l'urbanisation contrôlée, les plans de prévention et les dispositions réglementaires associées. Les aléas technologiques tels les ruptures de barrage, la pollution des milieux, etc., et la prévision des aléas, domaine attribué aux sciences techniques et de l'ingénieur (prévision météorologique, climatique, géophysique, hydrologique, etc.) n'ont pas été inclus. L'aménagement du territoire est la notion principale qui fait converger toutes les autres notions. C'est pour cette raison que les milieux atmosphériques et le réchauffement

---

<sup>52</sup> Voir le glossaire et l'explication de l'évolution des moyens réglementaires plus bas dans ce chapitre

<sup>53</sup> La biodiversité « ou diversité biologique », c'est le tissu vivant de la planète, qui associe des individus, des espèces et des communautés d'espèces (biocénoses et écosystèmes) : la diversité génétique confère à chaque être vivant une identité propre ; la diversité spécifique, la plus connue, représente l'ensemble des espèces existantes ; la diversité écosystémique, unités fonctionnelles, est constituée par les espèces, le milieu et l'ensemble des interactions, parfois déclinée jusqu'à la diversité paysagère. La biodiversité participe aux grands équilibres écologiques dont l'Homme fait partie et a toujours contribué au développement de la société humaine. Les biens et services qu'elle fournit sont innombrables : ressources alimentaires et médicales, matières premières, énergies, supports d'activité et de profit, sources d'épanouissement (DREAL PACA)

<sup>54</sup> Sans toutefois y inclure la gestion des activités humaines telles que la navigation, la production d'énergie, les politiques économique et les activités commerciales autour de l'environnement, celles liées au tourisme, la pêche, la chasse, ou encore les activités sylvicoles, piscicoles ou agricoles

climatique ainsi que la gestion des milieux de pleine mer où les enjeux humains et structures humaines sont peu nombreux, ont été retirés du champ de l'étude. Les grands traités européens et les principales directives européennes (directive oiseaux, habitat, inondation, etc.) à l'origine des réflexions politiques françaises ont été également recensés du fait de la place importante de l'Europe dans la construction de la réglementation environnementale. Enfin, la chronologie des événements relative aux grandes catastrophes naturelles a été ajoutée dans l'inventaire pour donner un historique qui a alimenté les réflexions sur la législation encadrant la gestion des aléas et des risques et l'évolution de cette gestion<sup>55</sup>.

Dans un premier temps, les données relatives aux outils de gestion territoriale ont été récoltées directement depuis les sites des ministères chargés des politiques environnementales. Le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES)<sup>56</sup>, tuteur principal des politiques publiques relatives à la gestion des ressources et à la prévention des risques, a été la source principale. Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA)<sup>57</sup> a été le deuxième site de référence car il est tuteur des politiques publiques relatives à la gestion forestière et à l'incendie de forêts. Dans un deuxième temps, depuis le site Légifrance<sup>58</sup>, il a été possible de recenser les textes à l'origine des politiques environnementales et de vérifier leur vigueur et leur historique législatif. Les codes de l'environnement et forestier<sup>59</sup> ont permis de vérifier les obligations réglementaires en matière de gestion environnementale. Enfin le code de l'urbanisme a permis de vérifier les liens juridiques entre l'aménagement du territoire et les obligations environnementales.

Pour concentrer les résultats de la recherche des textes et des outils, un tableau de recensement a été construit à l'aide d'un tableur Excel. Ce tableur est constitué de quatre colonnes principales : l'intitulé du texte de loi, la date officielle du texte, les outils de gestion générés par le texte et enfin une catégorisation thématique du champ d'application des outils<sup>60</sup>. Cette catégorisation émane des thématiques associées soit à la prévention des risques en nommant l'aléa concerné (prévention des inondations, incendies de forêts, phénomènes gravitaires, etc.), soit à la protection de l'environnement en nommant l'élément protégé ou la ressource gérée (biodiversité, eau, littoral, montagne, forêt, mer, rivière, etc.). Nous reviendrons dans la troisième partie de ce chapitre sur la justification du choix de ces thématiques qui constituent l'un des axes structurants de cet inventaire. Trois mois de recensement ont été nécessaires pour atteindre une certaine « exhaustivité » des textes et il en résulte un tableau de quatre cent lignes<sup>61</sup>.

## **b. L'inventaire, support de nombreux constats**

L'inventaire a permis de recenser les principaux textes et de découvrir les thématiques traitées dans le droit français. Ces thématiques représentent les « préoccupations » politiques qui ont évolué avec le temps et avec la société. Le recensement des outils générés a permis de mettre en lumière le processus de production

---

<sup>55</sup> Attention ici à ne pas confondre aléa et risque. En effet la législation porte surtout sur la prévention de l'aléa et à défaut de langage, les inondations et les incendies de forêts sont des aléas et non des risques. Le risque est lorsqu'il y a un impact dommageable sur un enjeu vulnérable, comme le risque de destruction des habitations et de faire des victimes.

<sup>56</sup> Nouvelle appellation du ministère de l'environnement depuis le gouvernement Macron, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>

<sup>57</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>

<sup>58</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>59</sup> Voir annexe D : Structures des codes de l'environnement et forestier

<sup>60</sup> Voir annexe E Extrait et exemples de textes des politiques environnementales recensés dans le tableur Excel

<sup>61</sup> L'annexe E propose seulement un extrait de cet inventaire

des lois et des modes de gestion présentés dans la prochaine partie. Ces thématiques identifiées grâce aux préoccupations politiques, ici détaillées dans la deuxième partie de ce chapitre, ont permis de mettre en avant deux types d'outils : les outils multithématiques (gestion de la ressource en eau et gestion des inondations, gestion de la ressource forestière et prévention des incendies de forêts), et les outils d'ancrage juridique à l'aménagement. En effet, les outils identifiés peuvent couvrir plusieurs thématiques en les mettant en relation de manière réglementaire. Les outils d'ancrage juridique sont des outils de référence dans la réglementation d'aménagement territorial et sont présentés à la fin de ce chapitre. L'ensemble de ces outils sont modélisés et expliqués dans le chapitre II.

La démarche de création des outils n'est pas unique. Derrière chaque outil, il y a une histoire législative. Un outil peut provenir d'une loi organique, comme d'un décret d'application d'un texte national ou international, ou encore d'une circulaire<sup>62</sup>. Néanmoins, ce qui intéresse l'étude est principalement la hiérarchie des normes, le poids juridique de l'outil, son statut obligatoire ou facultatif, ainsi que sa partie réglementaire qui détaille exactement ce que le projet territorial doit intégrer à l'aménagement.

La principale limite de cette méthode, dans le temps imparti, est que l'exhaustivité du recensement est inatteignable face à l'abondance de textes existants. La deuxième limite est l'étape de la sélection des textes selon le champ d'application face à l'hétérogénéité de leur nature. En effet, certains textes sont courts et traitent d'une thématique bien précise (modification d'un texte antérieur, etc.), il est alors facile et rapide de savoir s'il fait partie du champ de l'étude. Néanmoins, d'autres sont des textes plus généraux traitant d'une grande thématique voire de plusieurs. Il n'est pas possible de les lire tous, et la sélection se fait de manière a priori selon qu'il traite d'une des thématiques faisant partie du champ. De plus, ceux-ci sont plus difficiles à catégoriser en fonction de l'ensemble des thématiques qu'ils traitent. C'est pour cette raison que les thématiques restent assez générales.

La principale difficulté de ce recensement a été le manque de qualification juridique du recenseur. En effet n'ayant pas les bases théoriques sur les mécanismes de production du droit ni les clés de lecture de ce droit, cela a impacté le délai de recensement. Cependant le site du MTES et les codes sont très bien structurés, et amènent directement aux données d'intérêt pour l'étude.

---

Cet inventaire permet d'identifier un premier degré de superposition des textes et des outils de gestion territoriale selon les thématiques traitées. Les textes en vigueur traitant la même thématique ont par conséquent une nécessité de ne pas poser de contradiction dans leur texte et dans les règlements associés. Dans l'inventaire un filtre peut être fait par thématique : ceci permet de vérifier les éventuelles superpositions, contradictions, etc. Cette approche est une analyse du travail du législateur et est déjà repéré et analysé par les grands rapports nationaux du conseil national, la cours des comptes, etc. Il est ainsi question dans cette étude d'aller plus loin sur l'analyse de la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local.

Maintenant que les bases méthodologiques du recensement des politiques publiques environnementales sont posées, qu'en est-il des résultats ? Dans la partie suivante, il est question de révéler

---

<sup>62</sup> Voir la hiérarchie des normes dans la deuxième partie de ce chapitre

ces résultats et de les interpréter afin de pouvoir, dans le chapitre II, construire une méthodologie de modélisation des « préoccupations politiques » et première étape de la création d'un modèle d'analyse global<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Voir annexe A : résumé de la méthodologie

### 3. Une évolution thématique accélérée et des préoccupations politiques environnementales bien ciblées

Cette troisième partie est une synthèse de l'évolution du droit environnemental issue de l'inventaire et d'un travail bibliographique. Elle dresse quelques grands constats sur le légendaire millefeuille législatif, sa nature sectorielle, ainsi que sur les préoccupations principales actuelles qui structurent la mise en œuvre au niveau local et les thématiques associées à cette mise en œuvre.

#### a. Evolutions thématiques des politiques environnementales et des modes de gestion

Le droit environnemental français est un droit transversal récent<sup>64</sup> car il parcourt plus d'une quinzaine de codes, d'où la complexité de mise en œuvre, et cumule les aspects de droit public et de droit privé. Ce droit moderne, technique et complexe<sup>65</sup> est cadré par le Code de l'environnement, entré en vigueur par l'Ordonnance du 18 septembre 2000<sup>66</sup> et a été reconnu lors de la création du ministère de l'environnement en 1971. Il reconnaît notamment que l' « *on ne peut dissocier l'homme de son milieu de vie et des éléments physiques et biologiques qui composent ce milieu* ». Exiger la protection de l'environnement impose que l'homme se soumette à des obligations envers la nature ce qui n'implique pas pour autant que la nature ait des droits. Initialement, le droit de l'environnement avait comme unique objet de préserver, de sauvegarder, de protéger l'environnement. Il s'agissait d'un droit de la conservation d'un état de la nature considéré par la société comme faisant partie d'un patrimoine auquel elle est attachée. Historiquement, les premières initiatives de protection de l'environnement datent du Moyen-Âge avec les premiers codes forestiers et surtout la création de l'administration des Eaux et Forêts en 1291. Dans une seconde étape du développement du droit de l'environnement, il fut pris conscience qu'il ne suffisait pas de le protéger par le jeu de mesures conservatrices, mais qu'il convenait également de mener une action positive de restauration et de gestion de l'environnement (par exemple que la montagne ne pouvait être protégée durablement sans y maintenir des montagnards, qu'une action efficace sur la qualité des eaux ne pouvait résulter de la simple interdiction d'y rejeter les résidus d'activités polluantes) et qu'il fallait en amont mettre en œuvre des politiques publiques d'investissements, etc. Depuis, le droit français s'est progressivement étoffé, passant de préoccupations de sauvegarde des ressources forestières et aquatiques pour les activités humaines (pour la construction de

---

<sup>64</sup> <http://www-sfde.u-strasbg.fr/>

<sup>65</sup> [http://www.ineris.fr/aida/liste\\_documents/1/3012/2a](http://www.ineris.fr/aida/liste_documents/1/3012/2a)

<sup>66</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220>

bateaux de guerre et raréfaction de l'eau), à la préservation des écosystèmes et de sa biodiversité<sup>67</sup>, à la transition énergétique<sup>68</sup> et passant de la lutte à l'adaptation aux changements climatiques<sup>69</sup> ainsi qu'à une solidarité écologique. Depuis les années trente, le droit international s'est emparé du sujet et a développé des réseaux de connaissance et des moyens juridiques et financiers pour lutter contre la dégradation ou plutôt maintenir la planète<sup>70</sup>. La France transpose principalement le droit européen et les traités internationaux dont le plus remarqué est la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992, qui a abouti à la signature de trois conventions principales : la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), et la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (CLD). L'émergence de la notion de développement durable (ou soutenable) et son ambition de conjuguer l'action classique conduite dans le domaine de l'environnement avec le développement économique changent totalement la définition des objectifs politiques. Par ailleurs, spécifiquement en France, le droit de l'environnement a connu une consécration constitutionnelle avec la charte de l'environnement, voulue par Jacques Chirac et promulguée le 1er mars 2005 par le Congrès. Celle-ci crée une troisième génération de Droits de l'Homme (après les droits subjectifs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et les droits sociaux et économiques du Préambule de la Constitution de 1946) modifiant fortement la cible de l'action publique. On se trouve devant un objectif global aussi bien économique et social qu'environnemental, et non plus en face d'une simple politique qualifiée de sectorielle. Enfin, le Grenelle de l'environnement a marqué une évolution juridique importante en créant deux textes de loi : le « Grenelle 1 », adopté en 2008 par le Parlement, qui fixe les grands objectifs de la politique environnementale française et le « Grenelle 2 », qui met quant à lui en place les éléments concrets du premier texte. Ces textes sont à l'origine de la création de plusieurs outils de gestion environnementale tels les grandes stratégies nationales et leurs outils opérationnels pour les thématique de gestion de l'eau, des inondations, des aires protégées, les continuités écologiques, etc.

Les préoccupations<sup>71</sup> quant aux risques naturels datent du Moyen-Age<sup>72</sup> mais se développent dans les années 1930<sup>73</sup> avec l'apparition du PSS – Plan de Surfaces Submersibles dont l'objectif est d'assurer le libre écoulement des eaux et de préserver les champs d'inondation. Le PSS est remplacé par le PER – Plan d'Exposition aux Risques instauré par la loi de 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qui englobe de manière générale l'ensemble des risques naturels. Dans les années 1980, le PER disparaît et fait place au PPRN – Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles, institué par la loi de 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs et modifiée par la loi Barnier de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le PPRN, principal outil de prévention des risques naturels, se substitue également à tout

---

<sup>67</sup> Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, loi montrant la position de reconquête suite à la reconnaissance de la nécessité des services écosystémiques pour la condition humaine

<sup>68</sup> Loi du 7 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV)

<sup>69</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2016 (PNACC) : aujourd'hui on ne parle plus de lutte contre les changements climatiques mais d'adaptation aux changements climatiques. Ce changement montre notre conscience sur le fait qu'il n'est pas possible de lutter mais que les sociétés humaines doivent faire preuve de résilience.

<sup>70</sup> 1971 : Lancement du Programme Man and Biosphere (MAB), 1972 : programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

<sup>71</sup> Paragraphe issu de l'inventaire

<sup>72</sup> Ordonnance de Brunoy qui correspond au premier « code forestier » de 1349 interdisant les feux de forêt

<sup>73</sup> Décret loi inondation et écoulement des eaux du 30 octobre 1935

autre plan ou dispositif approuvé par les préfets (ex : périmètre de risque délimités par l'article R111-3 du code de l'urbanisme, PSS, Plans de Zones sensibles aux Incendies de Forêt PZSIF, etc.) et a pour objectif de réduire l'exposition au risque ainsi que la vulnérabilité des biens et des personnes. La loi Bachelot du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages vise à renforcer la prévention des risques technologiques et naturels. La mise en œuvre de cette politique de prévention relève d'une compétence partagée, impliquant les services déconcentrés de l'Etat en tant que responsables de l'élaboration, les collectivités territoriales, plusieurs ministères mais aussi les citoyens, chacun intervenant dans son domaine de compétence et de vécu du territoire. Les sept piliers de la prévention des risques<sup>74</sup> sont les sept axes de la politique et des actions qui sont menées par le MTES<sup>75</sup> pour prévenir les risques naturels majeurs : la connaissance des phénomènes et du risque ; l'information et la culture du risque ; la prise en compte du risque pour aménager le territoire ; le suivi et la surveillance des aléas ; les mesures de mitigation ; la gestion de crise et l'accompagnement pour un retour à la normale ; le retour d'expérience. Dans ce mémoire nous nous intéressons au troisième axe « la prise en compte du risque pour aménager le territoire » et notamment à la phase de prévention des risques naturels.

Les événements et les progrès technologiques et scientifiques sont à l'origine de l'évolution des préoccupations environnementales. En effet, l'inventaire, l'histoire et la bibliographie révèlent que lorsque se produit un événement causant des dommages conséquents, une réforme des lois est presque toujours mise en place. De plus, les innovations en matière de prévision et en termes de protection améliorent notre connaissance des aléas. Cela ne se reflète pas forcément sur notre façon d'urbaniser, puisque les enjeux humains face à l'augmentation des phénomènes n'ont pas baissé<sup>76</sup>.

L'accumulation des lois depuis les premières préoccupations environnementales induit une abondance de textes et l'intervention de l'Europe accélère la production de lois venant de différentes origines (Europe, international). En effet, le droit international compte plus de 300 conventions ou traités multilatéraux sans compter les accords bilatéraux<sup>77</sup>, et surtout, compte tenu de l'intégration européenne, le droit communautaire de l'environnement dont la transposition est à la source de plus de 85 % du droit français de l'environnement.

## **b. Préoccupations thématiques politiques du droit environnemental français d'aujourd'hui**

Lorsqu'il a été nécessaire de catégoriser les thématiques politiques, le recueil des intitulés des lois, des codes et des thématiques présentées sur le site du MTES a permis de caractériser les préoccupations politiques du moment. En effet, lorsque l'on se rend sur le site du MTES, il est intéressant d'analyser l'organisation des

---

<sup>74</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/prevention-des-risques-majeurs>

<sup>75</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>

<sup>76</sup> Voir bilan statistique des catastrophes naturelles survenues en France entre 2001-2015, CatNat, 19/04/2016, <https://www.catnat.net/donneesstats/dernieres-actualites/20726-bilan-statistiques-des-catastrophes-naturelles-survenues-en-france-entre-2001-2015>

<sup>77</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-international/Traites>

thématiques affichées. Quatre d'entre elles<sup>78</sup> intéressent le champ d'étude de ce mémoire et s'organisent de la façon suivante :

- biodiversité et paysage : aires protégées, continuité écologiques des cours d'eau, reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, espèces menacées, paysages, milieux humides, réseau Natura 2000, poissons grands migrateurs, trame verte et bleue ;
- eau : sécheresse, eau en France, protection de la ressource ;
- littoral et milieux marins : aires marines protégées, plages concédées, sentier littoral ;
- risques naturels : inondation et terrestres dont les avalanches, les incendies de forêts, les mouvements de terrain et les séismes.

Par ailleurs, la structure du code de l'environnement<sup>79</sup> s'organise en fonction de :

- deux milieux physiques naturels : aquatique et atmosphérique ;
- d'espaces naturels : patrimoine naturel, littoral, parcs et réserves, sites, paysages et accès à la nature ;
- de risques naturels : inondations.

La gestion du milieu terrestre (la montagne et la forêt) est détachée des autres milieux car il est sous la tutelle du MAA et du code forestier dans lequel l'aléa incendie de forêt est traité.

Ces thématiques reflètent les préoccupations actuelles qui structurent la mise en œuvre du droit environnemental. Un constat se fait d'abord sur le partage de la tutelle de la notion de risque entre deux codes (environnement et forestier), qui également se partagent la gestion des milieux naturels. En effet, la gestion forestière est exclusivement réglementée par le code forestier, cependant l'aléa incendie est partagé entre les deux codes. Le MTES est le responsable officiel de la gestion des risques naturels majeurs, mais la gestion du risque incendie est également réglementée par le code forestier. Par ailleurs, outre la gestion forestière sectorielle, la gestion des ressources en eau est très cadrée et très prononcée, tant au niveau de l'eau douce que des milieux marins. En effet, l'ensemble des textes sont précis, liés entre eux à l'instar des politiques de l'eau, des milieux aquatiques et sur la prévention des inondations. Ensuite, l'organisation par milieux montre une approche physique du territoire et de son découpage en unités environnementales (géologique, topographique, paysager, etc.). Les politiques de protection de l'environnement sont quant à elles très ponctuelles et éparpillées. En effet, dans leur mise en œuvre, le seul document qui intègre une cohérence dans les politiques environnementale est le SRCE – Schéma Régionale de Cohérence écologique, qui décline les politiques de trame verte et bleue au niveau régional. Ce schéma n'intègre pas tous les outils de protection des espaces (par exemple les forêts de protection sont classées via le code forestier). Pour le reste ce sont des politiques fragmentées par des politiques européennes ou internationales (ZH, réseau Natura 2000, ZNIEFF, etc.) ou nationales (PNF, PNR, RNN, RNR, ZH, espaces de conservatoire, etc.). A côté de cela, le SRCE crée ses propres zonages qui viennent s'accumuler aux zonages existants. La gestion des aléas est plus simple à analyser. Le risque inondation est clairement la première préoccupation politique. Même s'il n'est qu'en

---

<sup>78</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques-publiques>

<sup>79</sup> Voir annexe D : structures des codes de l'environnement et forestier

troisième position au niveau du nombre de victimes mortelles qu'il cause<sup>80</sup>, il est le plus spectaculaire et le plus couteux en terme de dommages matériels (notamment lorsqu'il se produit en espace urbain).

Même si le droit cherche à devenir « intégré » (gestion intégrée de la mer et du littoral, des ressources en eau, ou encore de l'eau et des milieux aquatique), il reste très sectoriel et sa lecture est assez chaotique lorsqu'il s'agit de l'appliquer à un territoire avec ses propres caractéristiques.

---

Cette troisième partie a démontré que le droit environnemental est un droit complexe, partagé et hétérogène dans ses thématiques et dans sa mise en œuvre. Ces constats doivent être comparés à une mise en œuvre réelle pour en tirer les conclusions pragmatiques sur la possibilité d'application concrète sur un territoire donné. En attendant cette étape de la méthode, une partie est dédiée à la mise en œuvre théorique de ces politiques pour tenter d'identifier des difficultés théoriques.

---

<sup>80</sup> Voir bilan statistique des catastrophes naturelles survenues en France entre 2001-2015, CatNat, 19/04/2016, <https://www.catnat.net/donneesstats/dernieres-actualites/20726-bilan-statistiques-des-catastrophes-naturelles-survenues-en-france-entre-2001-2015>

## 4. Des préoccupations territoriales multithématiques face à des préoccupations politiques environnementales sectorielles

Cette dernière partie du premier chapitre a pour vocation de rapprocher l'analyse des thématiques du droit environnemental, reflète des préoccupations politiques, à des préoccupations territoriales locales supposées, c'est-à-dire théorique. En d'autres termes, il s'agit de donner un début de contexte territorial pour vérifier les conditions dans lesquelles le droit environnemental doit s'appliquer. Un premier exercice de mise en situation puis l'analyse des relations juridiques entre les documents de gestion environnementale et d'aménagement permet de contextualiser les difficultés de mise en œuvre des politiques publiques environnementales.

### a. Un territoire de fait multithématique

Si l'on considère un territoire théorique, avec des caractéristiques proches d'un territoire réel, il est intéressant de jongler avec ses caractéristiques afin d'y associer les politiques environnementales applicables. Le but ici est de faire un exercice de repérage afin de démontrer la complexité de mise en œuvre des politiques publiques au sein du projet de territoire à travers les préoccupations des territoires.

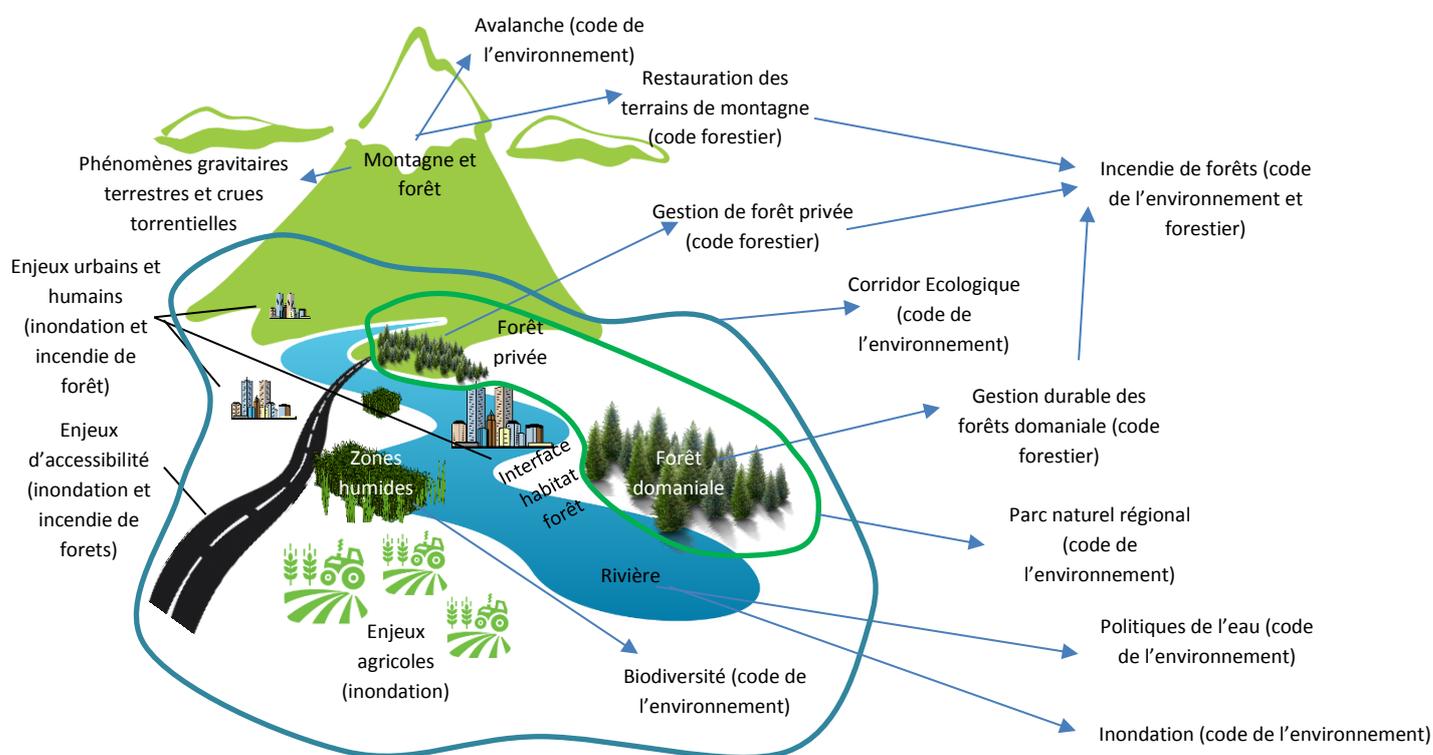


Illustration III. Territoire théorique multithématique et multirisque

Cette illustration démontre qu'un territoire est forcément multi enjeu, multirisque et multithématique (même s'il ne recouvre pas l'ensemble listé sur le territoire de la figure III). En effet, il accumule une quantité de « préoccupations » territoriales qui s'imbriquent, se superposent sur des périmètres géographique. Cette superposition, théorique pour l'instant, démontre une nécessité de cohérence des règlements superposés et seront vérifiées dans le dernier chapitre, sur des territoires d'étude, afin d'identifier les chevauchements des périmètres d'action des règlements associés aux outils de gestion. Ces superpositions représentent le **chemin critique**<sup>81</sup> dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques. L'intérêt d'un territoire est de pouvoir construire sa stratégie derrière le projet territorial. Une meilleure lisibilité et imbrication des outils de gestion donnerait aux territoires une autonomie décisionnelle plus cohérente vis-à-vis des différents enjeux de leur territoire. Il va de même avec les marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques. En d'autres termes, le choix entre des outils de gestion adaptés et la concertation entre les différents gestionnaires d'un même territoire dans ce choix est indispensable pour atteindre un niveau de cohérence et d'efficacité dans l'application du droit mais aussi dans la gestion territoriale.

Cette démonstration montre également la nécessité de faire une analyse systémique des territoires pour en définir les besoins et les politiques publiques à appliquer. La systémique est une manière d'aborder, définir, transmettre, expliquer, enseigner qui consiste à avant tout chose à évoquer un objet, un sujet délimité par la caractérisation claire des échanges avec son environnement. L'analyse systémique<sup>82</sup> « s'appuie sur une approche globale des problèmes ou des systèmes que l'on étudie et se concentre sur le jeu des interactions entre leurs éléments. Au précepte cartésien de réductionnisme qui demande une décomposition en autant de parcelles qu'il est possible de le faire et qui constitue la caractéristique essentielle de l'approche analytique, l'approche systémique oppose le précepte du globalisme. Les objets d'études ne sont pas en effet des tous à diviser, mais des parties d'un plus grand tout. L'approche systémique a précisément pour rôle de traiter le global de façon rationnelle et rigoureuse. Profonde, l'approche systémique l'est également dans la mesure où elle s'occupe des finalités, ce qui est de toute première importance dans le domaine de l'être humain et de son environnement ». Dans le cas de cette étude, la méthode est d'abord appliquée aux outils de gestion et à leur portée juridique, pour ensuite corrélérer le « système politique » au « système territorial »<sup>83</sup>.

## **b. L'intégration juridique des thématiques politiques dans les documents d'urbanisme et d'aménagement au niveau local**

D'un point de vue juridique, la hiérarchie des normes fait converger les outils de gestion environnementale vers un **outil intégrateur d'aménagement : le SCoT**. Le SCoT est un outil stratégique et prospectif qui permet la mise en œuvre une stratégie territoriale à l'échelle d'un « bassin de vie ». La loi portant engagement national pour l'environnement (ENE) de 2010 a introduit le principe selon lequel les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT, intégrateur des documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, CHARTE PNR, SRCE, DTADD, etc.). La multiplication des

---

<sup>81</sup> Méthode détaillée au chapitre II

<sup>82</sup> DURAND, Daniel. *La systémique: «Que sais-je?»* n° 1795. Presses Universitaires de France, 2013.

<sup>83</sup> Voir chapitre II.

normes supérieures étant source de risques juridiques, la loi ALUR du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, né au départ pour relancer la construction de logements, va plus loin que la loi Grenelle II dans la simplification. Ainsi, le SCoT devient le **document pivot qui sécurise les relations juridiques** :

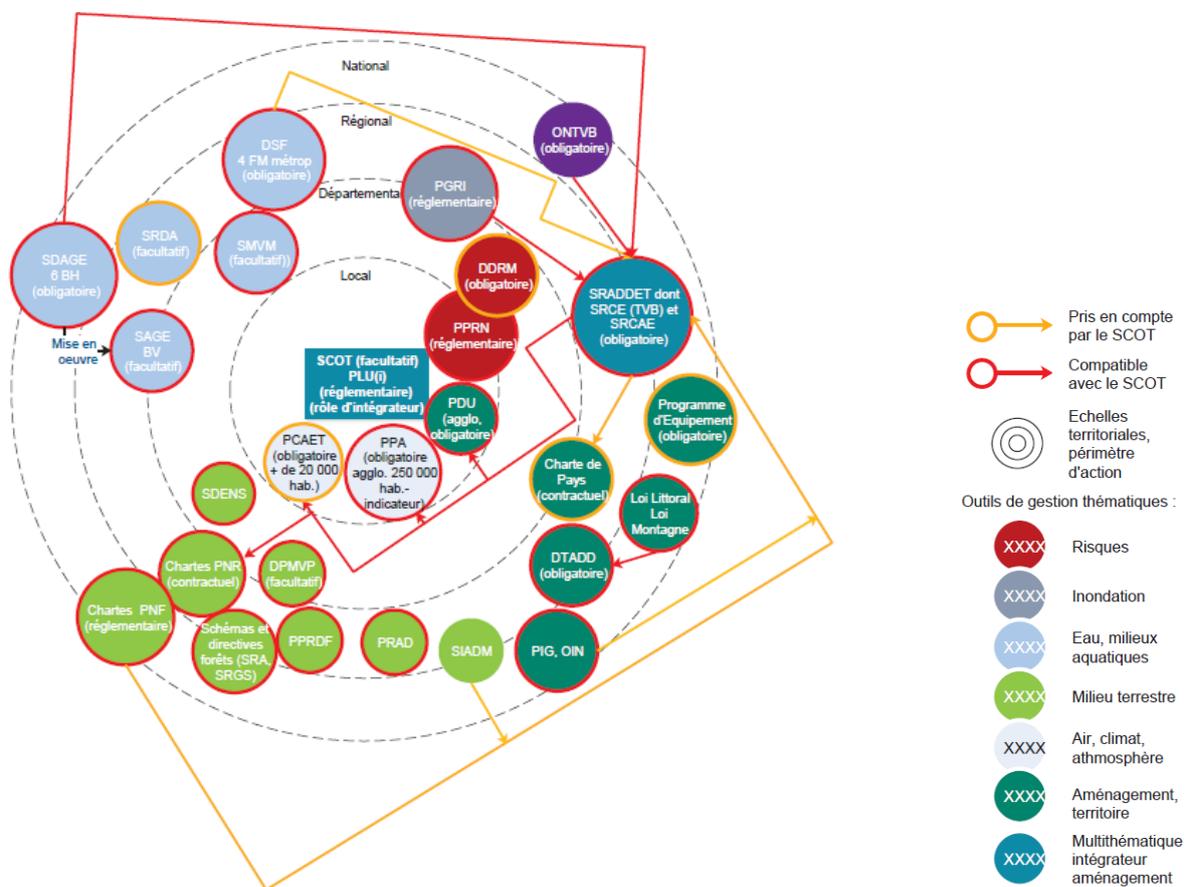


Illustration IV : Liens juridiques des outils thématiques avec l'aménagement du territoire

C'est au regard du SCoT que les documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUi, cartes communales) doivent être rendus compatibles. La loi ALUR crée par ailleurs une nouvelle mission pour le SCoT : identifier les espaces pour lesquels une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis devra être menée dans les PLU. Dans un contexte de transfert de la compétence concernant le PLU aux EPCI, le SCoT doit être élaboré à l'échelle d'un grand « bassin de vie » ou d'une « aire urbaine », c'est-à-dire de territoires correspondant aux déplacements quotidiens domicile-travail des citoyens. Il est ainsi préconisé qu'un SCoT englobe l'équivalent du périmètre de plusieurs PLUi, afin de répondre au mieux aux enjeux du territoire, ce qui correspondrait à cinq ou six SCoT par département<sup>84</sup>. Un nouveau périmètre de SCoT sur un seul EPCI n'est donc plus possible depuis le 1er juillet 2014. À noter que toutes les communautés de communes ont désormais obligatoirement la compétence concernant le SCoT.

<sup>84</sup> <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr>

Le SCOT est multithématique. Afin d'assurer la cohérence du territoire, il définit un projet de territoire selon un diagnostic incluant toutes les préoccupations territoriales<sup>85</sup> :

- Socio-économique : croissance démographique, parc de logements, tissu économique, équipements et services, échanges et mobilités, modes de déplacements ;
- Etat initial de l'environnement : socle géographique, occupation du territoire, armature urbaine, réseaux viaires et déplacements, paysages, biodiversité, ressources en espace, énergie et climat, ressources en matériaux, patrimoine, ressource en eau, risques naturels, risques technologiques, nuisances sonores, atmosphériques et des sols, déchets

Les relations réglementaires entretenues entre le SCoT et les autres documents se basent sur le principe d'opposabilité. Il existe trois niveaux d'opposabilité, du plus contraignant au moins contraignant : la conformité impose la retranscription à l'identique de la règle, son respect à la lettre, la compatibilité implique de respecter l'esprit de la règle, et la prise en compte induit de ne pas s'écarter de la règle.

L'illustration IV est une nouvelle forme de représentation des relations juridiques entre documents. En effet, deux variantes ont été intégrées en plus du niveau d'opposabilité : l'échelle territoriale du périmètre d'action ainsi que la thématique du document. Cette représentation nous permet d'analyser le poids des thématiques dans la décision local.

Plusieurs constats en découlent. Toutes les échelles territoriales sont représentées dans l'opposabilité. Au niveau national, les stratégies de façade, les objectifs TVB, les programmes d'équipement, les projets d'intérêt sont intégrés.

Les thématiques de l'eau, des parcs et des forêts sont très bien représentées dans ces relations. Le SCoT doit être compatible avec la plupart des documents liés à ces thématiques. Cependant, lorsqu'un document est facultatif (exemple du SAGE), le document qui peut le remplacer (exemple contrat de milieu) n'est pas obligatoirement lié.

Les politiques de l'agriculture sont peu représentées.

Aucune relation n'est imposée avec les contrats de gestion territoriale (contrat ville, contrat plan Etat Région, contrat-pacte Métropole, etc.).

Enfin le document d'ancrage aux risques naturels est le PPRN associé au DDRM.

Une attention particulière doit être portée au SRADDET. Schéma unique des préoccupations environnementales, il précise les orientations fondamentales et à moyen terme celles du développement durable d'un territoire régional et ses principes d'aménagement. En application de la loi NOTRE du 7 août 2015, il a intégré au 1<sup>er</sup> janvier 2016 deux plans importants : le SRCE (trame verte et bleue) et le SRCAE (air et climat). Cependant il est beaucoup critiqué pour son manque d'opposabilité réglementaire aux SCoT, de valeur exécutoire directe ou réglementaire, ce qui en a limité l'opérationnalité ou la portée.

Enfin, les schémas régionaux sont nombreux à être opposables au SCoT, ce qui porte l'échelle régionale en force dans la décision stratégique territoriale.

---

<sup>85</sup> « Le Schéma de cohérence territoriale, un projet partagé pour l'aménagement durable du territoire », METS (2013) : [http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Le\\_SCoT\\_un\\_projet\\_strategique\\_partage.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Le_SCoT_un_projet_strategique_partage.pdf)

---

Cette dernière partie du chapitre premier apporte une dimension géographique aux préoccupations politiques identifiées précédemment. Il initie une réflexion qui prend le territoire comme porte d'entrée de la production du droit. En d'autres termes, il demande à intégrer la « réalité territoriale » à la mise en œuvre des politiques environnementales. Bien conscient que le législateur fait cet effort lors de la rédaction des textes, celui-ci ne peut se placer dans un contexte territorial précis du fait de la complexité et de la diversité des territoires français. C'est en concertation directe avec les gestionnaires territoriaux que la démarche peut porter ses fruits. Ce constat montre une différence entre les visions politiques sectorielles tendant tout de même à suivre des logiques de gestion « intégrée » et les visions territoriales, quant à elles, sont plutôt superposées et multithématiques. En effet, les politiques sectorielles ne se croisent pas de manière explicite. Ainsi, lors de l'exercice de superposition sur plan des politiques, dans la lecture des textes le lien juridique entre toutes les politiques sollicitées ne les intègre pas toutes, mis à part la compatibilité d'une sélection d'outils de plusieurs thématiques (SRADDET, SDAGE, etc.<sup>86</sup>) avec les documents d'aménagement. **L'ensemble des outils, ne sont pas forcément en relation et l'imbrication opérationnelle n'est pas toujours claire.** Toutefois, le Scot reste l'outil intégrateur de l'aménagement, et même s'il doit être compatible avec une sélection de documents portant des politiques sectorielles à différentes échelles territoriales, il se doit d'avoir une réflexion « globale » et « intégrée » sur son territoire afin d'y traiter toutes les préoccupations. C'est en se préoccupant avec le cadre législatif de ces préoccupations que le projet de territoire sera cohérent.

---

<sup>86</sup> Voir l'illustration IV

## Conclusion du chapitre I

Ce premier chapitre a permis de présenter de manière synthétique le droit environnemental français, ses modes de gouvernance et les principales préoccupations politiques et territoriales concernant l'environnement.

L'état des lieux synthétisé des conditions de mise en œuvre des politiques publiques a démontré la complexité du montage opérationnel du projet territorial. Les marges de manœuvre des territoires sont limitées par les divergences d'échelle de gouvernance entre les thématiques de la gestion de l'environnement (risque déconcentré et environnement décentralisé) et la complexité dans le montage financier des projets. Face à une gouvernance et des modes de gestion en mouvance, les conditions de mise en œuvre sont déjà, au départ, complexes.

En plus des conditions de mise en œuvre, un état des lieux des politiques publiques environnementales a conduit à croiser la dimension opérationnelle à la dimension technico-juridique (outils de gestion) de la mise en œuvre de ces politiques. Réalisé grâce à une méthodologie de recensement qui a permis d'identifier des outils d'ancrage à l'aménagement et des outils multithématiques, elle a mené à l'identification d'un premier degré de superposition des textes et des outils de gestion territoriale selon les thématiques traitées. Il y a par conséquent une nécessité de ne pas poser de contradiction entre les textes et leurs règlements superposés.

Grâce à cet inventaire, une synthèse a été réalisée relative aux principales évolutions en matière de gestion environnementale qui se sont accélérées, notamment par l'intervention de l'Europe. Le partage de la tutelle sur les thématiques environnementales et des politiques de protection de l'environnement ponctuelles et éparpillées démontrent que le droit environnemental est un droit complexe, partagé et hétérogène dans ses thématiques et dans sa mise en œuvre.

L'exercice de comparaison des préoccupations politiques et territoriales théoriques, a permis de contextualiser la mise en œuvre des préoccupations politiques et d'y apporter une dimension territoriale. Il initie une réflexion qui prend le territoire comme porte d'entrée de la production du droit. Ce constat montre une différence entre les visions politiques sectorielles tendant tout de même à suivre des logiques de gestion « intégrée » et les visions territoriales, elles plutôt superposées et multithématiques.

Ces diversités des logiques repérables dans la gestion territoriale et environnementale posent finalement les bases d'une démarche méthodologique qui permettra de modéliser les préoccupations politiques et la préoccupation territoriale pour pouvoir analyser la cohérence de la mise en œuvre au niveau local.

# CHAPITRE II. Analyse conceptuelle et opérationnelle de la mise en œuvre des politiques publiques par les outils de gestion stratégiques et opérationnels

---

Suite à la caractérisation des préoccupations politiques environnementales issues d'un recensement des lois et des outils de gestion territoriale, et suite à l'approche territoriale théorique, il est maintenant nécessaire d'identifier les processus de gestion environnementale à travers les outils. Pour ce faire, dans un premier temps (partie 1 et 2), une méthodologie de représentation des logiques politiques, c'est-à-dire des thématiques portées par les outils de gestion, a été construite. Une réflexion a également été menée concernant les préoccupations thématiques territoriales, c'est-à-dire les thématiques associées aux territoires, en continuité de la dernière partie du premier chapitre. En effet, il est question dans ce second chapitre de corréliser la représentation des logiques politiques à celles des territoires. L'intérêt est d'identifier la mise en œuvre des politiques environnementales au sein du projet territorial. Une fois ces représentations construites sur la base des textes réglementaires, un croisement est fait entre les deux afin d'identifier les interactions règlementaires et juridique entre thématiques d'aménagement et environnementales. **L'objectif est de déterminer s'il existe des synergies ou des antagonismes entre les différents outils de gestion territoriale définis par le droit français et de vérifier la cohérence des processus de gestion.** Il sera également possible, en lisant les processus de mise en œuvre des politiques, d'**identifier des difficultés de mise en œuvre**. Le résultat de ce travail d'analyse permet enfin d'avoir une première lecture clarifiée de la mise en œuvre du droit environnemental français au sein d'un territoire.

Dans un deuxième temps (partie 3), il est nécessaire d'expliquer en quoi ces résultats peuvent servir les territoires et comment il est possible de vérifier leur cohérence au sein du projet territorial. Une méthode d'analyse cartographiée est développée afin de mettre en évidence les périmètres d'action des outils de gestion territoriale pour ainsi vérifier les superpositions réglementaires et ainsi définir un chemin critique<sup>87</sup> dans l'application du droit environnemental territorial.

Enfin, un travail d'enquête de terrain a été réalisé, afin de vérifier les résultats empiriques et théoriques de la méthode. L'application de la méthode cartographiée et l'ensemble des résultats appliqués au terrain sont analysés au chapitre III.

Ce deuxième chapitre a pour vocation de donner tous les éléments pour vérifier la cohérence des politiques publiques entre elles.

---

<sup>87</sup> Voir définition dans la troisième partie de ce chapitre

# 1. Méthodologie empirique de représentation des politiques au sein du projet territorial

Cette première partie a pour vocation de traiter directement les résultats de l'inventaire afin de procéder à la construction d'une méthodologie conceptuelle de représentation technico-juridique des outils de gestion territoriale environnementale. L'objectif est de vérifier si les résultats présentent des incohérences dans le processus mis à disposition par l'Etat, à travers les interactions technico-juridique des outils de gestion environnementale.

## a. Une représentation des processus politiques par logigramme et par périmètres d'action

Afin d'identifier les processus de gestion mis à disposition par le droit français, une méthodologie de représentation de ces processus a été construite. Cette représentation se base sur plusieurs étapes. Premièrement, il s'agit de recenser tous les outils de gestion associés à une thématique politique donnée, les thématiques étant une variable du tableur EXCEL de recensement des textes de lois et des outils associés. Cette sélection est donc faite directement depuis ce tableur en filtrant par thématique. Ce travail donne des groupements d'outils par thématique issue des politiques publiques environnementales :

- Eau : SDAGE, SAGE, etc.
- Forêt : PPRDF, PRFB, SLDF, etc.
- Risques : PPRN, DICRIM, DDRM, etc.
- Inondation : PPRI, SNGRI, PAPI, PSR, etc.
- Incendie de forêt : PPRIF, PDPFCI, etc.

Une fois cette liste établie par thématique politique, la démarche de construction du processus de gestion environnementale s'appuie sur le **principe de hiérarchie des normes**. En effet, comme expliqué en introduction, la hiérarchie des normes est le principe fondamental dans notre système juridique qui implique que la norme de niveau supérieur s'impose systématiquement à celle de niveau inférieur<sup>88</sup>. Ici, il n'est pas question de représenter la forme procédurale de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, car nous ne nous intéressons pas aux acteurs (par exemple qui élabore et qui applique) mais au processus par les outils eux-mêmes. Cette relation entre outils juridiquement placés sur une échelle hiérarchique descendante s'applique aux échelles géographiques du territoire, du supérieur (l'échelle nationale), aux inférieurs (l'échelle régionale, puis départementale, puis, locale). En effet, il est question de donner l'échelle associée au périmètre d'action de l'outil, c'est-à-dire le périmètre sur lequel son règlement est

---

<sup>88</sup> Principe formulé par le théoricien du droit Hans Kelsen (1881-1973)

applicable. En d'autres termes, l'objet de l'étude n'est pas de savoir qui fait quoi et à quelle échelle géographique, mais quel outil est utilisé à quelle échelle géographique. Pour exemple, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), outil phare de la prévention des risques en France, est élaboré par l'Etat (préfet) à l'échelle départementale (par la DDT, Direction Départementale des Territoires), alors que sa portée réglementaire concerne les limites administratives d'une commune soumise aux risques cités dans le PPRN. L'échelle retenue sera donc l'échelle communale. Cette méthode intègre par conséquent la dimension spatiale<sup>89</sup> à l'analyse de la cohérence des politiques publiques environnementales. Ainsi, l'ensemble de la méthode se base sur la donnée d'entrée « territoire » par ses échelles spatiales et ses périmètres soumis aux différents règlements issus des outils de gestion.

Pour ce faire, la méthode intègre une représentation par logigramme associée à la hiérarchie de normes. Un **logigramme** est un outil utilisé en démarche Qualité qui permet de visualiser de façon séquentielle et logique les actions à mener et les décisions à prendre pour atteindre un objectif défini. Il permet de décrire complètement une activité. Il est ainsi possible de mettre en évidence les éventuels gaspillages ou non-valeur ajoutée, dans une démarche d'amélioration continue. En évaluation des politiques publiques, cette méthode est beaucoup utilisée afin de permettre de représenter de manière simplifiée les hypothèses causales de l'action publique. Il prend ainsi la forme d'un schéma linéaire liant les interventions publiques (une subvention, un accompagnement, une loi par exemple) avec leurs effets attendus, depuis les effets directs sur les cibles directes jusqu'aux effets plus larges sur les bénéficiaires finaux de l'action. Les différentes étapes de ces chaînes causales peuvent ensuite être étudiées et la contribution de l'intervention publique aux effets attendus estimée. Ici, on se tient simplement à la relation juridico-politique entre outils applicables aux différentes échelles territoriales. Cette notion d'échelle associée au périmètre d'action de l'outil de gestion est primordiale pour les prochaines étapes de la méthode d'analyse présentée dans ce mémoire.

Une distinction de forme<sup>90</sup> (couleur) est faite entre outils stratégiques, c'est-à-dire ceux qui donnent de grandes orientations ou objectifs, et outils opérationnels, ceux qui donnent un règlement à appliquer, un programme d'actions spécifique, etc. Cette distinction permet de rendre plus lisible le processus d'application du droit environnemental en ciblant directement l'outil réglementaire. De plus, comme mentionné à la quatrième partie du premier chapitre, l'inventaire a pu identifier que des liens existent entre outils de thématiques différentes, matérialisés par deux natures : les outils d'ancrage à l'aménagement représenté à l'illustration IV (lien juridique), et des outils multithématique, qui mettent en relation plusieurs thématiques. Par exemple, le SCOT, associé à la thématique « aménagement » doit être compatible avec le PPRN, lui-même associé à la thématique « risque », où encore, le SRADDET intègre dans ses volets le SRCE et le SRCAE. Cette construction implique donc de faire un schéma continu selon les relations juridiques identifiées dans les textes. Dans les logigrammes, une distinction de forme (encadrement de couleur) est également faite afin de pouvoir reconnaître et identifier de type de relation et les cohérences entre thématiques politiques.

---

<sup>89</sup> Cette dimension est mise en forme dans la troisième partie de ce chapitre

<sup>90</sup> Voir annexe G Modélisation des interactions des outils par thématique

La représentation des politiques publiques environnementales ressemble ainsi au logigramme ci-dessous :

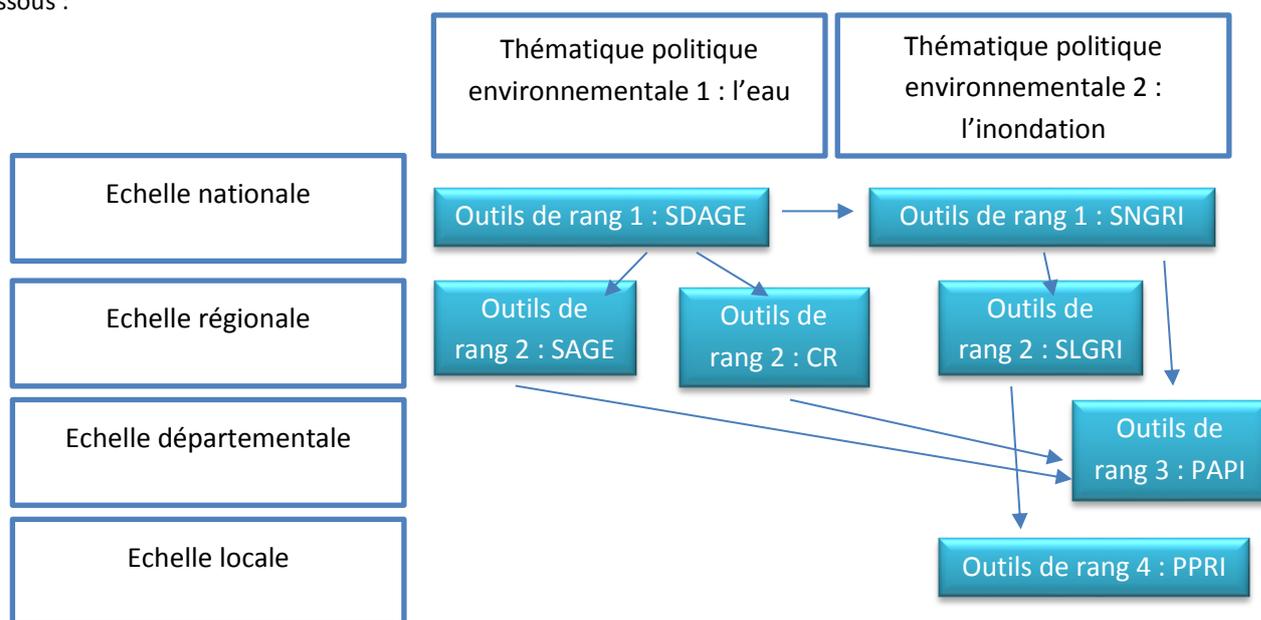


Illustration V : Exemple de logigramme

Cette illustration représente les liens juridiques et la hiérarchie des normes. Les flèches partent du document supérieur vers le document inférieurs qui lui doit un degré d'opposabilité (compatible, tient compte, etc.). Ces outils sont placés aux différentes échelles territoriales selon leur périmètre d'action, c'est-à-dire, le périmètre sur lequel ses règles agissent.

## b. Une représentation des territoires par modes de fonctionnement corrélée aux périmètres d'action des outils de gestion

Comme démontré plus haut, un territoire est forcément soumis à de multiples préoccupations territoriales. Ces thématiques sont traitées dans le droit français de manière sectorielle et spécifique. En d'autres termes, lorsqu'il y a production d'une loi sur une thématique spécifique, les réflexions sont tournées autour de cette thématique et pas forcément de manière systémique, c'est-à-dire selon les composantes physiques du « territoire ». Dans cette partie, l'intérêt d'imposer une représentation du « territoire » mène à ce que l'on lise les politiques en fonction de ses composantes physiques (et vivantes), et d'intégrer les politiques de manière systémique. Le but est de pouvoir caractériser de manière robuste les politiques qui impactent un territoire afin de procurer un outil d'aide à la décision pour les décideurs locaux afin d'analyser leur territoire en fonction du contexte territorial et de l'échelle de gouvernance.

Pour cela, les composantes physiques ou les milieux du territoire, qui caractérisent les préoccupations des territoires, l'eau, la terre et l'air, ont été identifiées. A partir de ces trois milieux, une réflexion de causalité s'est posée, et a mené à analyser le territoire, en s'inspirant de l'analyse de sureté de fonctionnement, pour

définir des « modes de fonctionnement du territoire ». En effet, la sûreté de fonctionnement<sup>91</sup> est l'aptitude d'un système à remplir une ou plusieurs fonctions requises dans des conditions données. La connaissance de cette aptitude à remplir une ou plusieurs fonctions permet aux utilisateurs du système de placer une confiance justifiée dans le service qu'il leur assure<sup>92</sup>. Analogiquement, le territoire offre des ressources et des services écosystémiques<sup>93</sup> aux activités des hommes et des outils sont prévus pour gérer ces ressources et services, cependant, ce même territoire peut mettre leur vie et leurs activités en danger lorsqu'un aléa se produit, et des outils existent pour gérer ces aléas. Ainsi, lorsque le territoire nous procure bien-être et ressources, son mode de fonctionnement peut être qualifié de « nominal », alors que lorsqu'il a un impact néfaste sur l'homme, le mode est qualifié de « défaillant ». Il est ainsi considéré dans le mode défaillant les risques majeurs, la raréfaction des ressources naturelles, la dégradation des milieux naturels, etc. qui amènent à la perturbation ou à la diminution des activités des hommes et à leur mal-être dans leur environnement. Cette décomposition permet par ailleurs une cohérence entre les logiques thématiques politiques et celles des territoires, en mettant notamment en exergue la thématique des risques naturels. Une démarche d'identification des liens de causalité entre éléments physiques du territoire a été réalisée et matérialisée comme le montre l'annexe F (causalité entre éléments territoriaux et mode de fonctionnement). Cette représentation associe les thématiques politiques (gestion de la ressource en eau, protection de la biodiversité, prévention des risques) aux composantes physiques du territoire (eau, terre, air), comme suit :

RESSOURCES INDUISANT LE MODE NOMINAL	RISQUES INDUISANT LE MODE DEFAILLANT
EAU (eau douce, eaux maritimes, eau potable)	ALEAS LIES A L'EAU (inondation, raréfaction et dégradation des écosystèmes aquatiques)
TERRESTRE (sols et sous-sols)	ALEAS TERRESTRE (phénomènes gravitaires, incendie de forêts, dégradation des écosystèmes terrestres)
ATMOSPHERIQUE (climat et air)	ALEAS ATMOSPHERIQUES (réchauffement climatique, phénomènes météorologiques extrêmes)

Tableau I : Tableau résumant les liens de causalités entre mode nominal et mode défaillant

Ainsi il en résulte une organisation systémique des différentes politiques associées à une composante physique du territoire. Enfin, une intégration des liens de causalité entre les risques donne un rapide aspect de la dimension multirisque des territoires, mais cette approche n'est pas explorée dans le reste de la démonstration.

A noter que les éléments pris en compte dans le reste de l'étude sont les éléments en lien direct avec le champ de l'étude : prévention des risques et protection de l'environnement. Les activités humaines (agriculture, eau et assainissement, production d'électricité, etc.) ne sont donc pas prises en compte. De plus, le milieu atmosphérique n'engendre pas d'application de zonage réglementaire spécifique, il a donc été

<sup>91</sup> Définition issue de technique d'ingénieur : <http://www.techniques-ingenieur.fr/base-documentaire/environnement-securite-th5/methodes-d-analyse-des-risques-42155210/la-surete-de-fonctionnement-methodes-pour-maitriser-les-risques-ag4670/>

<sup>92</sup> Par extension, la sûreté de fonctionnement désigne également l'étude de cette aptitude et peut ainsi être considérée comme la « science des défaillances et des pannes ». Dans le cas des risques territoriaux, ce sera la science de la prévision des risques naturels.

<sup>93</sup> Voir définition en introduction du mémoire

également retiré de l'étude. Le reste de l'étude porte donc sur les politiques publiques environnementales appliquées aux milieux aquatiques et terrestres.

Dans le but de corréliser les logiques politiques (processus de gestion thématiques) et les préoccupations territoriales (thématiques territoriales), une analyse croisée des thématiques politiques et des composantes territoriales a été réalisée. Les diverses thématiques politiques ont été distribuées au territoire dans son ensemble, et aux deux milieux caractérisés (aquatique et terrestre) en considérant les deux modes de fonctionnement (nominal et défaillant). Il en résulte une répartition des politiques suivantes :

	Territoire	Eau	Terre
Mode nominal	politiques d'aménagement	politiques liées à la gestion de l'eau douce (rivières, lacs, eaux souterraines), à la biodiversité aquatique et à la mer et au littoral	politiques des forêts et des massifs ainsi que celles de la biodiversité terrestre
Mode défaillant	politiques de gestion et prévention des risques	politiques d'inondation et d'érosion du littoral (retrait de côte)	politiques sur l'incendie de forêt ainsi que sur l'érosion terrestre et les phénomènes gravitaires.

Tableau II : mode de fonctionnement et thématiques territoriales

Cette représentation combine donc thématiques politiques, thématiques territoriales, logiques politiques et préoccupations territoriales, ainsi qu'échelle géographique des outils et périmètre d'action. Ceci permet d'avoir une répartition des thématiques politiques pour chacune des composantes physiques du territoire. Les résultats de la méthodologie de modélisation des politiques publiques au sein du territoire (annexe G) sont analysés dans la seconde partie de ce chapitre.

---

Cette première partie du second chapitre marque une analyse conceptuelle des politiques publiques environnementale basée sur le territoire physique auxquelles elles s'appliquent. Il a été question de démontrer que cette représentation aide à la lecture des politiques publiques et en donne une perspective spatiale afin de pouvoir vérifier la cohérence de leur mise en œuvre au sein du territoire. L'accent a été mis sur le fait que la méthode se concentre sur les périmètres d'action des outils et non sur leur procédure de mise en œuvre. C'est par représentation technico-juridique des outils de gestion territoriale environnementale dans des modes de fonctionnement territoriaux qu'il est possible de comprendre la réponse politique aux besoins d'encadrement des territoires. En effet, cette confrontation entre les préoccupations « territoriales » aux logiques « politiques » en insérant les secondes dans les premières permet d'en tester la cohérence et voir si elles répondent effectivement à ces besoins. C'est la base d'analyse exposée dans la prochaine partie.

## 2. Analyse des résultats des processus de mise en place des politiques publiques

Cette deuxième partie est dédiée uniquement aux résultats des représentations des processus politiques<sup>94</sup> au sein du projet territorial. L'analyse n'est pas exhaustive, cependant elle met en évidence les principaux points de préoccupation pour la mise en œuvre des politiques au niveau local. En effet, il a été décidé de concentrer l'analyse sur deux points principaux : l'analyse linéaire descendante de chaque processus thématique pour vérifier la cohérence de mise en œuvre des politiques publiques sectorielles au sein du territoire, ainsi que les relations entre outils multithématiques afin de vérifier les politiques « intégrées » et transversales entre thématiques et modes de fonctionnement. L'intégration de la dimension spatiale à l'analyse de la cohérence de mise en œuvre des politiques publiques environnementales permet d'en dégager quelques constats sur leur capacité à répondre aux besoins des territoires.

### a. Analyse des politiques de l'eau

Comme expliqué dans le chapitre I.3.b., les politiques liées à l'eau sont sous la tutelle du Ministère de l'environnement, et concentrées dans le code de l'environnement. Les risques liés à l'eau, quant à eux sont sous la double tutelle avec le ministère de l'intérieur pour l'organisation de la sécurité civile.

#### **L'eau douce et l'inondation<sup>95</sup>**

Un premier constat se fait sur la place des politiques européennes concernant la ressource en eau. En effet, la directive cadre sur l'eau (DCE, 2000), et sa directive fille sur les eaux souterraines (DES, 2006) semblent cadrer l'ensemble des politiques française sur l'eau. La DCE définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen avec une perspective de développement durable. Elle fixe des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et souterraines. Pour histoire, la France a produit trois textes principaux sur l'eau. La première loi sur l'eau en 1964 (abrogée en 2007) qui organisa le territoire en 6 grands bassins hydrographiques métropolitains d'aujourd'hui, délimités par le découpage naturel des grands fleuves français. La seconde loi sur l'eau de 1992 organise la planification dans le domaine de l'eau avec l'introduction du SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux). Le SDAGE<sup>96</sup> est un document de planification décentralisé qui a été révisé par la DCE afin de prendre en compte l'objectif de bon état des masses d'eau à l'horizon 2015. Le SAGE<sup>97</sup> est un document de planification de la

---

<sup>94</sup> Voir annexe G Modélisation des interactions des outils par thématique

<sup>95</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques/eau> et <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques/risques-inondations>

<sup>96</sup> <http://gesteau.eaufrance.fr/presentation/sdage>

<sup>97</sup> <http://gesteau.eaufrance.fr/presentation/sage>

gestion de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, nappe, étang, etc.) dont l'objectif principal est la recherche d'un équilibre durable entre protection des milieux et satisfaction des usages. Cet équilibre doit satisfaire l'objectif de bon état des masses d'eaux demandé par la DCE. Le SAGE définit les objectifs généraux d'utilisation de l'eau, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques (y compris des zones humides). Le SAGE doit être compatible avec les orientations du SDAGE. La loi de 1992 introduit également le principe du « droit à l'eau » et prévoit de tenir compte du changement climatique dans l'ensemble des décisions relatives à la gestion de l'eau. La loi LEMA (Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques) de 2006 intègre la gestion de la ressource à la gestion du milieu aquatique par l'évaluation de son « bon état écologique » et de sa restauration. En plus de ces textes, la loi de décentralisation MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) de 2014 introduit la compétence GEMAPI<sup>98</sup> (gestion des milieux aquatique et prévention des inondations) qu'elle confie aux intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes). Progressivement, la politique de gestion de la ressource a intégré le milieu ainsi que le risque.

L'ancrage inondation est fait à travers le SDAGE avec un lien juridique avec le PGRI (Plan de Gestion des Risques d'Inondation), déclinaison de la SNGRI (stratégie nationale de gestion des risques inondation) elle-même en déclinaison de la directive européenne Inondation (2007). Ces deux documents (SDAGE et PGRI) sont homonymes dans leur thématique respective (eau et risques naturels), puisqu'ils sont les outils stratégiques de référence de celles-ci. En effet, elles sont construites sur la même démarche (évaluation préliminaire, etc.) et les deux documents opèrent sur le même territoire de référence qui est le grand bassin hydrographique. Le SDAGE est décliné au niveau du bassin versant par le SAGE (facultatif) ou le contrat de milieu (rivière, baie, étang, delta) qui est un programme d'action volontaire et concertés sur cinq ans signé par l'ensemble des partenaires techniques et financiers à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente. Ils n'ont toutefois pas la même portée juridique que les SAGE ; il s'agit en effet d'un engagement moral, technique et financier entre les maîtres d'ouvrages locaux et les partenaires financiers. Le PGRI, quant à lui, est décliné au niveau des TRI (territoire à important risque d'inondation) par la SLGRI (Stratégie Locale de Gestion des risques d'inondation), qui est encore appliqué au niveau communal par le PPRI (plan de prévention des risques inondation)<sup>99</sup>, ce dernier étant compatible avec le SCOT. A noter que le PGF (plan grand fleuve) qui agit également au niveau du bassin hydrographique, impacte tant le SDAGE que le PGRI. Ce constat montre une cohérence entre le mode « nominal » du territoire aquatique et son mode « défaillant », notamment par le lien juridique qui impose un degré d'opposabilité entre les documents portant une thématique d'un et ceux d'une thématique portée par l'autre mode. Cependant, le SAGE, à portée réglementaire et outil d'ancrage avec le SCOT, quant à lui est facultatif et peut être substitué par le contrat de milieu qui n'a pas de portée juridique avec les documents d'urbanisme.

Enfin, le résultat montre une abondance de démarches intégrées : GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau), GDIDPF (Gestion Durable et Intégrée du Domaine Public Fluvial), GIEMA (Gestion Intégrée

---

<sup>98</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/gestion-des-milieux-aquatiques-et-prevention-des-inondations-gemapi>

<sup>99</sup> Tous les PPRN doivent être opposable au SCot

de l'Eau et des Milieux Aquatiques). L'eau est un « bien commun »<sup>100</sup>, et il n'y a pas de différenciation de gestion entre les cours d'eau domaniaux et non domaniaux.

### **Mer, littoral et recul du trait de côte<sup>101</sup>**

La mer et le littoral sont cadrés par des politiques de gestion intégrant les préoccupations maritimes à celles du littoral. La directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM, 2008) est appliquée via le plan d'action pour les milieux marins (PAMM pour la politique marine intégrée) qui est le volet environnemental du DSF (document stratégique de façade ou de bassin). Il en existe quatre dont un par façade maritime. Ce dernier décline les stratégies pour la mer et le littoral aux différentes échelles territoriales (nationale et régionale) et applique la directive cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM, 2014). Le DSF est compatible avec le SCOT (et au SMVM nouveau volet du SCOT), le SDAGE et le PGRI, et peut être appliqué au niveau local par les différents plans, projets et programmes inférieurs dont notamment le Schéma Départemental de la Mer et du Littoral (SDML), la stratégie régionale de la mer et du littoral, le SAGE, les aires protégées, les PPRI, le PAPI, etc.

Le trait de côte, limite entre la terre et la mer, est une réalité dynamique, un lieu où se mélangent et s'affrontent les éléments. En France, près d'un quart du littoral recule du fait de l'érosion côtière<sup>102</sup>. Politique nouvelle en phase de projet<sup>103</sup>, la gestion du trait de côte est une nouvelle notion vouée à limiter l'érosion du littoral et la maîtrise de l'urbanisme. La loi LENE (2010) introduit la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) qui est appliquée au niveau local par le PPRN des risques littoraux. Un cadre d'élaboration de stratégies locales par TRE (territoire à risque d'érosion) est en phase de projet. Ces différentes politiques intègrent la mer et le littoral, mais également les aires marines protégées<sup>104</sup>.

Enfin, le PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations) est une démarche globale multi partenariale (par les financements et l'élaboration) sur un bassin de risque d'inondation (identifiant un ou des bassins versants). Il est piloté par un porteur de projet (syndicat de rivières, syndicat mixte, communautés de communes ou d'agglomération, métropole, Conseil départemental, Parc Naturel régional, etc.). Il est notamment un outil de ressource financière, puisque son instruction par les services de la DREAL débloque le fond Barnier.

Au contraire de l'eau douce, il n'y a pas de lien juridique entre le PSR (Plan de submersion rapide) pour la prévention des inondations par crue marine. Le PPRI est tout de même lié juridiquement et opposable au SCoT.

La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi littoral (1986) est une loi française qui vise à encadrer l'aménagement de la côte pour la protéger des excès de la spéculation immobilière et permettre le libre accès au public sur les sentiers littoraux. Cette loi, née dans un contexte d'importante urbanisation des côtes a ainsi apporté un frein aux grands projets immobiliers ou portuaires. Elle

<sup>100</sup> Loi sur l'eau de 1992

<sup>101</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/risques-littoraux>

<sup>102</sup> <http://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/strategie-nationale-de-gestion-integree-du-trait-r434.html>

<sup>103</sup> Voir Proposition de loi de M. Bruno LE ROUX, Mmes Pascale GOT et Chantal BERTHELOT et plusieurs de leurs collègues portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, n° 3959, déposée le 13 juillet 2016, [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/adaptation\\_territoires\\_littoraux\\_changement\\_climatique.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/adaptation_territoires_littoraux_changement_climatique.asp)

<sup>104</sup> Voir plus bas

représente aujourd'hui l'intérêt de protéger les côtes d'une urbanisation mal maîtrisée. Elle a fixé des principes fondamentaux : la sauvegarde des espaces naturels, le refus du mitage du territoire, ou encore l'utilisation économe de l'espace. Cette loi a valeur de loi d'aménagement au sens de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme.

### **Biodiversité aquatique<sup>105</sup>**

La protection de la biodiversité aquatique est une politique volontariste de création et de gestion d'aires marines protégées. Présente dans tous les océans sauf l'Arctique, la France dispose du deuxième espace maritime mondial<sup>106</sup>. 10 % des récifs coralliens et 20 % des atolls de la planète sont localisés dans les eaux françaises. Près de 10 % de la diversité mondiale des espèces marines est présente en outre-mer. Les lois LENE (grenelle, 2010), sur la biodiversité (2016) et celles sur les parcs (2006) cadrent la stratégie nationale de création d'aires protégées. Au titre du code de l'environnement (article L334-1), la France dispose de neuf catégories d'aires marines protégées<sup>107</sup>, qui répondent chacune à des objectifs propres tout en étant complémentaires. Il s'agit dans le cadre de la protection de la biodiversité aquatique d'eau douce ou d'eau de mer, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles, des aires de protection de biotope, des sites Natura 2000, des parties du domaine public maritime confiées au Conservatoire du littoral, des parcs naturels marins<sup>108</sup>, des zones de conservation halieutiques et des réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime. Une gamme d'outils très large à laquelle il faut ajouter des aires protégées "internationales" telles que : les réserves de biosphère (UNESCO), les Biens inscrits sur la liste du Patrimoine mondial (UNESCO), les zones humides d'importance internationale (convention Ramsay), les aires spécialement protégées du traité de l'Antarctique, les zones marines protégées de la convention Oslo-Paris (convention OSPAR), les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (convention de Barcelone), les aires spécialement protégées de la convention de Carthagène (exemple : sanctuaire Agoa), et les zones marines protégées de la convention de Nairobi.

De plus, le SDAGE comporte des réservoirs biologiques correspondant à des cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux qui comprennent une ou plusieurs zones de reproduction ou d'habitat des espèces de phytoplancton, de macrophytes et de phytobenthos, de faune benthique invertébrée ou d'ichtyofaune et permettent leur répartition dans un ou plusieurs cours d'eau du bassin versant<sup>109</sup>.

Pour compléter cette stratégie, la stratégie nationale pour la biodiversité en application directe des directives européennes oiseaux (1979), habitat (1992) et la convention sur la diversité biologique (CDB, 1992) est appliquée par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE, outils de la trame verte et bleue) et les outils tels le contrat de milieux, les aires protégées ou encore d'autres outils contractuels tels les contrats de continuité biologique. Le SRCE est intégré aux volets du SRADDET et compatible avec le SCOT.

---

<sup>105</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aires-marines-protgees>

<sup>106</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/aires-marines-protgees>

<sup>107</sup> <http://www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protgees/Categories-d-aires-marines-protgees>

<sup>108</sup> Loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

<sup>109</sup> Art. R.214-108 du Code de l'Environnement

## b. Analyse des politiques liées aux ressources terrestres

Les politiques liées aux ressources terrestres sont sous la double tutelle des Ministères de l'environnement et de l'agriculture, et concentrées dans les codes de l'environnement et forestier. Les risques sont quant à eux sous la double tutelle des Ministère de l'environnement et de l'intérieur pour l'organisation de la sécurité civile.

### **Forêts<sup>110</sup> et incendie<sup>111</sup>**

Les politiques de gestion des forêts sont construites sur une démarche de gestion durable afin de garantir leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité de satisfaire les fonctions économiques, écologiques et sociales<sup>112</sup>. Elles sont principalement définies par l'office national des forêts (ONF), qui gère les forêts publiques, et sont différenciées selon le propriétaire foncier. En effet, les forêts de France sont partagées entre l'Etat, les collectivités locales et le privé. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF, 2014) complétant la grande loi d'orientation forestière (LOF, 2001) oriente toutes les politiques forestières sur le territoire français. La Directive Nationale d'Aménagement et de Gestion (DNAG) et les orientations (ONAG) sont appliquées au niveau régional par les orientations régionales (ORF), et selon le propriétaire foncier la gestion implique les outils suivants<sup>113</sup> :

- Forêts publiques :
  - Etat : SNAG + ORF
    - Gestion durable et intégrée des forêts domaniales : DRA (Directives Régionales d'Aménagement des forêts domaniales)
    - RTG : Règlement Type de Gestion
      - DAS Document d'Aménagement Simple ou DAST Document d'Aménagement Standard
  - Collectivités : ONAG + ORF
    - SRA (Schéma Régional d'Aménagement des forêts)
    - RTG + contrat ou PSG (plan simple de gestion)
      - DAS Document d'Aménagement Simple ou DAST Document d'Aménagement Standard
- Forêts privées :
  - ORF
    - SRGS (Schéma Régional de Gestion Sylvicole)
    - PSG ou RTG ou CBPS (Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles)

En parallèle, des politiques de gestion durable de la forêt liées aux productions sylvicoles et aux activités forestières sont développées à travers des plans et des schémas de gestion (plan Pluriannuel Régional

---

<sup>110</sup> <http://agriculture.gouv.fr/la-gestion-durable-des-forets>

<sup>111</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/incendies-foret>

<sup>112</sup> Article L1 du code forestier

<sup>113</sup> <http://agriculture.gouv.fr/la-gestion-durable-des-forets>

Développement Forestier - PPRDF, plans national et régional Forêt et Bois – PNFB et PRFB, plans de développement de massifs – PDM, etc.).

La gestion du risque incendie de forêts est surtout ramenée à la maîtrise de l'urbanisation et aux interfaces habitat/forêt qui font l'objet de plusieurs obligations telles les obligations Légales de débroussaillage (OLD), la réglementation de plantation de végétaux, et les autorisations d'urbanisme. En effet, la défense de la forêt contre l'incendie (DFCI) qui repose sur une politique globale d'aménagement et d'entretien de l'espace rural et forestier met en œuvre les outils de programmation, d'aménagement et d'entretien des forêts et des massifs, issus du code forestier notamment les plans de protection de la forêt contre l'incendie (PPFCI), souvent établis à l'échelle du département et les plans de massifs qui sont la déclinaison par massif du PPFCI. La prévention de l'aléa est quant à elle concentrée dans le PPRN (PPRIF). Un classement des forêts particulièrement exposées au risque incendie est notamment réalisé afin d'en appliquer des réglementations strictes. Enfin, en fonction de la prévision de l'aléa, des règlements d'accès aux massifs et aux forêts sont mis en place par les préfetures.

### **Biodiversité et paysage<sup>114</sup>**

Les dispositifs de protection de la biodiversité terrestre sont les mêmes que pour le cas aquatique. Une prédominance subsiste de la protection conventionnelle par les PNF (réglementaire) et PNR, ainsi que les réserves nationales et régionales. Les parcs nationaux sont de vastes espaces protégés terrestres dont le patrimoine naturel est exceptionnel, et dont le but est, à la fois, de protéger des processus écologiques à large échelle, et de fournir des possibilités de découverte de la nature. La loi du 14 avril 2006<sup>115</sup> a renouvelé la gouvernance des parcs nationaux qui sont dorénavant guidés dans leur action par une charte, définie pour quinze ans, exprimant un projet de territoire pour le cœur terrestre et pour l'aire d'adhésion, maintenant appelée "aire optimale d'adhésion" pour la partie terrestre. Des réserves intégrales de parcs sont parfois définies au sein des cours de parcs. Les "parcs naturels régionaux concernent des territoires à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement, fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine. Le PNR peut être "inter-régional". Il est géré par un syndicat mixte regroupant les collectivités qui ont approuvé sa charte, contrat concrétisant le projet de protection et de développement du territoire. Les PNR ont pour missions, la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, l'aménagement du territoire, le développement économique et social, l'accueil, l'éducation et l'information du public et l'expérimentation.

Les réserves naturelles sont des espaces naturels protégés d'importance nationale. Elles protègent des milieux très spécifiques et forment un réseau représentatif de la richesse du territoire. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité instaure deux types de réserves naturelles : les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles régionales. La décision de classement d'une réserve naturelle nationale (ou RNN) est prononcée, par décret, pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention

---

<sup>114</sup> <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques/biodiversite-et-paysages>

<sup>115</sup> Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux

internationale. Le conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'Etat, pour les réserves naturelles nationales, peut instituer des périmètres de protection autour de ces réserves. A l'intérieur des périmètres de protection, des prescriptions peuvent soumettre à un régime particulier ou interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle.

Comme pour les réservoirs biologiques définis dans le SDAGE pour la gestion de l'eau, le SRCE également identifie les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques qui les relient entre eux. Cet outil d'aménagement est co-piloté par l'Etat et la Région et les modalités de mise en œuvre et les fondements sont encadrés par les Orientations Nationales TVB<sup>116</sup> (trame verte et bleue). En plus de ces périmètres, l'ONF définit des réserves biologiques. Elles constituent un réseau représentatif de la diversité des habitats forestiers et associés, cohérent avec les réseaux de réserves naturelles et autres espaces protégés. Elles concernent des forêts du domaine forestier de l'Etat (réserves biologiques domaniales) et d'autres forêts principalement de collectivités relevant du régime forestier mais n'appartenant pas à l'Etat (réserves biologiques communales, départementales, etc.). Selon les objectifs de conservation, on distingue :

- les réserves biologiques intégrales (RBI), dans lesquelles toute intervention humaine susceptible de modifier le milieu est proscrite : l'objectif de ces réserves est l'étude de l'évolution naturelle de l'écosystème.
- les réserves biologiques dirigées (RBD), dans lesquelles la gestion est orientée vers un objectif de protection d'espèces ou de milieux à haute valeur patrimoniale.
- Certaines réserves peuvent être en partie Dirigées et Intégrales, on parle alors de Réserves biologiques mixtes (RBM).

Pour conserver l'exceptionnelle richesse et la diversité biologique des espaces naturels remarquables, les Conservatoire d'espaces naturels, qui sont des associations régionales de protection de la nature, gèrent des terrains qu'elles ont acquis ou passent des conventions d'appui avec des propriétaires publics ou privés (ex : ONF) qui en assurent la gestion.

Le réseau Natura 2000 a pour objectif d'identifier un réseau européen représentatif et cohérent d'espaces pour y favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales dans une logique de développement durable. Il est fondé sur 2 directives européennes : la Directive Oiseaux (1979) qui prévoit la création de Zones de Protection Spéciales (ZPS) afin d'assurer la conservation d'espèces d'oiseaux jugées d'intérêt communautaire et la Directive Habitats (1992) qui prévoit la création des Zones Spéciales de Conservation (ZSC) destinées à permettre la conservation d'habitats et d'espèces.

La loi du 8 janvier 1993 définit un outil de protection et de gestion des paysages, les directives de protection et de mise en valeur des paysages (DPMVP) sur des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées.

Enfin, plusieurs autres dispositifs nationaux (inventaire frayère, Zone Naturelle d'Intérêt écologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF) et de zones humides, aire de protection de biotope, zone de protection<sup>117</sup>,

---

<sup>116</sup> Décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

<sup>117</sup> Loi du 2 mai 1930

sites classés ou inscrits, espaces boisés classés, forêts de protection<sup>118</sup>, etc.) et internationaux (zones humides d'importance internationale<sup>119</sup>, réserve de biosphère<sup>120</sup>, etc.) existent. A noter qu'au niveau local, ces espaces de protection sont classés en zonage « N » dans les documents réglementaires d'urbanisme.

### **Massifs et risques gravitaires<sup>121</sup>**

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », constitue en France le principal cadre législatif spécifiquement destiné aux territoires de montagne. Il s'agit du premier acte législatif proposant une gestion intégrée et transversale des territoires de montagne, et c'est la première fois en France qu'un espace géographique en tant que tel fait l'objet d'une loi (suivi par la loi littoral en 1986). Elle tente d'établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne. Cette « entité géographique spécifique » est subdivisée en « Massif » (huit en tout) qui sont des zones définies par référence à sa configuration des terrains d'altitude, de dénivelé, de climat et de végétation. Elle institue notamment le zonage des massifs et des montagnes comme étant des communes ou parties de communes où l'utilisation de l'espace implique des investissements onéreux dus soit à des conditions climatiques très difficiles du fait de l'altitude ou à de fortes pentes. Elle introduit les principes d'urbanisation en continuité ou hameaux intégrés, de préservation des espaces remarquables et de préservation des zones agricoles.

Les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif sont des documents stratégiques de coopération qui sont élaborés afin d'appliquer des stratégies d'aménagement sur l'ensemble du territoire concerné. Des programmes opérationnels interrégionaux de massif sont également réalisés afin de candidater aux financements du FEDER.

La restauration des terrains en montagne » (RTM) est une opération de stabilisation et de restauration des sols de pentes. Elle fait appel en raison du contexte et des risques particuliers à des techniques de génie civil, de génie végétal et de génie écologique spécialisées, adaptées à différents contextes (fortes pentes, climat froid, tempéré, chaud ou tropical). Le service du même nom, relevant de l'administration de l'ONF est chargé de la mise en œuvre de ces opérations.

Les risques liés aux phénomènes gravitaires (mouvement de terrain, avalanche, etc.) sont cadrés par la démarche standard d'élaboration du PPRN. Un plan séisme national cadre la surveillance de la sismicité des sols et a développé un règlement parasismique de construction pour les territoires à risque. Les avalanches sont cadrées par des Enquête Permanente sur les Avalanches et font l'objet d'interventions planifiées dans le Plan d'Intervention pour le déclenchement des Avalanches (PIDA). Dans la démarche de gestion intégrée, et à l'instar de la démarche du PAPI, un projet de Stratégie territoriale pour la prévention des risques en montagne (streprim) a été lancé par le MTES. Cette approche vise à aborder la notion multirisque sur un territoire donné.

---

<sup>118</sup> Issue d'un classement fait au préalable par l'ONF

<sup>119</sup> Convention de Ramsar

<sup>120</sup> Les réserves de biosphère sont des sites désignés par les gouvernements nationaux et reconnus au niveau international par l'UNESCO (United Nations for Education, Science and Culture Organisation) dans le cadre de son Programme sur "l'Homme et la biosphère" (MAB).

<sup>121</sup> <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/politiques/risques-naturels-terrestres>

Cet état des lieux des processus de gestion thématiques et multithématiques des politiques environnementales nous a permis de faire plusieurs constats, probables sources d'incohérence dans leur mise en œuvre par les territoires. Tout d'abord, il est important de rappeler l'hétérogénéité dans la nature des outils. En effet, certains outils d'ancrages à l'aménagement (PPRN, SDAGE, SRCE, etc.) et d'autres multithématiques (SRADDET, SCOT, etc.) créent une logique d'intérêt politique multithématique. Ces logiques montrent bien les principales politiques et les politiques secondaires. Il est intéressant de voir que l'Europe est très présente pour les thématiques de l'eau (y compris le risque inondation) et également pour les thématiques liées à la biodiversité, mais finalement peu pour les autres. Même si les préoccupations politiques sont tendancielle et dépendent d'événements (réchauffement climatique, fréquence de risque, phénomène catastrophique, etc.), cette disparité entre les deux grandes thématiques territoriales montre bien que l'eau est un « bien commun » et que la forêt et la montagne non. Finalement, les thématiques de l'eau douce (et donc potable) ainsi que celle de l'inondation prédominent dans les préoccupations politiques par le développement de leur processus de mise en œuvre. Cependant dans les « discours »<sup>122</sup> politiques, les deux risques les plus visibles sont les inondations et les incendies de forêt. Les autres aléas sont soumis aux processus standard (PPRN). Seuls les séismes ont un plan national (PNS), et les avalanches des plans de déclenchement (PIDA), et des règlements de construction parasismique et sur sols argileux sont élaborés au cas par cas.

Il subsiste une hétérogénéité dans la gestion de chaque processus sectoriel. Bien que l'homogénéité politique ne soit pas un objectif, il est important de comparer les processus afin de donner leur poids en termes de préoccupation politique. En effet, certains processus bénéficient d'une organisation étoffée, intégrée et complète par leurs thématiques alors que d'autres dépendent plus de processus « standard ». Certains processus de gestion développent une stratégie nationale, appuyée de plans d'action nationaux sectoriels, et d'une démarche linéaire cohérente et intégrée aux thématiques ayant un impact réglementaire, comme la gestion de l'eau, de l'inondation et de la forêt. À l'inverse, certaines politiques plus « standard » comme la gestion des aléas liés aux phénomènes gravitaires et mouvements de terrain sont cadrés seulement par le PPRN. Enfin, d'autres sont des politiques plus ponctuelles et éparpillées venant de sources multiples, comme les politiques sur la biodiversité.

Comme il l'a été montré précédemment, l'importance de la transversalité des liens juridiques entre outils appartenant à des modes de fonctionnement différents permet de gérer la ressource de manière à ce qu'elle ne porte pas préjudice. Cette transversalité juridique entre le mode « nominal » et « défaillant » du territoire est assurée pour les thématiques de l'eau (GEMAPI), mais pour la thématique terre, il n'y a que le code forestier (document réglementaire à portée générale) qui assure une intégration de la gestion de la forêt au risque incendie.

De nombreuses politiques suivent une démarche dite « intégrée ». En effet, les politiques de l'eau intègrent la gestion de la ressource, la gestion du milieu aquatique ainsi que le risque qu'il présente. Cette relation juridique appuie la transversalité et l'intégration multithématique. Cependant, la plupart des politiques dites « intégrées » combinent deux sous-thématiques ou des politiques connexes comme la mer et le littoral, la forêt et sa biodiversité, le littoral et le trait de côte. Ces intégrations se limitent à une combinaison simplifiée. A

---

<sup>122</sup>On entend par là, le discours soutenu sur les sites officiels et statistiques.

l'inverse, certaines politiques, comme les politiques de l'eau, développent un réseau d'outils plus ou moins tous liés, créant parfois des doublons dans les stratégies et plans d'action (exemple des nombreuses aires protégées issues des documents et ayant des finalités similaires comme les réservoirs biologiques et les réserves biologiques des SDAGE, SRCE et celles créées par l'ONF). Il y a la une analyse intéressante à faire sur les choix d'intégration thématique et jusqu'où intégrer pour garantir la cohérence du droit environnemental, identifier les manques et les doublons et en évaluer son efficacité.

Enfin, la gestion des milieux et des risques est très règlementée et imposée, alors que la gestion de la biodiversité est plus volontariste et émane plus de grands accord mondiaux et européens, offrant une grande souplesse dans le choix de ses outils. Il est intéressant de voir comment ces politiques sont utilisées au niveau local, et si la démarche volontariste porte ses fruits.

---

Cette partie d'analyse a montré une différence de préoccupation entre les politiques de l'eau, plus sophistiquées, intégrées et transversales, et les politiques terrestres, plus sectorielles et simples dépendant du propriétaire foncier. Cependant, la lisibilité des liens juridiques n'est pas chose aisée, et le résultat aboutit à un patchwork d'outils entremêlés difficile à analyser. Les thématiques politiques semblent répondre aux besoins territoriaux de manière sectorielle, car elles raisonnent par types de portion du territoire, mais lorsqu'elles sont mises en pratique, le choix des outils, le fait que les outils règlementaires sont trop spécifiques ou, au contraire, trop généraux, ou les disparités entre territoire (plus ou moins riche, plus ou moins soumis aux risques, etc.), peut conduire à des outils non adaptés à la réalité territoriale ou aux besoins des territoires. C'est à travers l'enquête de terrain que ce travail d'analyse est réalisé. Dans tous les cas, chaque document opérationnel choisi ou imposé, une fois élaboré, génère des règles d'aménagement et de gestion territoriale applicable et superposable à une portion de territoire. Ces règlements superposés ne doivent pas présenter de contradiction. C'est dans cet esprit que la méthodologie de vérification des incohérences de la mise en œuvre des politiques publiques est développée dans la prochaine partie.

### 3. Méthode de modélisation pour appliquer à des territoires d'étude

Cette dernière partie du deuxième chapitre complète le cycle empirique de l'analyse opérationnelle et initie une étape de transition qui explique comment analyser la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local depuis l'état des lieux des processus de gestion environnemental présenté dans les parties précédentes du même chapitre. C'est cette étape de la méthodologie qui sera appliquée aux territoires au chapitre III.

#### a. Modélisation à partir des périmètres d'action des outils de gestion environnementale

Suite aux constats faits sur la cohérence des processus juridiques de mise en œuvre des politiques environnementale, cette étape de la méthode se concentre sur leur périmètre d'action, pour ramener les textes législatifs à leur portée spatiale. En d'autres termes, il est question de traduire le processus descendant de leur mise en œuvre (représenté par les logigrammes) en prenant la définition de leur périmètre d'action et de la reporter sur plan représentant des territoires d'études. Par exemple, un PPRN agit sur le territoire communal, un SCOT sur le territoire de l'EPCI qui le porte, un SDAGE concerne un bassin hydrographique et un SRCE sur la région. Pour ce faire, il est question de considérer seulement les documents réglementaires, appliquant des zonages ou des règlements sur une portion de territoire.

La méthode consiste à attribuer une couche SIG (système d'information géographique) par outil en cartographiant son périmètre d'action puis de superposer les couches sur plan. Les superpositions identifiées représentent le chemin critique dans l'élaboration des politiques publiques. En effet, cette approche est inspirée de la méthode du chemin critique d'un processus (CPM – Critical Path Method en anglais<sup>123</sup>) associé à la gestion de projet. Le CPM est une technique d'analyse dont le but est d'identifier le chemin critique, c'est-à-dire la série d'activités sur lesquelles l'analyste doit focaliser son attention en termes de contrôle de délais et de respect des jalons, ce qui représente le risque le plus important en termes de décalage projet. Dans le contexte de l'étude, il est question de mettre en évidence la superposition des périmètres d'action des outils de gestion environnementale, le chemin critique étant cette superposition qui peut mettre en danger la cohérence des règlements superposés. Cette démarche utilise la méthode de cartographie comme système d'information géographique (SIG) pour recueillir, stocker, traiter, analyser, gérer et présenter les données spatiales relatives aux périmètres d'action des outils.

---

<sup>123</sup> Cette méthode a été développée à la fin des années 1950 par Morgan R. Walker de l'industrie chimique américaine DuPont et par James E. Kelley, Jr. de l'industrie américaine de fabrication de machines Remington Rand. Kelley a attribué le terme « critical path » aux travaux réalisés dans le cadre du PERT (*Program Evaluation and Review Technique*), à peu près à la même époque par Booz Allen Hamilton et la U.S. Navy. DuPont mettait déjà en pratique ce qui allait être connu sous le terme de « chemin critique » entre 1940 et 1943 et contribua au projet Manhattan de la Seconde Guerre Mondiale. CPM est aujourd'hui utilisé dans tout type de projet, comme la construction, l'aérospatial, la défense, le développement logiciel, la recherche, le développement de produits, l'ingénierie et la maintenance d'usine.

Lors de la modélisation par logigramme, un premier travail avait été fait sur la distinction de forme des outils opérationnels ainsi que sur l'échelle de leur périmètre d'action. A partir des documents matérialisant les outils de gestion, il a été possible de vérifier l'échelle exacte de chaque outil par rapport aux territoires d'étude. En effet, certains outils n'agissent pas sur des périmètres d'action standard comme la région, le département ou la commune. Lorsqu'un outil agit sur le périmètre d'un EPCI ou un bassin versant par exemple, ce sont les limites de cet EPCI ou du bassin versant qui sont précisément reportées sur la cartographie du territoire d'étude.

La plupart des couches SIG sont accessibles gratuitement (politique gouvernementale de l'open data) sur les sites de référence, la principale source étant le GEO-IDE - Carmen<sup>124</sup> (Infrastructure de Données Electroniques Géographiques - CARTographie du Ministère chargé de l'Environnement). En effet, à la demande de l'État, deux sites web nationaux ont été créés pour faciliter l'utilisation de l'information géographique par tous les acteurs : le BRGM a mis en œuvre le Géocatalogue, qui permet de rechercher les cartes et les données grâce à un catalogue et un moteur de recherche et l'IGN a mis en ligne le Géoportail, qui permet de les visualiser sur l'écran de son ordinateur. Pour faire face à la croissance des besoins des services en matière d'information géographique et faciliter la mise en œuvre des obligations de la directive Inspire, la commission de coordination de l'information géographique (CCIG) a lancé le programme Géo-IDE, qui vise à développer des outils informatiques pour faciliter la production, la gestion, l'utilisation, le traitement, le partage et la publication de données géographiques. L'application Géo-IDE<sup>125</sup>, développée par les ministères de l'écologie et de l'agriculture sous l'égide de la CCIG, a pour finalité de faciliter les missions d'aménagement du territoire et de gestion de crise des services de l'État par une meilleure maîtrise de l'information géographique et de leur permettre de respecter les obligations de la directive Inspire. Elle est une des trois infrastructures de données géographiques (IDG) du programme interministériel Géo-IDE et partage ses composants avec les deux autres IDG, Carmen et Prodige, dont elle se distingue par sa cible (prioritairement les services de l'État) et son intégration dans l'environnement organisationnel et technique des ministères (hébergement en centre serveur de l'État, dimensionnement pour une grande organisation, intégration de l'annuaire et des règles de sécurité). Les DREAL, responsables de l'alimentation en données, donnent donc accès à des cartographies interactives, des données territoriales et des données SIG à télécharger et actualisées. Ces données ont été traitées avec le logiciel ARCGIS et vérifiées grâce aux documents officiels. Ce sont donc des cartes actualisées qui sont présentées au chapitre III.

Une fois ce travail de recueil de données effectué, un travail de traitement des superpositions des couches a été réalisé et a permis d'analyser la cohérence réglementaire de chaque territoire d'étude<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Voir bibliographie des couches SIG

<sup>125</sup> <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r889.html>

<sup>126</sup> Voir résultat au chapitre III

## b. Vérification des résultats par enquête terrain

Afin de donner une portée concrète aux résultats d'analyse conceptuelle et opérationnelle, un travail d'enquête de terrain a été effectué. L'objectif de ce travail de terrain, était dans un premier temps de compléter des données manquantes et de comprendre certaines informations pour l'appropriation des outils de gestion environnementale (portée, stratégie, etc.). Dans un deuxième temps, il a été question de vérifier les conclusions de l'analyse théorique.

Pour ce faire, deux méthodes d'enquête reconnues ont été utilisées : les entretiens semi-dirigés et les observations directes photographiées.

L'entretien semi-directif<sup>127</sup> est une technique d'enquête qualitative fréquemment utilisée dans les recherches en sciences humaines et sociales. Il permet d'orienter en partie (semi-directif) le discours des personnes interrogées autour de différents thèmes définis au préalable par les enquêteurs et consignés dans un guide d'entretien<sup>128</sup>. Il peut venir enrichir et approfondir des domaines spécifiques liés à l'entretien non directif qui se déroule librement à partir d'une question. Ce type d'entretien peut venir compléter des résultats obtenus par une enquête quantitative, en ce cas les entretiens apportent une richesse et une précision bien plus grandes dans les informations recueillies, grâce notamment aux possibilités de relances et d'interactions dans la communication entre interviewé et interviewer, ils ont aussi l'avantage d'engendrer une puissance évocatrice des citations/verbatim. L'entretien révèle l'existence de représentations profondément inscrites dans l'esprit des personnes interrogées et qui ne peuvent s'exprimer au travers d'un questionnaire quantitatif.

Les entretiens semi-directifs ont permis de donner une approche du vécu des gestionnaires et des décideurs locaux en matière d'application des politiques publiques et d'utilisation des outils de gestion règlementaires. L'objectif était de capter les objectifs derrière l'initiative d'élaboration des outils, la compréhension des gestionnaires et leur appropriation des politiques publiques, leur opinion concernant l'organisation de politiques publiques et les exigences, les difficultés de mise en œuvre ainsi que les améliorations possibles. Le recueil de ces informations avait pour ambition réfuter ou vérifier les résultats d'analyse issus de la méthodologie théorique. La méthode a comporté cinq phases :

- Phase 1: choix des territoires et prise de rendez-vous avec les acteurs :

Cette étape avait pour objectif de choisir des terrains d'étude pertinents et complémentaires afin d'étudier différentes mises en pratiques avec différents outils et acteurs. Trois terrains en région PACA ont été choisis. Deux territoires ruraux de montagne et un territoire urbain littoral<sup>129</sup>. En fonction du périmètre de ces territoires, une liste des outils et des acteurs pour chaque territoire a été dressée afin de déterminer les acteurs pertinents à l'étude. Il était important de garder un échantillonnage ouvert pour une approche encore exploratoire du sujet. En effet, une diversité d'acteurs était nécessaire à cette analyse préliminaire de la mise

---

<sup>127</sup> Beaud, S. Weber, F, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris : La Découverte, 1997, Becker, H.-S, *Les Ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte, 2002.

<sup>128</sup> Voir annexe H Guide d'entretien semi-directif

<sup>129</sup> La caractérisation des terrains d'étude est faite en première partie du chapitre III

en œuvre des politiques publiques environnementales afin de cerner les différentes étapes de la mise en œuvre des politiques environnementales. L'objectif était de rencontrer des gestionnaires et des décideurs locaux, mais également des acteurs issus de la décentralisation et d'autres issus de la déconcentration de l'action publique. Le gestionnaire est celui qui élabore ou met en œuvre la politique publique au sein de son territoire. Il s'agit souvent de collectivités territoriales, de syndicats mixtes ou d'associations. Le décideur, ou l'instructeur, est celui qui décide des politiques publiques qui sont appliquées sur son territoire de compétence, il est souvent un service déconcentré, comme la DREAL (sous l'égide du préfet de région) au niveau régional et la DDT (sous l'égide du préfet de département) au niveau départemental. Une fois les acteurs sélectionnés, une première prise de contact et une confirmation de rendez-vous ont été réalisées.

- Phase 2 : élaboration d'un guide d'entretien adaptable

Dans une approche exploratoire, il a été nécessaire d'élaborer un guide d'entretien pertinent pour l'ensemble des acteurs à rencontrer. Afin de poursuivre les objectifs listés précédemment, le guide se compose de quatre parties :

- Présentation de l'interviewé pour connaître son parcours, son métier, sa fonction et son contact avec les sujets abordés ;
- Etat des lieux des caractéristiques environnementales (incluant les risques) pour comprendre la lecture qu'il fait de son territoire (rapport au territoire et perception des risques) ;
- Etat des lieux des politiques appliquées et outils de gestion utilisés (appropriation des politiques publiques) ;
- Difficultés, nécessités, besoins concernant le processus de mise en œuvre.

L'entretien était prévu pour durer entre 45 min et 1h30 selon le profil des interviewés.

- Phase 3 : entretien

- Introduction et présentation de l'étude :

La présentation du sujet de l'étude était un moment important pour, d'une part, rendre compréhensible l'objectif de l'entretien pour que les réponses soient le plus pertinentes possible en regard des questions posées, et d'autre part, susciter l'intérêt de l'interviewé afin qu'il partage sans restriction son vécu dans la mise en œuvre des politiques publiques. Tous les acteurs ont accepté d'enregistrer les entretiens.

- Entretien semi-dirigé ;
- Conclusion, questions et retour

Cette dernière étape était l'opportunité de laisser s'exprimer librement (sans être dirigé) l'interviewé et de cerner des réactions supplémentaires et recueillir un retour sur l'échange. C'était également le moment de le remercier et de demander des contacts d'acteurs aillant un vécu intéressant à partager.

- Phase 4 : retranscriptions et analyse

Le travail de retranscription s'est fait de manière à ce que l'écrit concentre les idées principales énoncées durant l'entretien. En effet, durant les échanges, les idées se répétaient, parfois le discours divaguait sur d'autres sujets ne concernant pas l'étude. Les informations relatives aux questions posées ont été retranscrites avec les mots et le vocabulaire utilisés par les interviewés. Ensuite une analyse des retranscriptions a été effectuée en fonction des objectifs des entretiens, c'est-à-dire, vérifier les compléments d'informations, et les

difficultés de mise en œuvre des politiques publiques au sein du projet territorial. Au total, douze acteurs ont été rencontrés, avec une répartition de trois à quatre acteurs par territoire, dont deux services déconcentrés, trois communes, deux syndicats mixtes, deux établissements publics, et près de dix-sept heures d'entretien retranscrit, oscillant entre quarante-cinq minutes et deux heures et dix minutes par entretien.

Cette technique a pour but, tout en étant centrée sur le sujet interrogé, de garantir l'étude de l'ensemble des questions qui intéressent l'enquêteur. Elle assure aussi la comparabilité des résultats entre même type d'acteurs. La principale difficulté était de tenir le temps imparti. En effet, certains acteurs ont une facilité à communiquer et transmettre des informations, accentuée d'un intérêt pour l'étude, les entretiens ont doublé le temps prévu au départ. Pour tous les entretiens, l'ensemble des questions a trouvé réponse et la collaboration des acteurs a été bonne.

Un complément d'information a été apporté par l'observation directe photographiée. En effet, pour chaque territoire, et suite à la confirmation des rencontres avec les acteurs, des itinéraires ont été planifiés suivant une logistique précise, afin de pouvoir réaliser les entretiens et visiter des lieux d'intérêt associé au supposé discours de l'interviewé. Ces lieux étaient des lieux potentiellement à risque ou vulnérable, où ayant subi un aléa, remarquable ou soumis à un zonage environnemental. Ils ont été identifiés grâce aux sites de référence des risques (catnat, risknat, etc.<sup>130</sup>) et de protection de l'environnement ainsi qu'à partir des outils eux-mêmes. Durant les entretiens, les itinéraires ont été complétés par de nouveaux lieux d'intérêt indiqués par les acteurs.

---

Cette dernière partie a apporté les derniers éléments méthodologiques afin de tester les hypothèses de départ et répondre aux différents questionnements associés à l'étude. En effet, cette méthode d'identification d'un chemin critique par superposition de couches représentant des périmètres d'action des outils de gestion utilisés sur un territoire et la vérification des réelles difficultés des acteurs lors de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales, devraient nous apporter des éléments de réponse sur la cohérence des politiques publiques environnementales.

---

<sup>130</sup>Voir bibliographie

## Conclusion du chapitre II

Dans ce deuxième chapitre, il a été question d'identifier les processus de gestion environnementale grâce à la construction d'une méthodologie de représentation des logiques politiques, appelées « préoccupations » politiques confrontées à celle des territoires. Cette modélisation a été ramenée au mode plan par les périmètres d'action des outils afin d'identifier un chemin critique matérialisé par les superpositions de couches de périmètre d'action d'outils de gestion environnementale.

La première phase de la méthodologie permet d'identifier les processus technico-juridique de mise en œuvre du droit environnemental par thématique politique (eau, inondation, incendie de forêts, forêts, etc.) en se concentrant sur deux grandes thématiques territoriales (eau et terre) et en considérant deux modes de fonctionnement des territoires (nominal et défaillant). Elle a permis de mettre en évidence plusieurs constats sur la mise en œuvre des politiques publiques, notamment sur les interactions juridiques entre les différents outils de gestion territoriale définis par le droit français. En effet, dans une première lecture, il a été repéré une différence de préoccupation entre les politiques de l'eau, plus sophistiquées, intégrées et transversales, et les politiques terrestres, plus sectorielles et simples dépendant du propriétaire foncier. Les politiques de la biodiversité quant à elles sont éparpillées et la transversalité entre le mode nominal et défaillant n'est pas vraiment assuré par les politiques liés aux ressources terrestres. Enfin, les thématiques politiques semblent répondre aux besoins territoriaux de manière sectorielle, mais lorsqu'elles sont mises en pratique simultanément, se posent des difficultés de lecture due à la complexité du schéma technico-juridique.

Dans une deuxième phase, une construction d'une méthode d'analyse cartographiée a été proposée en vue de vérifier la cohérence de mise en œuvre des politiques environnementale sur un territoire donné. En effet, la dimension spatiale a été exploitée dans le but de poser sur plan des périmètres d'action des outils, et d'identifier les superpositions réglementaires et ainsi déterminer des chemins critiques réglementaires dans l'application du droit environnemental territorial.

C'est en une troisième phase, qu'une enquête de terrain doit permettre de vérifier les résultats théoriques de la méthode afin de tester les hypothèses de départ et répondre aux différents questionnements associés à l'étude. En effet, en mettant la méthode en pratique dans des conditions réelles il sera possible, d'une part, de tester le modèle en fonction de la pertinence des résultats recueillis, et d'autre part, identifier des contradictions réglementaires, des antagonismes de politiques ou encore des synergies porteuses de résultats positifs. L'objectif de la méthode est finalement de déceler les défauts de fonctionnement d'un système politique pour définir des actions d'ajustement pertinentes et efficaces.

Dans le troisième chapitre, la mise en situation de la méthode apportera les réponses à ces questions.

# CHAPITRE III. Application du modèle opérationnel à trois terrains d'étude

---

Ce dernier chapitre présente les résultats de l'application de la méthode de vérification de la cohérence des politiques environnementales au sein de trois territoires d'étude : la vallée du Buëch, le parc naturel régional du Queyras et la commune de la Ciotat. Ces trois territoires sont complémentaires car ils présentent des caractéristiques géographiques, environnementales et sociales différentes. En effet, outre le fait qu'ils représentent trois échelles géographiques différentes (commune, parc régional et vallée), les territoires de la vallée du Buëch et du parc naturel du Queyras sont tous deux territoires ruraux de montagnes et de rivière, alors que la commune de La Ciotat est un territoire urbain, industriel et littoral<sup>[1]</sup>.

Une première présentation des territoires est réalisée afin de comprendre de quelles composantes environnementales et physiques les territoires sont dessinés, ainsi que leurs enjeux sociaux et économiques. Cette présentation servira à alimenter les préoccupations environnementales territoriales, ainsi que le diagnostic sur les lieux remarquables et vulnérables aux risques naturels.

Il est ensuite fait un diagnostic juridique des outils de gestion utilisés par les territoires selon la méthode expliquée dans ce mémoire. En effet, chaque territoire a ses propres enjeux, et il est intéressant d'analyser en fonction des enjeux, leur décision en matière de gestion territoriale à travers les outils et les zonages de protection.

Le retour des entretiens semi-dirigés alimente continuellement ces deux diagnostics.

Un retour sur le modèle est fait afin de mettre en exergue les résultats conquis et les limites et les biais.

Finalement, ce chapitre est voué à réfuter ou vérifier les hypothèses de départ selon lesquelles il y aurait des superpositions de périmètres d'action engendrant des risques juridiques pour les règlements superposés, et ainsi causant des contradictions réglementaires au sein d'un même territoire.

---

<sup>[1]</sup> Voir présentation à la première partie du chapitre

# 1. Diagnostic environnemental de trois terrains d'étude complémentaires

Cette première partie du dernier chapitre de ce mémoire est vouée à présenter les caractéristiques sociales, naturelles et anthropiques des trois territoires d'études, ainsi que leurs vulnérabilités aux aléas à travers des analyses cartographiées selon les données officielles des institutions nationales et régionales françaises<sup>131</sup>.

## a. Trois territoires d'étude de la région PACA<sup>132</sup>

La région Provence-Alpes Côte-d'Azur (PACA) s'étend sur 31 700 km<sup>2</sup> (5,7% du territoire) et sa population de 4,815 millions d'habitants (8% de la population française), en constante augmentation, est concentrée sur une partie limitée du territoire (bordure littoral et vallées). La région est caractérisée à la fois par l'importance des zones de reliefs au Nord, peu favorables aux activités humaines, par la Provence en son cœur et par une frange méditerranéenne très attractive au Sud. Le littoral et les grandes vallées connaissent une pression anthropique forte. À l'ouest, le relief est relativement plat, baigné par le Rhône et ses affluents (Aygues, Durance notamment). Les plaines de Vaucluse sont des plaines alluviales alors que la Crau est une plaine caillouteuse sèche. Le delta du Rhône forme la Camargue, formée d'étangs (étang de Vaccarès) et de pâturages amphibies. La côte d'Azur compte deux massifs forestiers, l'Esterel et le massif des Maures. Plus à l'ouest, le littoral est dominé par des falaises de calcaires blancs accidentées de gorges : les calanques. Les Préalpes forment la moyenne et la haute Provence : Ventoux, montagne de Lure, Préalpes de Digne et de Castellane, plateau de Valensole, plan de Canjuers (coupé des gorges du Verdon), plan de Caussols. Plus au sud se trouvent les reliefs du Luberon, des Alpilles, de la montagne Sainte-Victoire et de la Sainte-Baume. À l'est, les Préalpes s'achèvent près de la mer, vers Nice et Menton<sup>133</sup>. Enfin, la région comprend plusieurs zones de moyenne et haute montagne : le Mercantour à l'est, avec son point culminant à 3 143 m : la Cime du Gélas, le massif des Écrins au nord qui culmine à plus de 4 000 m d'altitude (Barre des Écrins à 4 102 m, Pelvoux à 3 946 m), et les massifs moins étendus du Dévoluy, du Queyras et des Cerces. La Provence est dessinée de garrigues et de maquis. Le littoral provençal, sous pression foncière et touristique, comporte neuf cent kilomètres de côtes environ et la mer Méditerranée, plus salée et chaude que l'Atlantique, abrite plus de 10 000 espèces, dont près du quart sont endémiques. La région se caractérise par une grande diversité naturelle, héritée de la topographie, de la géologie, et de la climatologie. Elle comporte une diversité des milieux aquatiques (torrents de montagne, lacs d'altitude, rivières en tresses, rivières méditerranéennes, cours d'eau temporaires, delta de Camargue, étangs, lagunes saumâtres, marais). La ressource en eau est globalement

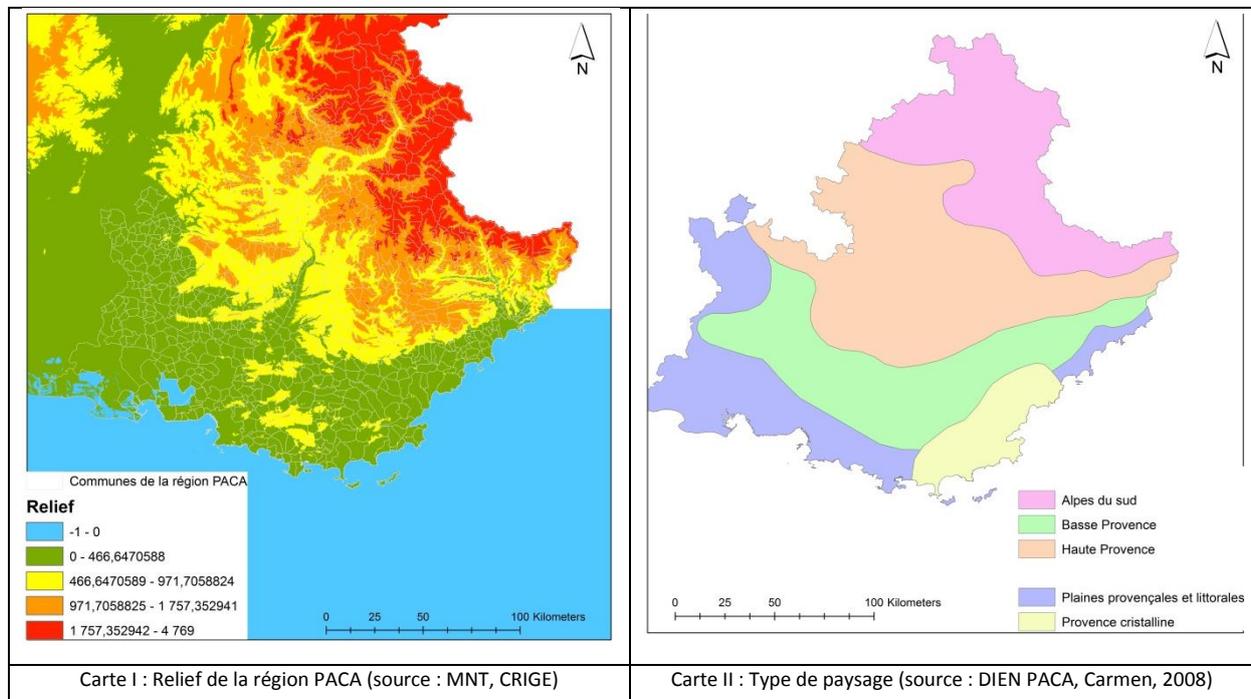
---

<sup>131</sup> Voir bibliographie.

<sup>132</sup> Voir annexes IA et IB

<sup>133</sup> [http://www.larousse.fr/encyclopedie/region-france/Provence-Alpes-C%C3%B4te\\_dAzur/139715](http://www.larousse.fr/encyclopedie/region-france/Provence-Alpes-C%C3%B4te_dAzur/139715)

abondante mais inégalement répartie dans le temps et dans l'espace<sup>134</sup>. La Durance et le Verdon (son principal affluent) constituent une ressource superficielle abondante à l'échelle régionale, couvrant 60% des usages de l'eau dans la région<sup>135</sup>. La région PACA est une région qui abrite près des deux tiers des espèces végétales françaises, un tiers des espèces d'insectes, plus de dix espèces de mammifères marins, et de nombreuses espèces d'oiseaux migrateurs et nicheurs<sup>136</sup>. Les zones humides sont très diversifiées et la forêt couvre plus d'un tiers de la région et la faible exploitation du bois permet son extension.



L'exposition de la région aux risques naturels est directement associée au caractère du climat méditerranéen et au fait qu'elle soit un territoire contrasté tant d'un point de vue géographique avec ses montagnes et sa façade littorale que d'un point de vue géologique<sup>137</sup>. En effet, la sécheresse estivale et la violence des précipitations automnales favorisent alternativement feux de forêts<sup>138</sup>, mouvements de terrains et inondations. La présence de reliefs abrupts contribue au caractère torrentiel des écoulements<sup>139</sup> et à la fréquence des mouvements de terrains. Les départements alpins sont bien sûr très concernés par ces risques mais les départements côtiers ne sont pas épargnés, notamment par les phénomènes de retrait gonflement, des affaissements de terrains suite à des effondrements de cavités souterraines d'origines naturelles ou humaines et les phénomènes d'effondrement des falaises côtières. Ce territoire présente de ce fait l'ensemble des typologies de mouvements de terrain (chutes de blocs, affaissements, glissements de terrain, etc.). De plus, la région est également la plus sismique de France métropolitaine et les trois départements alpins sont sujets aux avalanches. Enfin, l'abondance de territoires forestiers, alternés de garrigue, en fait un territoire en proie

<sup>134</sup> <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/eaux-et-milieux-aquatiques-r146.html>

<sup>135</sup> <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/eaux-et-milieux-aquatiques-r146.html>

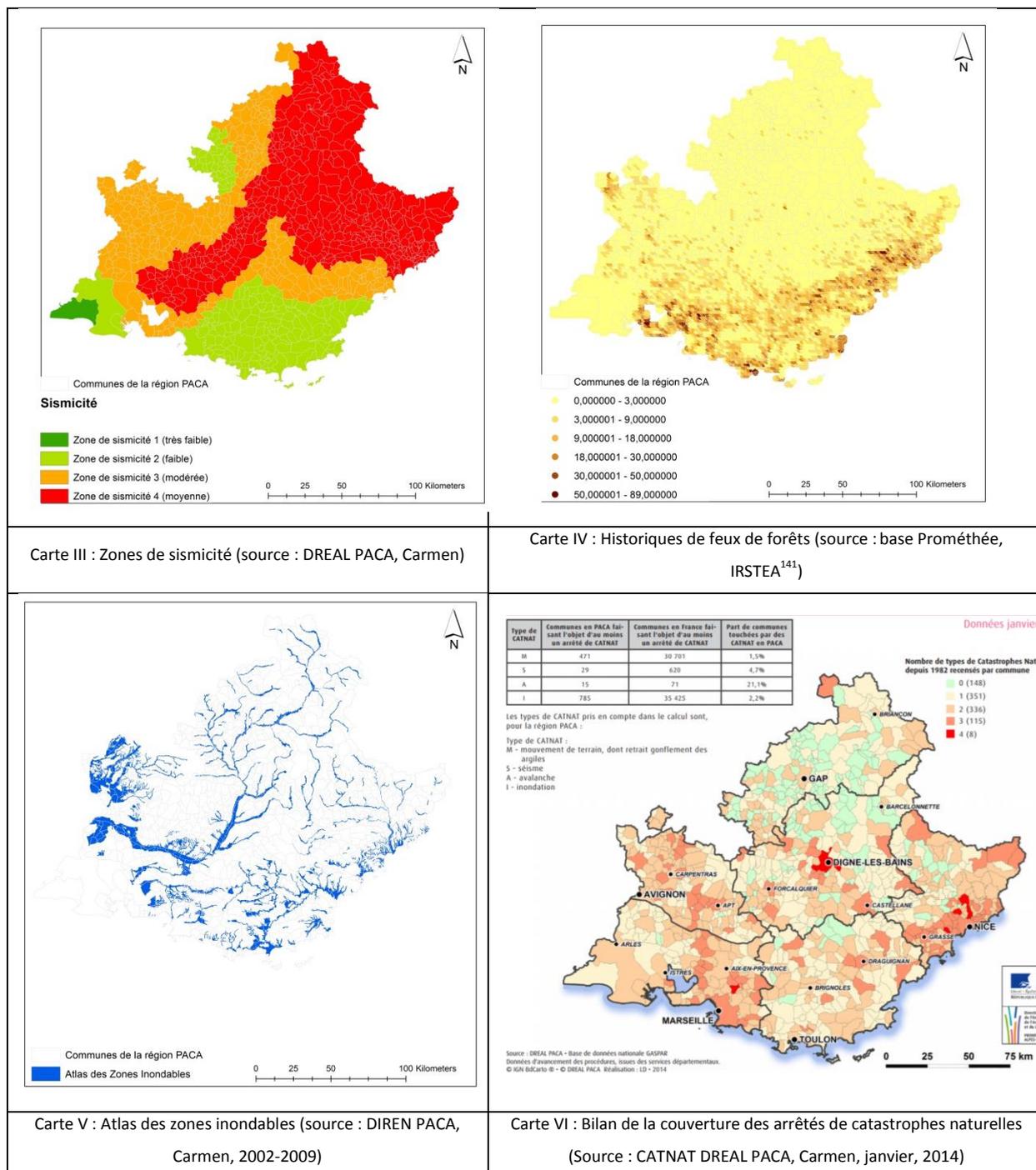
<sup>136</sup> <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/biodiversite-eau-paysages-r107.html>

<sup>137</sup> <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/prevention-des-risques-r109.html>

<sup>138</sup> Chaque année en été mais également dès le printemps, des milliers d'hectares sont brûlés et nécessitent une importante mobilisation préventive et de lutte contre l'incendie

<sup>139</sup> Il y a eu des crues torrentielles concernant de nombreux cours d'eau : crues de type cévenol dans le Vaucluse et les Bouches-du-Rhône en 2002, l'Ouvèze (Vaison-la-Romaine 1992), le Lez (Pertuis 1993), le Guil dans le Queyras, le Verdon, les fleuves côtiers du Var, la Siagne

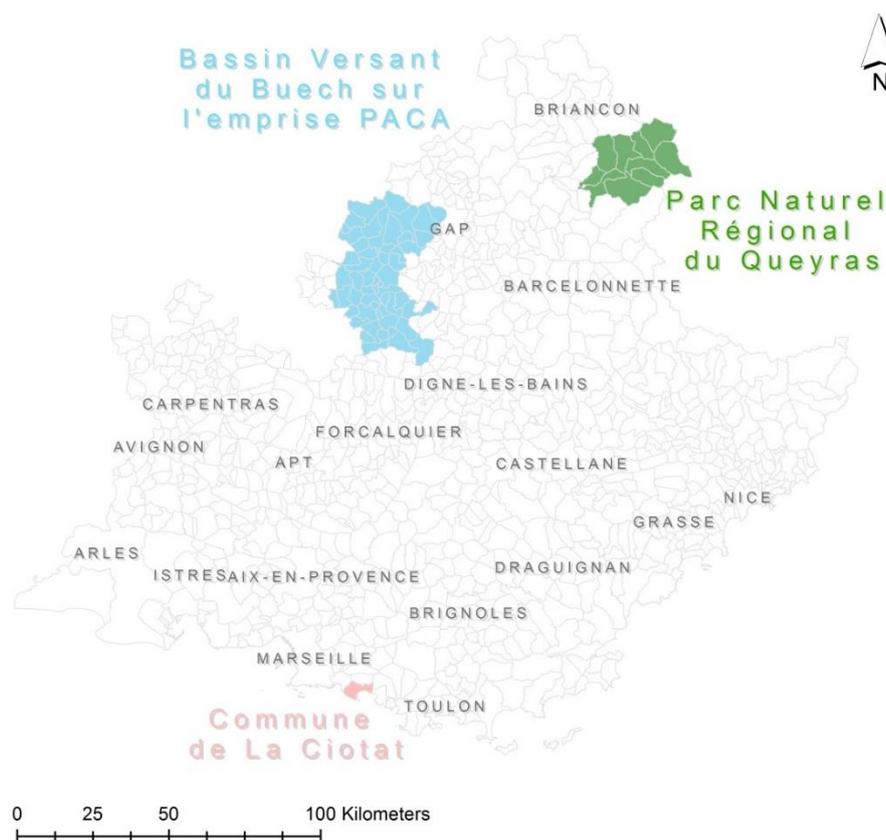
aux incendies de forêts. Ainsi, la totalité des communes est confrontée à un risque naturel au minimum<sup>140</sup> et les communes affectées par les divers phénomènes naturels abritent plus d'un million de personnes. Ainsi, 78% des communes de la région ont déjà fait l'objet d'arrêtés de catastrophes naturelles. Par ailleurs la pression foncière qu'engendre l'attrait de la région accroît, de fait, le nombre de personnes et de biens exposés, quels que soient les risques.



<sup>140</sup> 97,4 % des communes sont soumises au risque feux de forêts, 85 % au risque inondation, 81,5 % au risque sismique, 78 % au risque mouvements de terrain, 13 % au risque avalanche et 83 % ont été déclarées en état de catastrophe naturelle (arrêté CatNat) de 1982 à 2008. (Source Gaspar – ministère chargé de l'écologie, décembre 2008)

<sup>141</sup> Il n'existe pas à l'heure actuelle un atlas des zones sensibles aux feux de forêts.

Les trois territoires d'études choisis couvrent l'ensemble des caractéristiques environnementales et risques de la région PACA : la vallée du Buëch et la vallée du Guil (parc naturel régional du Queyras) qui se situent au nord de la région et la commune de La Ciotat qui se situe sur le littoral méditerranéen. Les deux premiers sont des territoires ruraux de montagne, caractérisés par leur rivière, alors que le dernier est une commune urbaine littorale soumise à de fortes pressions économiques et foncières.



Carte VII : Carte des trois territoires d'étude (source : couche des communes PACA, IGN, CRIGE)

## b. Trois profils environnementaux différents<sup>142</sup>

### Les vallées du Buëch<sup>143</sup>, une rivière naturelle au centre de la basse montagne<sup>144</sup>

La vallée du Buëch se situe dans le département des Hautes Alpes à cheval en sa partie sud sur celui des Alpes de Haute Provence. Avec une superficie de 1 319 km<sup>2</sup> et concentrant 19 081 habitants (14,4 habitants au km<sup>2</sup> contre 24,7 habitants pour le département), elle est composée de plus d'une soixantaine de communes<sup>145</sup>, organisées en quatre communautés de commune et d'un syndicat mixte pour gouverner sa rivière : le Syndicat Mixte de Gestion Intercommunautaire du Buëch et de ses Affluents (SMIGIBA)<sup>146</sup>.

<sup>142</sup> Voir les annexes I Composantes physiques, naturelles et anthropiques des territoires et occupation des sols

<sup>143</sup> <http://www.paysages-hautesalpes.fr/atlas-paysager-r14-les-vallees-buech.html>

<sup>144</sup> Voir annexes IC et ID

<sup>145</sup> En entier : Laragne-Montéglin 3756 hab., Veynes 3186 hab., La Roche-des-Arnauds 1398 hab., Serres 1283 hab., Aspres-sur-Buëch 819 hab., Ribiers 794 hab., Montmaur 519 hab., Rosans 519 hab., Lazer 329 hab., Orpierre 328 hab., Aspremont 320 hab., La Faurie 316 hab., Châteauneuf-de-Chabre 315 hab., Trescléoux 311 hab., Lagrand 268 hab., Savournon 241 hab., Eyguians 232 hab., Barret-sur-Méouge 227 hab., La Bâtie-Montsaléon 210 hab., L'Épine 182 hab., Antonaves 179 hab., La Beaume 164 hab., Saint-Pierre-d'Argençon 158 hab., Chabestan 153 hab., Le Bersac 152 hab., Éourres 151 hab., Saint-André-de-Rosans 146 hab., Furmeyer 142 hab., Bruis 77 hab., Chanousse

Les vallées des Buëch, avec des altitudes moyennes ne dépassant pas les 1 900 mètres, annoncent la fin du territoire provençal et le début du pays haut alpin avec en arrière-plan le massif du Dévoluy. Une alternance géologique de roches dures des calcaires associées aux roches tendres des marnes a créé des paysages où les pentes légères des versants sont parfois boisées et parfois rocheuses. Avant leur confluence, le Petit et le Grand Buëch s'écoulent entre deux grands massifs calcaires, le Dévoluy et le Vercors et circulent chacun dans une succession d'évasements et de resserrements, devenant Buëch au niveau de la commune d'Aspres-sur-Buëch. Le cours en tresse du Buëch rejoint la Durance en amont de Sisteron. Des travaux d'endiguement ont été réalisés à partir du XVIIIème, réduisant à plusieurs endroits la largeur du cours d'eau. C'est le cas à Veynes, La Faurie, Aspres sur Buëch et Laragne-Montéglin. En 1992, le barrage hydraulique de Saint-Sauveur va permettre, en plus d'une production énergétique, de renforcer l'irrigation des terres pendant les périodes sèches estivales, car une des spécificités de cette vallée est d'avoir des affinités avec le climat méditerranéen<sup>147</sup> en termes d'ensoleillement et de sécheresse. Les milieux ripoles s'associent aux éboulis et prairies sèches, et la grande disparité démographique entre les communes se lit au travers de ses formes urbaines. Finalement, le Buëch est composé de plusieurs parties paysagères : le paysage montagnard, puis celui des collines de la Roche des Arnauds à Serres, celui du seuil paysager de Serres, celui des hautes vallées et enfin celui de la large vallée urbaine et arboricole. Outre ses rivières et son paysage, le territoire se caractérise également par le Parc naturel régional des Baronnies.

Cette est majoritairement constituée de villages, dont certains à force d'extensions ont pris la forme de ville. Ainsi quatre communes, Laragne-Montéglin, Veynes, La Roche-des-Arnauds et Serres, regroupent à elles seules près de 50 % de la population, tandis que 25 communes ont moins de 100 habitants. Par sa morphologie, ses altitudes moins élevées et la présence de larges vallées, les Vallées des Buëch sont parcourues par un important réseau de voiries routières mais aussi ferrées. Elle dispose ainsi de trois grands axes vers les départements voisins et la ville de Gap. La route E 712 (RD 1075) traverse le territoire du Nord au Sud depuis l'Isère jusqu'aux Alpes de Haute-Provence, et d'Est en Ouest, la RD 994 permet de rejoindre la Drôme et Gap, et notamment pour rejoindre les stations de ski du Dévoluy. La géométrie des voies est à l'image de ces paysages de plaine avec de longues lignes droites, exceptées dans les gorges de la Méouge où la route est sinueuse et encastrée dans les parois rocheuses. Ailleurs dans les vallées, la route a souvent une position centrale, calée en fond de vallée s'associant parfois au cours d'eau. La RD 1075 entre Aspres sur Buëch et le col de Lus la Croix Haute suit le cours du Grand Buëch.

Le territoire est soumis à plusieurs risques<sup>148</sup>, plus particulièrement par les mouvements de terrains tels les chutes de bloc et de pierre, ainsi que des glissements de terrain. Il est soumis aux inondations par débordement des rivières et de leurs affluents ainsi qu'à des crues torrentielles avec parfois des coulées de

---

61 hab., Chateauneuf d'Oze 25 hab., La Haute Beaume 10 hab., Mereuil 90 hab., Etoile Saint-Cyrice 36 hab., Montbrand 67 hab., Montclus 59 hab., Montjay 107 hab., Montmorin 97 hab., Moydans 62 hab., Oze 103 hab., Saint-Auban-d'Oze 74 hab, Rabou 82 hab., Ribeyret 106 hab., Nossage et Benevent 11hab., Saint-Pierre-Avez 33 hab., Le Saix 104 hab., Saleon 97 hab, Salerans 101 hab., Saint-Colombe 62 hab., Saint-Genis 49 hab., Sigottier 88 hab, Saint-Julien-en-Beauchêne 128 hab., Sainte-Marie 42 hab., Sorbiers 45 hab.  
En partie : Manteyer 421 hab., Dévoluy 1046 hab., Gap (Chaudun, pointe non habitée) (source : <http://www.paysages-hautesalpes.fr/atlas-paysager-r14-les-vallees-buech.html>)

<sup>146</sup> <http://www.smigiba.fr/>

<sup>147</sup> Le climat est d'abord montagnard de type supra méditerranéen avec une influence atlantique et continentale.

<sup>148</sup> [Georisque.gouv.fr](http://Georisque.gouv.fr)

boues et également aux phénomènes avalancheux chaque hiver. Il est en zone faible et modérée de sismicité, et le risque incendie de forêt est modéré (petits et moyens feux) et provient de la présence de grandes aires boisées.

### **Le Queyras<sup>149</sup>, parc régional de haute montagne plissée par sa rivière et sous pression de ses aléas<sup>150</sup>**

Le parc naturel régional du Queyras est marqué par la vallée du Guil, d'une superficie de 589 km<sup>2</sup> accueillant 2 500 habitants, avec une densité de 3,9 hab./km<sup>2</sup> (contre 24,7 hab./km<sup>2</sup> pour le département). Le territoire est composé d'une dizaine<sup>151</sup> de commune, de deux communautés de commune, celle du Queyras et celles du Guillestrois et il est gouverné par le syndicat mixte du PNR Queyras<sup>152</sup>. Le parc naturel régional du Queyras date de 1967 et il protège une grande partie du territoire en menant une politique de préservation des paysages et faisant l'objet de plusieurs protections environnementales. Le Queyras est le plus haut Parc naturel régional de France avec 15 sommets à plus de 3000 m et la commune la plus élevée d'Europe : Saint-Véran, qui se situe à 2040 mètres d'altitude.

La vallée alpine du Guil est un paysage de haute montagne où les massifs culminent à plus de 3000 mètres (le Mont Viso culmine à 3841 mètres d'altitude). Le massif queyrassin appartient à la zone piémontaise caractérisée par des roches cristallines, les "roches vertes" ou ophiolites. Ces ophiolites sont les traces géologiques d'un océan disparu, s'étendant autrefois du relief du Chenaillet au mont Viso en passant par les reliefs du Queyras. Le Guil traverse trois formations géologiques majeures : la zone piémontaise schisteuse : sol relativement imperméable favorisant le développement de zones humides (forêts, alpages, prairies), la zone briançonnaise calcaire de l'ère secondaire, composée d'affleurements de roches sédimentaires entaillés d'Est en Ouest par la Combe du Queyras et les Gorges du Guil créant des paysages d'arêtes vives, de pics et d'éboulis, et les moraines du Würm de l'ère quaternaire, riches en matrice fine, et associées aux alluvions fluvio-glaciaires de la Durance. Depuis sa source, au pied du mont Viso jusqu'à sa confluence avec la Durance sous le Mont Dauphin, le Guil traverse différents paysages : la haute vallée glaciaire aux pentes abruptes et peu végétalisées, puis une vallée plus ou moins escarpée entre adrets ouverts et ubacs boisés et enfin la plaine de Guillestre avec ses pentes douces. La vallée possède ainsi des caractéristiques géomorphologiques diverses telles des gorges, des falaises, des vallées étroites et en cul de sac, des cols, des crêtes hérissées, des alpages, des torrents, des rivières et des lacs, autant de reliefs et de formes qui ont déterminé l'occupation du socle par l'homme. La végétation se décline entre prairies alpines et bois denses dans les fonds de vallées. Le climat, le sol mais aussi des lieux reculés ont permis le développement d'une biodiversité riche. La ripisylve s'agence selon l'altitude et la largeur du torrent soit frêle à l'amont et, constituée d'arbres de grande taille qualifiée de forêt alluviale aux alentours de Guillestre, à l'aval. Finalement le paysage est composé des hautes vallées du Guil, des vallées suspendues de la vallée du Guil et de l'avant pays des vallées du Guil : Guillestre.

---

<sup>149</sup> <http://www.paysages-hautesalpes.fr/atlas-paysager-r10-les-vallées-guil.html>

<sup>150</sup> Voir annexes IE et IF

<sup>151</sup> Abries, Aiguilles, Arvieux, Ceillac, Château Ville Vieille, Molines, Ristolas, Saint Véran et la partie attenante quasiment non habitée des communes de Guillestre, Eygliers et Vars. Toutes ces communes, à l'exception de Vars sont signataires de la Charte en tant que communes adhérentes au Parc.

<sup>152</sup> <http://www.pnr-queyras.fr>

Le paysage construit se décline du hameau au village jusqu'à la ville. Le territoire est caractérisé par l'élevage et le pastoralisme. Dans les vallées du Guil, plusieurs types d'habitat se distinguent : les habitats groupés le long de la rivière à Ceillac et à Vars, les habitats groupés en fond de vallée à Arvieux, Aiguilles, Abriès, Ristolas, etc., les habitats perchés à Château Queyras et les habitats étagés le long des courbes de niveau à mi-versant à Molines, Risoul et St Véran. La porte d'entrée de la Vallée du Guil se situe à Guillestre. Reliée à la route nationale 94, axe principal du département, par la RD 902a, la ville est le point de départ des routes départementales qui desservent les vallées du Guil. Territoire avant tout de haute montagne, ses voies de desserte sont à l'image des conditions climatiques et de son relief : souvent en impasse pendant une période de l'année en raison de l'enneigement ou définitivement quand l'escarpement du relief s'impose. La RD 902 permet de rejoindre Briançon par le col d'Izoard et la vallée de Cervières ; vers le Sud c'est la vallée de l'Ubaye par le col de Vars. Après avoir passé Molines en Queyras, la RD 2051 rejoint l'Italie par le col Agnel culminant à 2 744 m. Ailleurs ce ne sont que les routes en impasse d'une desserte exclusive à la vallée. Aucun axe ne permet de se rendre d'une vallée à l'autre sans passer par l'arête dorsale du territoire que sont les RD 902 et 947 qui empruntent le couloir naturel du Guil. Les routes qui permettent d'accéder aux stations sont le plus souvent larges et subissent régulièrement un entretien important.

Le territoire est soumis à plusieurs risques<sup>153</sup>, plus particulièrement les mouvements de terrains tels les chutes de bloc et de pierre, des glissements de terrain et des effondrements, ainsi que l'érosion des falaises côtières, mais aussi l'inondation par débordement de rivière et surtout par crues torrentielles et coulées de boue, et les avalanches en saison hivernale. Entre avalanche et crue, les talwegs et les combes sont redessinés continuellement, et plusieurs villages ont subi ces risques comme les inondations de 1957 et de 2000.

### **La Ciotat<sup>154</sup>, une baie, une ville...<sup>155</sup>**

La Ciotat est une commune de 35 631 habitants située à 31 km à l'Est de Marseille. La ville est reconnue comme pôle nautique par son chantier naval imposant dans le paysage urbain et son port de haute plaisance.

La baie de La Ciotat forme un vaste croissant à cheval, d'Ouest en Est, sur les Bouches-du-Rhône et le Var. Les reliefs les plus hauts encadrent la ville. En effet, elle est dominée par un vaste plateau calcaire, bordé à l'ouest de hautes falaises tombant directement sur la mer, qui se prolongent au nord par le cap Canaille. Ces dernières, les falaises Soubeyranes, atteignent 390 mètres, ce qui les place en tête des plus hautes de France et parmi les plus hautes falaises maritimes d'Europe. Face au large, ces reliefs dominent la mer en falaises vertigineuses s'étirant jusqu'à l'Île Verte qui ferme la baie. Ils se prolongent vers l'Est par des collines littorales qui plongent dans la mer au cap de Saint-Louis, qui marque la limite entre les départements des Bouches-du-Rhône et du Var. Au Nord-Est s'ouvre la plaine viticole de Saint-Cyr-sur-Mer. Un paysage littoral de garrigues et de pinèdes, en amphithéâtre autour du vaste plan d'eau de la baie, s'interrompt à l'Ouest par le triangle abrupt du Bec-de-l'Aigle et son île jumelle. Vers l'Est, les collines de la pointe du Défens plongent dans la mer. On est alors dans le Var. Le cap Canaille s'avance en belvédère vertigineux au-dessus de Cassis face aux Calanques. Le

<sup>153</sup> Georisques.gouv.fr

<sup>154</sup> [https://www.departement13.fr/fileadmin/user\\_upload/environnement/atlas/1\\_La\\_baie\\_de\\_la\\_Ciotat.pdf](https://www.departement13.fr/fileadmin/user_upload/environnement/atlas/1_La_baie_de_la_Ciotat.pdf) et <http://www.laciotat.info/>

<sup>155</sup> Voir annexes IG et et IH

Parc National des Calanques couvrant sa partie terrestre à l'Ouest et sa partie marine au Sud, a été créé en 2012. À la fois terrestre, marin et périurbain, il offre un paysage emblématique de la Provence méditerranéenne et est connu dans le monde entier pour sa valeur paysagère, sa biodiversité remarquable et son patrimoine culturel. Le climat est typiquement méditerranéen et la ville bénéficie d'une durée exceptionnelle d'ensoleillement, avec plus de 2 800 heures de soleil par année, notamment grâce au mistral, qui souffle en moyenne 93 jours par an. Ce dernier, dont la vitesse peut aller au-delà des 110 km/h souffle entre 120 et 160 jours par an, avec une vitesse de 90 km/h par rafale en moyenne.

La ville est concentrée en forme de couronnes depuis le littoral vers l'amphithéâtre paysager. De la vieille ville littorale en cœur de ville, puis en couronnes pavillonnaires et commerciales, elle devient plus diffuse vers les espaces boisés dans les hauteurs de l'amphithéâtre. Elle possède notamment une vaste zone d'activité nommée Athélia créée en 1987 dans le but d'apporter une solution de reconversion aux sites touchés par la fermeture des chantiers navals Normed. Sur 80 hectares, les 4 zones d'ATHELIA accueillent plus de 280 entreprises et environ 4 000 emplois. Elle vit du tourisme et des activités commerciales et industrielles, mais également des activités de la mer. On accède à La Ciotat en venant de Marseille par le train, par l'autoroute A50, qui la contourne par le Nord, d'Ouest en Est, ou par la RD 559 (route de Cassis), depuis le Nord par la RD 3, venant de Ceyreste, et à l'Est, depuis Saint-Cyr-sur-Mer, par la même RD 559. La RD 559, dite route de Marseille traverse la ville d'Ouest en Est, reliant la limite de Cassis à celle de Saint-Cyr-sur-Mer.

La commune est soumise<sup>156</sup> à des mouvements de terrain tels des éboulements, des chutes de pierres et de blocs, des glissements de terrain, ainsi qu'aux incendies de forêts (hotspot, avec de grands incendies en été essentiellement), à des submersions marines et à des inondations par crues torrentielles, ainsi qu'au recul du trait de côte et de falaises. Enfin la ville est en zone faible de sismicité.

---

La région PACA présente un territoire laboratoire intéressant à étudier dans la mise en œuvre des politiques publiques environnementales. Territoire attractif, il est également multipaysager et offre de vastes espaces naturels. Les trois territoires d'études présentent des caractéristiques environnementales et une vulnérabilité aux risques propres à chacun. Le Buëch est une vallée basse des Préalpes avec des espaces ouverts et très peu de population, soumise à des aléas peu fréquents, le Queyras est une vallée de haute montagne sinueuse et resserrée soumise à une fréquence plus élevée d'aléas, et La Ciotat est une commune moyenne littorale et urbaine, échappant jusque-là à l'aléa incendie de forêt et inondation, et emportée par les enjeux métropolitains et la pression foncière.

Il est intéressant maintenant de voir comment la région et ces territoires sont gouvernés et comment sont mise en œuvre les politiques publiques au niveau local.

---

<sup>156</sup> Georisque.goug.fr

## 2. Diagnostic politique de deux types de territoires bien différents

Cette dernière partie du dernier chapitre de ce mémoire est vouée à la présentation des résultats de l'application du modèle d'analyse aux trois territoires présentés plus haut. Il déterminera si les hypothèses de départ sont fondées et donnera un état des lieux analysé des principaux résultats. Un retour sur le modèle est fait en conclusion.

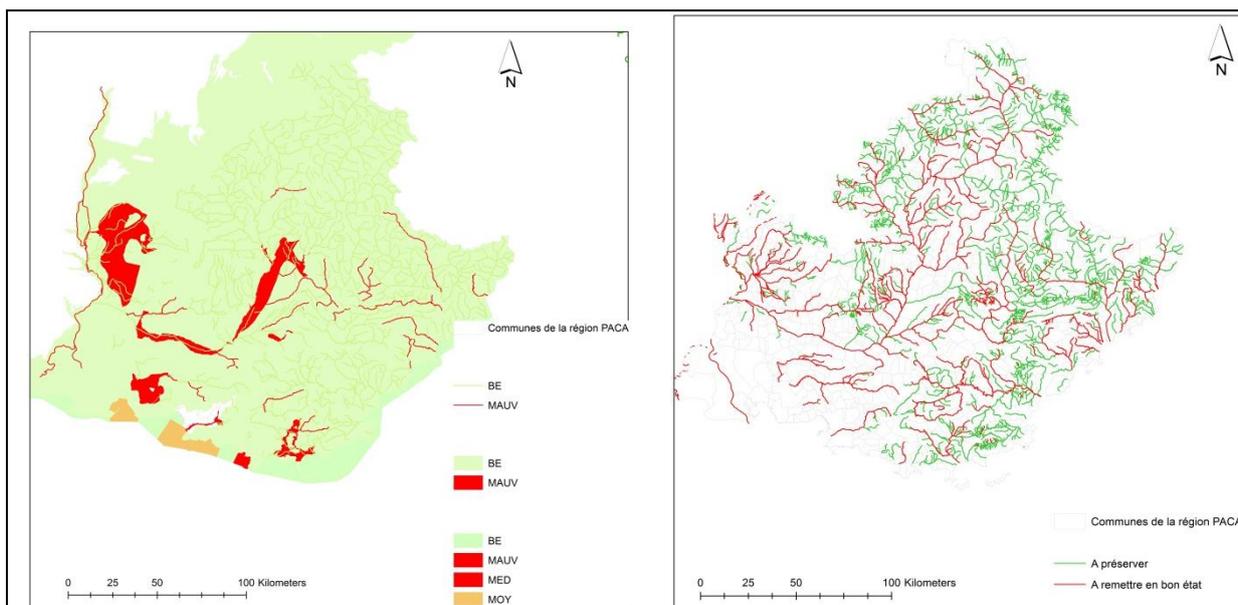
### a. Les outils à l'échelle régionale et suprarégionale

La région PACA se situe dans le bassin hydrographique Rhône Méditerranée. La politique de l'eau est planifiée au niveau du grand bassin hydrographique à travers le SDAGE 2016-2021 (programme de mesures, réservoirs biologiques), et celle plus locale des bassins-versants, à travers neuf SAGE qui sont mis en œuvre ou en cours d'élaboration et une trentaine de contrats de milieux, et également grâce à des projets d'intérêt général. Pour faciliter cette prise en compte des enjeux liés à l'eau, la DREAL PACA a développé un porteur à connaissance « SDAGE et urbanisme, des enjeux croisés et une mise en œuvre réglementaire ». Le SDAGE a réalisé l'évaluation des masses d'eau et a développé un programme d'action pour la restauration de leur « bon état écologique ». 62% des masses d'eau superficielles sont en bon état écologique et 75 % en bon état chimique (Eaufrance). 91 % des masses d'eau souterraine sont en bon état quantitatif et 81 % en bon état chimique (Eaufrance). 46 000 km linéaires de cours d'eau dont 2 000 km sont identifiés comme réservoirs biologiques et 670 km sont en très bon état écologique (Eaufrance). La réglementation demande à préserver et restaurer la continuité écologique et le bon fonctionnement des milieux aquatiques, les zones humides, restaurer une gestion quantitative équilibrée de la ressource en eau, relever les débits laissés au droit des ouvrages barrant les cours d'eau et améliorer la qualité des eaux. D'après le classement des cours d'eau relevant de l'article L.214-17, près de 1000 km de cours d'eau ont été classés comme étant à restaurer. L'objet du classement n'est pas le même pour tous les ouvrages ; il s'agit de permettre le passage de telle ou telle espèce de poissons présente ou potentielle dans le cours d'eau, à la montaison et/ou la dévalaison, et sur certains, de restaurer un transport suffisant des sédiments. Les aménagements nécessaires consistent généralement à aménager une passe à poisson, une échancrure ou à abaisser voire supprimer l'ouvrage lorsqu'il est sans usage. Une fois connues, les zones humides peuvent être protégées par des outils de protection réglementaires (parcs nationaux, APPB), par de l'acquisition (conservatoire du littoral, CEN PACA...) et/ou par des outils contractuels.

La ressource en eaux superficielle est de 14 milliards de m<sup>3</sup> (68 milliards avec le Rhône). Elle couvre 86 % des usages de l'eau en région dont les deux tiers proviennent du système Durance-Verdon. Vingt-et-un territoires sont identifiés dans le SDAGE comme potentiellement déficitaires pour la ressource en eau au regard

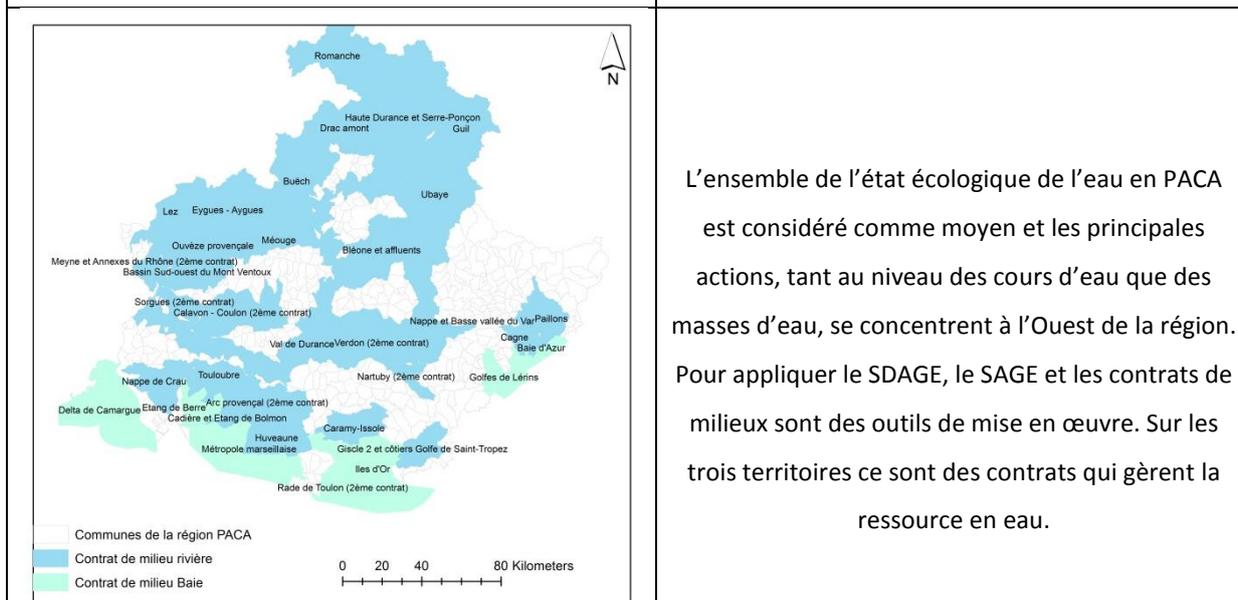
des usages existants. Le SDAGE s'articule avec la Stratégie Locale de gestion du Risque Inondation (SI de l'eau Rhône-Méditerranée) et avec le Plan d'Actions pour le Milieu Marin Méditerranée Occidentale 2016-2021 (DIRM Méditerranée). A l'image du SDAGE, le PAMM Méditerranée Occidentale (programme de mesures, aires marines protégées, etc.) a également fait une évaluation de l'état écologique des aires marines protégées et dicte les moyens de protection de ces aires, telle l'ASPIM - Aires Spécialement Protégées d'Importance (sanctuaire marin) sur la côte bleue.

Les classements et évaluation de l'état écologique des masses et des cours d'eau :



Carte VIII : Etat écologique des masses d'eau (SDAGE, Carmen, DREAL PACA, 2015)

Carte IX : Classement des cours d'eau pour la continuité écologique (SRCE, Carmen, DREAL PACA)



Carte X : Contrats de milieu (Contrats de milieux, Carmen DREAL, PACA)

L'ensemble de l'état écologique de l'eau en PACA est considéré comme moyen et les principales actions, tant au niveau des cours d'eau que des masses d'eau, se concentrent à l'Ouest de la région. Pour appliquer le SDAGE, le SAGE et les contrats de milieu sont des outils de mise en œuvre. Sur les trois territoires ce sont des contrats qui gèrent la ressource en eau.

Le SRCE PACA a défini quatre orientations stratégiques et dix-neuf actions constituant la partie opposable du plan d'action. Des pistes d'actions donnent des éléments opérationnels qui pourraient être mis en œuvre et qui répondent aux objectifs des actions auxquelles elles se rapportent. Les quatre orientations stratégiques sont articulées autour de thématiques. Dix-neuf secteurs prioritaires et cinq Orientations Stratégiques Territoriales (issus de la carte des enjeux de continuités écologiques identifiés lors du diagnostic), se distinguent au regard de leurs sensibilités et appellent une mise en œuvre ciblée combinant plusieurs des actions proposées.

- Orientation stratégique 1 : agir en priorité sur la consommation d'espace par l'urbanisme et les modes d'aménagement du territoire pour la préservation des réservoirs de biodiversité et le maintien de corridors écologiques ;
- Orientation stratégique 2 : Maintenir du foncier naturel, agricole et forestier et développer des usages durables au regard des continuités écologiques ;
- Orientation stratégique 3 : Développer les solutions écologiques de demain en anticipant sur les nouvelles sources de fragmentation et de rupture ;
- Orientation stratégique 4 : Restaurer, protéger et développer une trame d'interface terre-mer dont le fonctionnement semble directement lié à la création ou à la conservation de réservoirs de biodiversité littoraux ou marins.

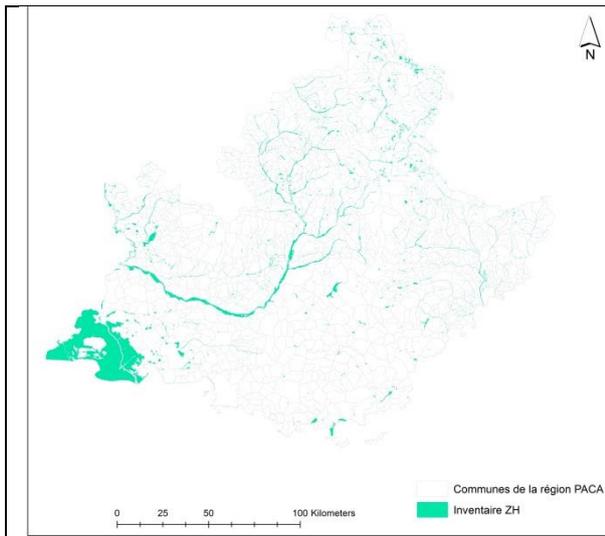
Le dispositif de suivi se structure selon les orientations stratégiques et les moyens qui ont été identifiés dans le Plan d'Action Stratégique comme efficaces et urgents pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques. Vingt-six indicateurs ont été identifiés qui suivront le SRCE pendant cette première période de mise en œuvre.

La Région dispose de ces deux compétences dans le domaine de l'environnement : les Parcs naturels régionaux et depuis 2002, et les Réserves naturelles régionales. La Région PACA comporte sept parcs naturels régionaux (en plus de deux Parcs naturels régionaux en projet) sur les quarante-huit parcs naturels régionaux de France, ainsi que quatre parcs nationaux (Calanques (Bouches-du-Rhône), Port-Cros (Var), Ecrins (Hautes-Alpes/Isère), Mercantour (Alpes Maritimes/Alpes de Haute-Provence)) sur les dix Parcs nationaux de France. Elle comporte également onze réserves naturelles nationales (Camargue, Ecrins, Crau, archipel de Riou, réserves géologiques de Haute-Provence et du Luberon, les Maures, etc.), six réserves naturelles régionales (La Tour du Valat, Partias, Saint-Maurin, La Poitevine-Regarde Venir, L'Ilon et les gorges de Daluis) et quatre réserves de Biosphère : Camargue, Luberon, Mont Ventoux, Mont Viso<sup>[28]</sup>.

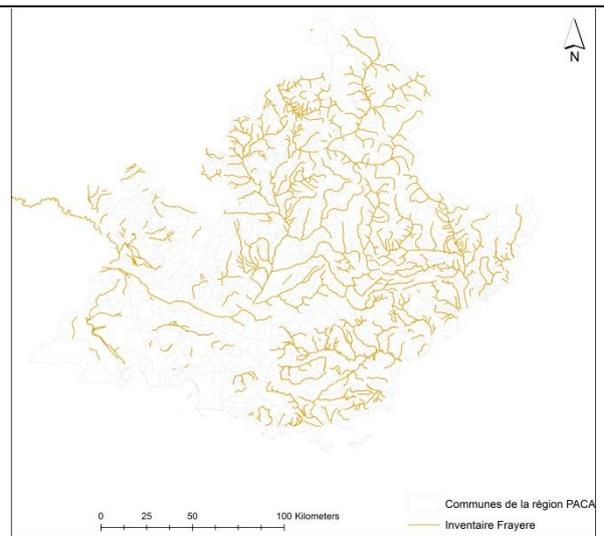
---

<sup>[28]</sup> Voir annexe IC Grands territoire de protection PACA

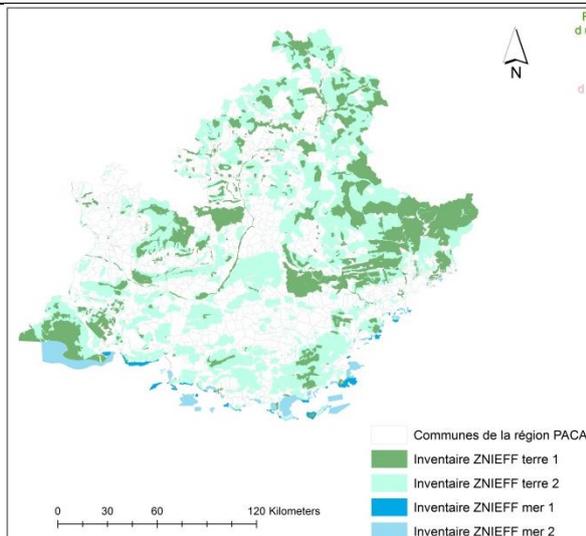
Les inventaires :



Carte XI : Inventaire des zones humides (CEN, SRCE, Carmen, DREAL PACA, 2008-2015)



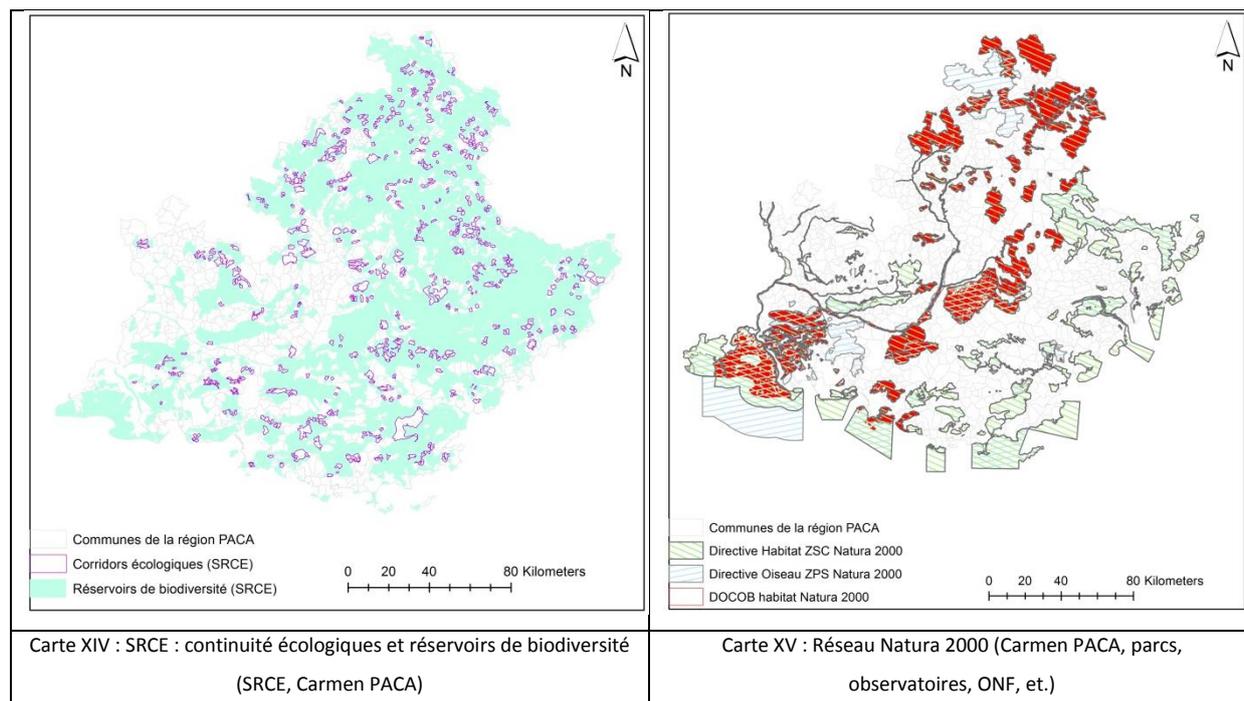
Carte XII : Inventaire frayère (communes PACA, Carmen, DREAL PACA, 2011-2013)



Carte XIII : Inventaire ZNIEFF (Carmen, DREAL PACA)

Ces inventaires montrent une diversité de zonage superposés. Ils se complètent dans la protection de l'environnement. En effet, une ZNIEFF est un secteur du territoire particulièrement intéressant sur le plan écologique, participant au maintien des grands équilibres naturels ou constituant le milieu de vie d'espèces animales et végétales rares, caractéristiques du patrimoine naturel régional. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I, d'une superficie généralement limitée, définies par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional ; les ZNIEFF de type II qui sont des grands ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes. Les zones de type II peuvent inclure une ou plusieurs zones de type I. L'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance. Il ne constitue pas une mesure de protection juridique directe. Toutefois l'objectif principal de cet inventaire réside dans l'aide à la décision en matière d'aménagement du territoire vis à vis du principe de la préservation du patrimoine naturel.

## Les continuités écologiques (SRCE) et réseau Natura 2000 :



Le réseau Natura 2000<sup>[29]</sup> est un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, dont l'objectif est de contribuer à préserver la diversité biologique sur le territoire de l'Union Européenne. Il est composé de sites désignés par chacun des États membres en application des directives européennes dites "oiseaux" et "habitats" de 1979 et 1992 selon des critères spécifiques de rareté et d'intérêt écologique. Le réseau Natura 2000 de PACA comprend 128 sites désignés au titre des deux directives : « Habitats » (96 pSIC, SIC ou ZSC) et « Oiseaux » (32 ZPS). Il recouvre environ 30% de la superficie régionale. Près de 700 communes sont concernées et un grand nombre d'acteurs (élus, propriétaires, associations, particuliers, grand public, ...) sont impliqués à différents niveaux. 70% des sites Natura 2000 en PACA font à ce jour l'objet d'un document d'objectifs (DOCOB) élaboré au sein des comités de pilotage par l'intermédiaire des opérateurs locaux (collectivités, Parcs, ONF essentiellement). De nombreux contrats ont été signés (MAET et autres contrats Natura 2000) et les chartes, nouvel outil d'adhésion à la démarche.

Les forêts de la région PACA sont gérées par les parcs et les communes lorsqu'elles ne sont pas domaniales, et par l'ONF lorsqu'elles le sont. Leurs chartes sont des règlements de protection de l'ensemble de l'emprise associée au périmètre d'action des acteurs. Les orientations régionales forestières encadrent les activités liées aux forêts. Les forêts sont gérées au niveau local par des Règlement Type de Gestion (RTG), des plans simple de gestion (PSG) ou des Code de Bonnes Pratiques Sylvicoles (CBPS) selon le propriétaire foncier.

<sup>[29]</sup> DREAL PACA, <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/biodiversite-eau-paysages-r107.html>

Dans le cadre de la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020<sup>[30]</sup>, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Région Rhône-Alpes se sont conjointement portées candidates à la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) sur le territoire du massif des Alpes. Pour la période de programmation 2014-2020, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur sera autorité de gestion unique pour la mise en œuvre du Programme Opérationnel Interrégional du Massif Alpin (POIA), en tant qu'outil de développement destiné à l'ensemble du Massif Alpin situé sur la Région Rhône-Alpes et la Région Provence Alpes Côte d'Azur.

La gestion des risques inondation décline la directive inondation à travers le PGRI<sup>[31]</sup> 2016-2021. Il vise à encadrer l'utilisation des outils de la prévention des inondations à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée et à définir des objectifs prioritaires pour réduire les conséquences négatives des inondations des 31 Territoires à Risques Important d'inondation (TRI) du bassin Rhône-Méditerranée. A l'échelle de chacun des TRI, et plus largement du bassin de gestion du risque (échelle du bassin versant ou du bassin de vie), une ou plusieurs stratégie(s) locale(s) de gestion des risques d'inondation doit(vent) être élaborée(s) par les parties prenantes sous l'impulsion d'une structure porteuse adéquate. Les territoires d'étude ne sont pas concernés par cette stratégie locale car ils ne se situent pas dans un des TRI.

L'ensemble des plans de prévention des risques est suivi au niveau de la région.

L'annexe IA « Superposition des périmètres d'actions des outils de gestion et grands territoires de protection PACA », présente les superpositions des grands périmètres de protection tel les parcs et les réserves naturelles. Les aires protégées internationales telles les ASPIM ou les réserves de biosphères s'ajoutent aux divers dispositifs appliqués. Les parcs nationaux et régionaux s'imbriquent au niveau plan, c'est-à-dire qu'ils ne se chevauchent pas. Ils se partagent le territoire et gèrent les zonages environnementaux sur leur portion de territoire. Leur charte possède les mêmes objectifs de protection que ces zonages. Il en va de même avec les réserves naturelles nationales et régionales. Par contre, elle se chevauchent avec les parcs (exemple la réserve naturelle du Ristolas se trouve sur le périmètre du parc du Queyras) mais ne présentent pas de contradiction réglementaire puisque leurs objectifs convergent vers la protection environnementale du site. Tous ces dispositifs de mise en œuvre des politiques environnementales, qu'ils soient contractuels ou réglementaires, sont cohérents dans leur règlement, à l'image des parcs Camargue et Lubéron et Mont de Vaucluse qui accueillent sur leur territoire les réserves internationales de biosphère.

## **b. BUËCH, la rivière avant tout<sup>157</sup>**

Le Buech est à cheval sur deux pays : Gapençais et Sisteronnais Buech. Le seul SCOT couvrant une partie nord du territoire est celui de Gap. La mise en œuvre du SDAGE au niveau du Buech se fait avec le

---

<sup>[30]</sup> <http://europe.regionpaca.fr/jai-un-projet/programmes-europeens/poia/>

<sup>[31]</sup> <http://www.rhone-mediterranee.eafrance.fr/gestion/inondations/pgri.php>

<sup>157</sup> Voir annexe IB et IC

contrat de rivière « Buech vivant, Buech à vivre » qui expire en 2018. Le contrat concerne une superficie de 1424.69 km<sup>2</sup> et un linéaire total des cours d'eau de 298Km (120 pour le linéaire du cours d'eau principal).

De même que pour l'inondation, le PGRI est mis en œuvre à travers le PAPI d'intention dont l'instruction a été validée cette année, le territoire ne se trouvant pas sur un TRI. Tous deux sont élaborés et gérés par le SMIGIBA, syndicat mixte de rivière. La gestion de l'eau et de ses aléas est donc contractuelle. Le contrat de rivière et le PAPI sont directement liés, et la vallée du Buech est caractérisée par la gestion de sa rivière. En effet, malgré le peu d'occurrence en termes d'inondation, car le territoire est plus soumis aux mouvements de terrain, la plupart de ses communes comportent dans leur zonage des zones inondables inconstructibles. En discutant avec les différents acteurs de la vallée, les digues de l'époque (le siècle passé) étaient des ouvrages mis en place non pas pour la protection contre les inondations, car le lit majeur est loin des enjeux, mais pour gagner du terrain sur les terres arables. Suite à ces décisions du passé, les digues ont vieilli, et aujourd'hui elles présentent une problématique de dégradation accélérée. Le coût de cette manutention est lourd pour le peu d'habitants qui réside sur le territoire. De plus, les digues ont eu le temps d'accueillir des arbres qui se sont enracinés et ont fini par faire partie de la structure de celle-ci. Ces arbres aujourd'hui abritent une biodiversité qui a amené une association de riverains à les classer. Protégés par ce classement, ils présentent des dangers puisque comme leurs racines sont mortes, ils peuvent emporter une partie de la digue en tombant. Il en résulte un conflit entre deux usages de dispositif : la digue, où il est normalement interdit de planter des arbres et l'arbre classé qui accueille de la faune. La réaction du syndicat a été de trouver un compromis entre coupe et taille des arbres. Il a bien été question ici d'un conflit entre des politiques environnementales et des politiques de risques.

Un autre constat a été identifié lors des entretiens. La vallée vit de son tourisme et de ses activités agricoles. Pauvre en structures industrielles, elle doit gérer la ressource, seulement des conflits d'usage se posent de temps en temps. En effet, les territoires du sud, plus industrialisés et urbains, en bénéficient sans participer aux frais de gestion. Entre certains acteurs, parfois il peut parfois y avoir des accords partenariaux afin de cofinancer les ouvrages et la gestion. Ceci est un autre argument qui démontre la raison pour laquelle les territoires se tournent vers des outils contractuels libérant les financements publics.

Le Buech est également protégé en partie par le parc naturel régional des Baronnies Provençal. Il dispose d'une Charte, mais lors d'entretiens avec les acteurs, il a été expliqué qu'il n'y a pas de politiques transversales entre la gestion de la rivière et celle du parc, même avec le partage d'un vaste territoire.

Cependant le contrat rivière et la charte, tous deux entendent bien appliquer les diverses réglementations de protection du territoire (réseau Natura 2000, espaces naturels protégé, etc.). La vallée possède des ZICO (Marais de Manteyer / Bois du chapitre), des ZPS (Marais de Manteyer / Bois du Chapitre), et des des ZSC (Dévoluy, Le Buëch, Céüse- Montagne d'Aujourd – Pic de Crigne – Montagne de Saint-Genis, Gorges de la Méouge), notamment gérés par le syndicat de rivière, et possédant un DOCOB. Elle possède également plusieurs espaces naturels sensibles comme le Lac de Mison ou le Marai de manteyer, des espaces classés (Abords du col de Cabre, Bloc erratique de la Condamine) et inscrits (Château, vieux village et abords de Mison. Abords du Col de Cabre), ainsi que des arrêtés biotope (Gorge du Méouge). La rivière forme une continuité de zones humides, la ou se trouvent les zones urbanisées et les zones inondables. Le conservatoire des espaces

naturel possède un espace conséquent (Marai de Manteyer). L'ensemble du territoire est un réservoir de biodiversité où se nichent de grandes surfaces de corridors biologiques (SRCE). Au nord, le massif du Devoluy est classé en paysage remarquable.

Les forêts de la vallée sont pour la plupart publiques et sont gérées selon les modes précisés plus haut. Les massifs de la vallée font partie du POIA Alpes qui libèrera des fonds européens pour gérer la ressource. Plusieurs plans de gestion et de plans de massif<sup>[33]</sup> concernent le territoire de la vallée, mais ils ne se chevauchent pas, ni se contredisent dans la gestion des forêts. Trois réserves biologiques de l'ONF se trouvent sur le Buech.

Aucune commune de la vallée ne possède ni de PLU, ni de PPRN<sup>[34]</sup>. La seule gestion des risques se faisant ainsi pour certaines communes à travers le PAPI. Ces communes n'intègrent donc pas les documents environnementaux dans leur projet territorial. C'est à l'image de quelques constats de terrain, où des lotissements des années 1990 construits en pleine zone de risque crue torrentielle et coulée de boue ont été observés. Suite à quelques problèmes, des travaux d'ajustement ont été réalisés afin de pallier les phénomènes. Les communes ayant des PPRN approuvés sont soumises aux risques avalanches, blocs, glissements, inondations, ravinement, et torrentiel.

### c. La Queyras et sa mémoire du risque

Le Queyras est célèbre pour son paysage mais aussi par ses aléas (crues de 1992 et de 2000). Il fait partie du pays Grand Briançonnais et adhère à sa charte territoriale. A l'instar du Buech, il a appliqué la politique de l'eau avec un contrat de rivière (contrat de milieu transfrontalier), achevé en 2013. Ce contrat concernait une superficie de 737.41km<sup>2</sup>, et un linéaire du cours d'eau principal de 48 Km. Les enjeux étaient l'amélioration de la qualité des eaux, piscicole, inondations, mise en valeur paysagère, conflits d'usage. Il est cours du programme d'action, qui comme pour le Buech, est le seul document de mise en œuvre du PGRI, puisque le territoire n'est pas non plus sur un TRI.

Le parc possède une charte (2010 – 2022) vouée à protéger l'ensemble du territoire et sa biodiversité. Il est également soumis à la charte forestière du Grand Briançonnais, où les objectifs convergent. Enfin le parc National des Ecrins, est un influenceur territorial en ce qui concerne l'environnement. Le massif du Queyras possède également un PDM<sup>[35]</sup>, sans surprise, en adéquation avec la charte. Parc perché, il niche plusieurs sites d'exception. Il fait partie de l'enclave de l'aire optimale d'adhésion du Parc National des Ecrins. Il n'a pas de DOCOB, mais possède plusieurs ZICO (Bois des Ayes / Vallée du Haut Guil), ZPS (Vallée du Haut-Guil / Bois des Ayes), et ZSC (Steppique Durancien et Queyrassin / Haut-Guil – Mont Viso- Val Preveyre / Haute-Ubaye-Massif du Chambeyron / Rochebrune – Izoard – Vallée de la Cerveyrette). Les sites classés (Colonne coiffée de Château-Ville-Vieille et ses abords / Table d'orientation de Peyre-Haute / Rochers situés sous la plateforme de Montdauphin / Casse Déserte / Site du Monument aux Morts de l'Ange Gardien) et les sites inscrits ( Abords

---

<sup>[33]</sup> Un peu plus d'une vingtaine, porté par les communes propriétaires des forêts, et une trentaine de PSG, également porté par les communes ;

<sup>[34]</sup> Six PPRN sont prescrits et sept sont approuvés sur l'ensemble des soixante communes.

<sup>[35]</sup> Ses forêts sont principalement communales.

du Col de Vars / Villages des Forannes, de la Ville, du Villard, de Pierre-Belle, du Raux et abords de Saint-Véran / alpages de Furfande / Plateforme du petit Belvédère du Mont-Viso / Pont du Preyt sur le Guil / Hameau de Sainte-Catherine / Sommet Bûcher / Gorges du Guil /Chapelle des Pénitent, calvaire et abords à Abries / rocher sur lequel s'élève Fort-Queyras / Site du monument aux morts de l'Ange Gardien /Station de Vars et abords de la RN202) complète le paysage.

L'ensemble de ses dix communes possède un PPRN et un PLU, cependant il n'y a pas de SCOT pour intégrer les documents environnementaux. Ils concernent les aléas avalanche, bloc, glissement, inondation, ravinement et torrentiel. Lors d'une visite de terrain à Ceuillac, les conversations avec les riverains ont montré une réelle conscience et mémoire du risque. L'ensemble des documents d'aménagement sont tournés vers le parc, ses forêts et sa rivière, le Queyras représente un territoire multithématique et politiquement armé pour faire face aux risques naturels et protéger sa nature.

#### **d. La Ciotat, territoire urbain soumis à de multiples pressions**

La Ciotat est un territoire urbain, industriel, commercial, touristique et littoral. Soumise aux pressions de la métropole, la ville est sous la coupelle du Scot d'Aix-Marseille-Provence et de la DTA des Bouches-du-Rhône. Territoire attractif, ses espaces sont soumis aux pressions foncières et économiques. Il est le territoire le plus petit de notre échantillon, mais celui le plus contrasté. En effet, La Ciotat possède des ZSC, une zone humide, une réserve biologique, et une grande partie de sa partie naturelle est une réserve de biodiversité (SRCE). Faisant partie du parc national des Calanques, elle est soumise à sa charte forestière. Sa forêt est gérée par un plan simple de gestion. Située en paysage remarquable, son Ile-Verte est un ENS, site classé et site inscrit. Toute la partie Calanques de la ville est l'un des cinq sites classés (Anse de Figurolles, etc.). Corridor écologique en fond de forêt (SRCE), elle possède deux ENS remarquables<sup>[36]</sup> : l'île verte et le Mugel. La Ciotat fait partie de la baie de Marseille, et est donc soumise à son contrat.

Située en zone inondable, la ville ne possède pas de dispositif de gestion des inondations autre que le PCS, fraîchement révisé.

---

<sup>[36]</sup> Les sites et le patrimoine remarquables 1. Falaises et crêtes du cap Canaille au Bec de l'Aigle, l'île Verte : paysage géologique, reliefs sculptés par l'érosion, falaises, belvédères. 2. Le centre-ville et le port de La Ciotat : un tissu urbain caractéristique, les anciens chantiers navals. 3. Le parc du Mugel : un parc botanique dominant la ville et le Bec de l'Aigle. 4. Le cap Liouquet, la pointe de la Beaumette, la Falaise : l'ensemble du rivage Est, plages de sable et caps rocheux couverts de pinèdes.

## Conclusion chapitre III

Ce dernier chapitre a présenté les résultats du modèle appliqué à trois territoires d'étude de la région PACA. Suite au diagnostic environnemental apportant des éléments caractéristiques des territoires, plusieurs constats ont été faits. En effet, l'ambition de gestion intégrée par le document intégrateur d'aménagement cherche à superposer ou mettre en lien les périmètres d'action et les thématiques afin de rendre l'aménagement multithématique. Cependant, pour certains territoires des pièces du puzzle manquent et le lien juridique n'est pas assuré. En effet, nous avons vu que certains territoires n'ont pas de PLU ou de SCoT pour intégrer les documents environnementaux à l'aménagement du territoire. De plus, il y a une réelle préférence pour l'outil « contractuel » plutôt que l'outil réglementaire. En effet, à l'instar des contrats de milieux, des plans d'action, nombreux dans la mise en œuvre des politiques publiques, le contrat débloque des moyens financiers non négligeables pour les territoires les plus reculés. Toutefois, certains outils contractuels n'ont pas de portée juridique sur les documents d'aménagement, comme pour le processus de gestion de l'eau, où le SAGE est lié, mais le contrat de milieu qui peut le substituer, ne l'est pas. Le contrat est également porteur de politiques volontaristes avec apport financier à la clé, mais aussi de politiques partenariales, conditions nouvelles pour certains financeurs (fonds européens associés avec des fonds locaux).

De plus, malgré des cartes de caractérisation des aléas indiquant un territoire sensible à un risque, ces territoires n'ont pas forcément les PPRN associés à cette prévision. Soit il y a une défaillance dans la prévision, soit il y a incohérence entre les données. Parfois, malgré les risques, il n'y a pas de dispositif de prévention en place.

Les politiques d'environnement entrent parfois en conflit avec celles des risques. En effet, comme dans l'exemple de la digue au Buech, son histoire et le jeu d'acteurs en fait une problématique, alors que dans les grands objectifs, ces politiques sont censées se compléter. L'autre exemple illustrant ce constat concerne les actions pour la prévention de la propagation des incendies qui sont contradictoires avec celles des continuités écologiques. En effet, les politiques incendies préconisent de créer des espaces d'ouverture pour éviter une continuité de combustible végétal, alors qu'elles sont essentielles dans les politiques de trame verte et bleue. Toutefois, les politiques de biodiversité suivent les mêmes grands objectifs, et malgré la diversité des sources de zonage réglementaires (SRCE, international, etc.) elles se complètent bien au niveau local.

Des inégalités territoriales et financières existent également. Les territoires ne sont pas égaux. Il y a ceux qui gèrent la ressource, et ceux qui en bénéficient. Le Buech par exemple, territoire reculé, traversant, survit principalement grâce à l'agriculture et le tourisme. Mais les ouvrages de protection coûtent cher et la protection de l'environnement également. Face à ces disparités, et au désengagement financier de l'Etat, les territoires cherchent des alternatives. Comme vu ci-dessus, la contractualisation débloque certains financements et Les territoires sont donc en concurrence vis-à-vis de ceux-ci.

Une originalité réside également dans le porteur du document. En effet, le syndicat de rivière et le syndicat du parc sont deux entités de nature et missions différentes, mais portent malgré cela les mêmes outils (contrat de rivière et PAPI).

Enfin, la position de l' élu est délicate lorsqu'il s'agit de faire appliquer les règlements environnementaux. En effet, comme constaté durant les enquêtes de terrains, l'application des OLD (obligation légale de débroussaillage) ainsi que le prélèvement d'une taxe environnementale, sont des dispositifs engendrant des polémiques au sein de l'action locale. En effet, soumis à l'électorat, les élus préfèrent mener une politique moins rigoureuse. Dans ce cas-là, comment la décentralisation va-t-elle porter ses fruits ? Le risque va-t-il rester dans les mains de l'Etat ?

# CONCLUSION

---

Ce mémoire s'est essayé à la construction d'une méthode d'analyse de la cohérence de mise en œuvre des politiques publiques au sein du projet territorial. Ainsi, le premier chapitre est un état des lieux du droit environnemental réalisé par le recensement et la structuration des textes qui règlementent le processus de gestion territoriale et environnementale et de leurs outils d'application. L'analyse de cet inventaire nous a amenés à décrire l'évolution du droit français jusqu'à aujourd'hui : l'évolution de ses thématiques, ses modes de gouvernance par l'organisation institutionnelle du territoire et la distribution des grandes compétences environnementales, ainsi que les moyens dont disposent les territoires pour mettre en œuvre ces politiques. Un exercice de mise en perspective des thématiques territoriales face aux thématiques politiques identifiées a été effectué. Il a mis en évidence que le territoire est multithématique et doit par conséquent intégrer dans son projet une multitude de thématiques politiques afin de légitimer ses objectifs territoriaux. Il existe une diversité de logiques repérables : gouvernance et des modes de gestion (contrat ou règlement) en mouvance et partagés<sup>158</sup> (double ou triple tutelle), complexité du montage opérationnel du projet territorial (désengagement financier de l'Etat), manque de marges de manœuvre des territoires limités par les divergences d'échelle de gouvernance entre les thématiques de la gestion de l'environnement (risque déconcentré et environnement décentralisé) et à une évolution thématique accélérée<sup>159</sup> (intervention de l'Europe). Face à celles-ci, dès le départ, les conditions de mise en œuvre des politiques publiques environnementales sont difficiles et mettent en danger la réussite des objectifs de cohérence territoriale. En conséquence, le territoire s'adapte et cherche des alternatives. Cependant, la méthode a tout de même révélé des outils d'ancrage à l'aménagement qui en fait une thématique intégratrice, et des outils multithématiques à l'instar du SRADDET, du SCOT ou du SDAGE. Ces outils démontrent déjà un premier degré de superposition thématique qui amène à poursuivre la conquête du résultat final.

La méthode s'intéresse alors à la corrélation de deux logiques représentant deux mondes entrant en contact lors du moment critique de l'appropriation des textes règlementaires : les préoccupations politiques et les préoccupations territoriales. Par préoccupation politique on entend ici que le législateur s'intéresse à des sujets émanant de nouveaux problèmes politiques surgissant par effet néfaste sur la population et ses activités ainsi que sur l'environnement qui l'entoure. Il doit le cadrer législativement en définissant des processus de gestion qu'il construit selon un regard global de la société. De l'autre côté, le gestionnaire territorial doit définir un projet de territoire qui englobe une multitude de préoccupations thématiques. Son principal travail est de trouver un équilibre entre ces thématiques et faire le choix de prioriser selon l'intérêt du projet et selon ses moyens.

C'est pourquoi une méthodologie de représentation technico-juridique de ces préoccupations politiques et territoriales a été développée dans le deuxième chapitre. Elle vise à identifier les processus de

---

<sup>158</sup> Selon le partage de la tutelle des ministères de la mise en place des politiques publiques environnementales

<sup>159</sup> Par l'intervention de l'Europe

gestion environnementale. Il en résulte une modélisation grâce, d'une part, à des logigrammes fonctionnels représentant des thématiques politiques de gestion à travers les outils générés par les textes de loi, et d'autre part, à une représentation du territoire par modes de fonctionnement (nominal et défaillant) et selon les composantes physiques du territoire. Laissant la procédure de côté, les représentations sont construites sur la base du périmètre d'action des outils de gestion aux différentes échelles territoriales. La dimension spatiale est ainsi au centre de l'étude. La confrontation de la multitude de thématiques politiques avec deux grandes thématiques territoriales (eau et terre) et leur mode de fonctionnement met en exergue non seulement deux logiques contradictoires par leur nature (multithématique et sectorielle) mais aussi une nécessaire analyse de la cohérence de l'application territoriale (échelles géographique) des outils.

Cette méthode a permis de mettre en évidence plusieurs constats sur la mise en œuvre des politiques publiques : notamment une différence entre les logiques politiques et les logiques territoriales, causant potentiellement des difficultés d'appropriation de politiques par les territoires. En effet, les politiques de l'eau, ressource de droit commun, sont plus sophistiquées, intégrées et transversales ; les politiques terrestres sont plus sectorielles, simples et différenciées selon le propriétaire foncier ; les politiques de la biodiversité quant à elles sont éparpillées provenant de multiples sources. Il en résulte finalement que les thématiques politiques semblent répondre aux besoins territoriaux de manière sectorielle, mais lorsqu'elles sont mises en pratique simultanément, il y a des difficultés de lecture dues à la complexité du schéma technico-juridique.

Dans une deuxième phase, une méthode d'analyse cartographiée a été élaborée afin de vérifier la cohérence de mise en œuvre des politiques environnementales sur un territoire donné. En effet, la dimension spatiale a été exploitée afin de poser sur plan et aux différentes échelles géographiques les périmètres d'action des outils. Ceci a pour but d'identifier les superpositions réglementaires et ainsi déterminer des chemins critiques réglementaires dans l'application du droit environnemental territorial.

Les résultats de l'analyse devant être vérifiés de manière concrète, une troisième phase a consisté en une méthodologie d'enquête de terrain composée de la rencontre avec les acteurs à travers l'entretien semi-dirigé, et avec le territoire à travers l'observation directe photographiée.

La méthodologie globale ainsi définie, le troisième chapitre a permis de mettre le modèle en situation réelle sur des territoires d'études aux caractéristiques et prérogatives différentes, afin, d'une part, de tester le modèle en fonction de la pertinence des résultats recueillis, et d'autre part, d'identifier des contradictions réglementaires, des antagonismes de politiques ou encore des synergies porteuses de résultats positifs. L'objectif de la méthode est finalement de déceler les défauts de fonctionnement d'un système politique pour définir des actions d'ajustement pertinentes et efficaces.

Le troisième chapitre présente l'application du modèle à trois territoires donnés : la vallée du Buech, la vallée du Guil et la commune de La Ciotat. Différents et complémentaires dans la gestion locale, ils nous ont apporté des éléments concrets sur les tendances et les difficultés de mise en œuvre des politiques environnementales. Entre manque de lien juridique, les multiples gestions intégrées, l'absence d'outils, l'omniprésence des contrats et des plan d'actions soumis aux fonds, les conflits entre thématiques politiques, il est clair que les territoires s'adaptent à une politique toujours plus complexe à mettre en œuvre, au regard de la durée d'élaboration d'un dossier de candidature.

Le droit sectoriel cadre le projet territorial. Les territoires s'adaptent en fonction de leur nature : ils sont forcément complexes et multithématiques, soumis à de fortes pressions elles aussi multithématiques.

Face à la question de départ « *les difficultés de mise en œuvre des politiques environnementales proviennent-elles de la complexité du droit environnemental ou de l'organisation de la gestion territoriale locale ?* » cette démonstration a permis d'apporter plusieurs réponses. D'une part, au départ les politiques sont dessinées selon des trajectoires sectorielles sans lien avec les logiques multithématiques territoriales. Cela rend plus difficile et même critique leur appropriation par les gestionnaires locaux, qui doivent s'assurer de l'imbrication des politiques au sein de leur projet de territoire. De plus, les hypothèses de départ sont toutes vérifiées. En effet, les superpositions thématiques des politiques et de leur périmètre d'action impliquent bien une insécurité juridique comme le rappelle le rapport du Sénat de 2010 « *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*<sup>160</sup> ». De plus, ces superpositions mettent en évidence des contradictions de réglementation, comme en attestent les politiques de gestion du risque en opposition à celles de protection de l'environnement (coupe de bois pour ouvrir les espaces et éviter la propagation des incendies, *versus* les politiques de continuités écologiques) et des incohérences dans le processus de gestion par le manque de lien juridique lorsqu'il y a choix d'un outil (application du SDAGE à travers du SAGE, lié juridiquement au Scot, ou à travers du contrat de milieu, non lié juridiquement aux documents d'urbanisme). Enfin, les divergences entre les préoccupations environnementales politiques et territoriales ont été identifiées comme étant source d'incohérence dans la mise en œuvre du droit environnemental.

La source des difficultés vient de la structure du droit français, et de ses mécanismes technico-juridiques complexes. Les préoccupations politiques ne sont pas en phase avec celles des territoires. Les modes de pensée sont divergents, et le législateur a tout intérêt à faire intervenir le territoire, non pas dans la formulation de la règle, mais dans les modes d'application de la règle. Quant aux territoires, ils sont responsables de porter le projet qui définira toute une dynamique autour d'un territoire. Cette dynamique doit obéir à un certain nombre de préoccupations politiques. Le gestionnaire est tenu également pour responsable dans la décision finale d'aménagement de son territoire.

Les difficultés proviennent donc du droit qui cadre l'ensemble des processus, des compétences attribuées aux thématiques et des moyens mis à disposition par l'Etat témoignant du désengagement financier de celui-ci. Les territoires ont recours à des solutions alternatives pour porter leur projet territorial. En effet, avec la croissance de la contractualisation, les territoires se doivent de conquérir les financeurs notamment par les mécanismes de politiques volontaristes à travers des candidatures à différents outils comme le PAPI pour le fonds Barnier, ou les différents outils européens et nationaux pour le FEDER et FEADER, eux négociés avec la région. La quête financière prend donc plus de place que la planification territoriale. Les rouages administratifs, la qualité exigée des dossiers de candidature face aux phénomènes de concurrence, font que les territoires les moins dotés de moyens se retrouvent lésés. Cette pression administrative est décuplée par la contrainte des agendas politiques aux différentes échelles territoriales. En effet, les élus, porteurs des projets territoriaux, sont soumis à un mandat dont les résultats doivent être visibles en fin de course. De plus, l'histoire des

---

<sup>160</sup> Rapport d'information n° 647 (2009-2010) de M. Alain ANZIANI, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, déposé le 7 juillet 2010

territoires, la flexibilité sur certaines compétences ou l'utilisation d'outils, développent finalement des assemblages intéressants, et propres à chaque territoire, poussant ainsi à l'innovation. Il y a une vraie différence entre une collectivité générale telle que la commune ou une EPCI, et une collectivité spécialiste tournée sur son domaine d'expertise et gérant le territoire tourné autour de ce domaine. La commune n'est pas en capacité de porter tous les sujets de manière égale, et la priorisation est réalisée en fonction des intérêts de l'élu. Si ce dernier n'a aucune expertise environnementale et/ou s'en désintéresse, le territoire en ressentira l'impact. Même si les outils règlementaires sont obligatoires, la qualité de leur intégration dans le schéma d'outils existants appliqués à un territoire donné n'est pas toujours assurée par le droit. Certains territoires veulent une compétence mais ne peuvent pas en assumer le coût ou la responsabilité pénale. La difficulté est de savoir ou de partager la compétence technique, la responsabilité associée à cette compétence, et à travers quels partenariats.

Cette méthode a pu finalement amener à donner une lecture à la mise en œuvre des politiques publique. Même si elle n'est pas exhaustive, elle est tout à fait capable d'intégrer des thématiques plus larges afin de pouvoir analyser d'autres scénarios de mise en œuvre de politiques publiques. Elle permet de vérifier comment est utilisé le droit sur un territoire donné et en donne les principales relations juridiques entre documents d'aménagement. Elle est finalement un outil d'aide à la décision qui peut accompagner les gestionnaires ou les décideurs à avoir un regard plus objectif sur l'ensemble de la mise en œuvre des politiques publiques sur le sol français. Elle permet également d'aider le législateur à vérifier le résultat opérationnel de son travail et d'en évaluer s'il correspond à ses objectifs de départ.

Face aux différents constats établis dans ce mémoire, quelques recommandations sont proposées. En effet, suite à cet effort de modélisation pour comprendre la mise en place des politiques publiques, il serait intéressant de faire une analyse de la transversalité juridique entre mode nominal et défaillant du territoire ou de la ressource afin de prendre les dispositions selon lesquelles les gestionnaires de la ressource seraient en relation directe avec ceux de l'aléa. L'analyse du montage opérationnel des processus de gestion est de rigueur pour vérifier si toutes les collectivités ont les moyens d'y accéder.

Une analyse des outils eux-mêmes doivent être faite au regard des territoires les moins dotés ou les plus reculés afin de vérifier s'ils correspondent à leurs besoins

Enfin, étant en pleine troisième acte de la décentralisation, une réflexion doit être posée sur les périmètres de compétence relatifs à la gestion des risques et de l'environnement. Suite à la création de la GEMAPI, un bouleversement est en marche. L'analyse des moyens de mise en œuvre des politiques des risques par les collectivités est nécessaire.

Ce travail n'est pas terminé. Il n'est qu'une analyse préliminaire pour aider les territoire à comprendre, s'approprier et appliquer les politiques avec cohérence afin de pouvoir porter leur projet territorial.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## Définition des principes fondamentaux et de la problématique :

### **Aménagement du territoire et politiques publiques :**

- ❖ DUBOIS, Jérôme. *Les politiques publiques territoriales: La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. PU Rennes, 2015.
- ❖ DI MÉO, Guy, MORALES, Monique, et GIRAUD, Michel. *Géographie sociale et territoires*. Paris : Nathan, 1998.
- ❖ FAURE, Alain et NÉGRIER, Emmanuel. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*. L'Harmattan, 2007.
- ❖ MASSARDIER, Gilles. *Politiques et actions publiques*. A. Colin, 2008.
- ❖ Soulas de Russel Dominique, Raimbault Philippe. Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 55 N°1, Janvier-mars 2003. pp. 85-103. : [http://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2003\\_num\\_55\\_1\\_5561](http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2003_num_55_1_5561), [http://www.persee.fr/docAsPDF/ridc\\_0035-3337\\_2003\\_num\\_55\\_1\\_5561.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/ridc_0035-3337_2003_num_55_1_5561.pdf)
- ❖ BRUNET, Roger. Structure et dynamisme de l'espace français: schéma d'un système. *Espace géographique*, 1973, vol. 2, no 4, p. 249-254. : [http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo\\_0046-2497\\_1973\\_num\\_2\\_4\\_1410.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo_0046-2497_1973_num_2_4_1410.pdf)

### **Environnement naturel et écosystèmes :**

- ❖ LÉVÊQUE, Christian. *Environnement et diversité du vivant*. 1994. : [http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers11-10/40484.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-10/40484.pdf)

### **Territoire et rapport de l'homme avec son environnement naturel :**

- ❖ BONNEMAISON, Joël. Voyage autour du territoire. *Espace géographique*, 1981, vol. 10, no 4, p. 249-262. : [http://www.persee.fr/doc/spgeo\\_0046-2497\\_1981\\_num\\_10\\_4\\_3673](http://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1981_num_10_4_3673), [http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo\\_0046-2497\\_1981\\_num\\_10\\_4\\_3673.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo_0046-2497_1981_num_10_4_3673.pdf)
- ❖ HARRIBEY, Jean-Marie. La prise en compte des ressources naturelles dans le modèle néoclassique d'équilibre général: éléments de critique. *Économies et sociétés Série Développement, croissance et progrès*, 1997, vol. 35, p. 57-70. : <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/orstom.pdf>

### **Risques naturels, enjeux, vulnérabilité et résilience des territoires :**

- ❖ KERMISCH, Céline. Vers une définition multidimensionnelle du risque. [*Vertigo*] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, 2012, vol. 12, no 2. : <https://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2012-v12-n2-vertigo01159/1022537ar.pdf>
- ❖ KERMISCH, Céline. *Le concept du risque: De l'épistémologie à l'éthique*. Lavoisier, 2011. : [https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=lang\\_fr&id=3P15eL77zw4C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Kermisch+risque&ots=xm08CSiv1M&sig=J-6AnzeqlwB9ZGQhDP4Lp2X0eaM#v=onepage&q=Kermisch%20risque&f=false](https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=lang_fr&id=3P15eL77zw4C&oi=fnd&pg=PR6&dq=Kermisch+risque&ots=xm08CSiv1M&sig=J-6AnzeqlwB9ZGQhDP4Lp2X0eaM#v=onepage&q=Kermisch%20risque&f=false)
- ❖ THOURET, Jean-Claude et D'ERCOLE, Robert. Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain: effets, facteurs et réponses sociales. *Cahiers des sciences humaines. ORSTOM*, 1996, vol. 32, no 2, p. 407-422. : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01180445/document>
- ❖ LEONE, Frédéric et VINET, Freddy. La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes d'évaluation des risques naturels. *la «Vulnérabilité des sociétés et territoires face aux menaces naturelles», Ouvrage collectif sous la direction de Leone F. et Vinet F., Géorisques*, 2006, vol. 4. : [https://www.researchgate.net/profile/Leone\\_Frederic2/publication/311172443\\_La\\_vulnerabilite\\_un\\_concept\\_fondamental\\_au\\_coeur\\_des\\_methodes\\_d\\_evaluation\\_des\\_risques\\_naturels/links/583ecaca08ae2d2175578991.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Leone_Frederic2/publication/311172443_La_vulnerabilite_un_concept_fondamental_au_coeur_des_methodes_d_evaluation_des_risques_naturels/links/583ecaca08ae2d2175578991.pdf)

- ❖ DAUPHINÉ, André et PROVITOLLO, Damien. La résilience: un concept pour la gestion des risques. In : *Annales de géographie*. Armand Colin, 2007. p. 115-125. : <http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2007-2-page-115.htm>, [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/AG\\_654\\_0115.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/AG_654_0115.pdf)

#### **Rapport de l'homme avec le risque naturel :**

- ❖ BECK, Ulrich. *La Société Du Risque: sur la voie d'une autre modernité*. trad. *Laure Bernardi*. Paris: Ed. Flammarion, 1986.
- ❖ BRUNET, Sébastien. *Société du risque: quelles réponses politiques?*. 2007.
- ❖ PINCHEMEL, Philippe et PINCHEMEL, Geneviève. *La face de la terre*. Paris : Armand Colin, 1988.

#### **Droit environnemental :**

- ❖ GUEYE, Oumou Kalsoum. *La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales*. 2015. Thèse de doctorat. Université de Lorraine. : [http://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC\\_T\\_2015\\_0170\\_GUEYE.pdf](http://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC_T_2015_0170_GUEYE.pdf)
- ❖ LACROIX, Valérie et ZACCAÏ, Edwin. Quarante ans de politique environnementale en France: évolutions, avancées, constante. *Revue française d'administration publique*, 2010, no 2, p. 205-232. : [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/RFAP\\_134\\_0205.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/RFAP_134_0205.pdf)
- ❖ SANSEVERINO-GODFRIN, Valérie. Risques naturels, vulnérabilité, résilience et droit dans un contexte de développement durable. In : *20èmes JSE-Environnement entre passé et futur: les risques à l'épreuve des savoirs*. 2009. : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00595142/>, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00595142/document>
- ❖ MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et RAJAMANI, Lavanya (ed.). *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*. Martinus Nijhoff, 2011. : <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/337934460.pdf>
- ❖ Danièle Bourcier, « Sciences juridiques et complexité. Un nouveau modèle d'analyse », *Droit et cultures*, 61 | 2011, 37-53. : <http://droitcultures.revues.org/2390>
- ❖ MERMET, Laurent, BILLÉ, Raphaël, LEROY, Maya, *et al.* L'analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures sciences sociétés*, 2005, vol. 13, no 2, p. 127-137. : [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/NSS\\_132\\_0127.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/NSS_132_0127.pdf)
- ❖ Jégouzo Yves, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127), p. 23-33. : <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2008-4-page-23.htm>

#### Inventaire et analyse des politiques publiques et de leur mise en œuvre :

##### **Analyse des politiques publiques**

- ❖ MULLER, Pierre. *Les politiques publiques: «Que sais-je?»* n° 2534. Presses universitaires de France, 2011.
- ❖ JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. 1987. : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/>, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137940/document>
- ❖ HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy. Essoufflement ou second souffle? L'analyse des politiques publiques «à la française». *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, no 1, p. 53-73. : [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=RFSP\\_521\\_0053](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RFSP_521_0053), [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/RFSP\\_521\\_0053.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/RFSP_521_0053.pdf)
- ❖ PAGE, I. Méthodes d'évaluation des politiques publiques. *Economie & prévision*, 2014, vol. 1, no 2, p. 204-205. <http://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2014-1.htm>, [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/ECOP\\_204\\_0001.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/ECOP_204_0001.pdf)

##### **Sites pour le recensement :**

- ❖ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>
- ❖ <http://agriculture.gouv.fr>
- ❖ <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr>

- ❖ <http://www.bouches-du-rhone.gouv.fr/Politiques-publiques>
- ❖ <http://www.hautes-alpes.gouv.fr/politiques-publiques-r1115.html>
- ❖ <http://www.alpes-de-haute-provence.gouv.fr/Politiques-publiques>
- ❖ <http://www.gouvernement.fr/risques>

#### Modélisation du territoire et des politiques :

- ❖ RICHARD, Jean-François. Paysages, écosystèmes, environnement: une approche géographique (1 tabl., 6 fig.). *Espace géographique*, 1975, vol. 4, no 2, p. 81-92. : [http://www.persee.fr/doc/spgeo\\_0046-2497\\_1975\\_num\\_4\\_2\\_1542](http://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1975_num_4_2_1542), [http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo\\_0046-2497\\_1975\\_num\\_4\\_2\\_1542.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/spgeo_0046-2497_1975_num_4_2_1542.pdf)
- ❖ MOINE, Alexandre. Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, 2006, vol. 35, no 2, p. 115-132. : [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=EG\\_352\\_0115](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EG_352_0115), [file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/EG\\_352\\_0115.pdf](file:///C:/Users/Eleonore/Downloads/EG_352_0115.pdf)

#### Analyse de territoire :

##### **Sites de référence :**

- ❖ <http://carmen.developpement-durable.gouv.fr/25/environnement.map&service=DownloadLayer#>
- ❖ <http://www.crige-paca.org/geoportail/geocatalogue.html>
- ❖ <http://professionnels.ign.fr>
- ❖ <https://diffusion.shom.fr/customer/account/login>
- ❖ <https://www.geoportail.gouv.fr>
- ❖ <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DRPACA/accueil-paca.aspx>
- ❖ <http://www.onrn.fr>
- ❖ <http://observatoire-regional-risques-paca.fr/article/ppr-en-paca>
- ❖ <http://www.georisques.gouv.fr>
- ❖ <https://risknat.org>
- ❖ <https://www.catnat.net/index.php>
- ❖ <http://riskpaca.brgm.fr>
- ❖ <http://www.trameverteetbleue.fr>
- ❖ <http://www.eaufrance.fr>
- ❖ <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr>
- ❖ <http://www.gesteau.fr>
- ❖ <http://www.eaurmc.fr>
- ❖ [http://www.sauvonsleau.fr/jcms/j\\_5/accueil](http://www.sauvonsleau.fr/jcms/j_5/accueil)
- ❖ <http://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr>
- ❖ <http://www.onf.fr>
- ❖ <http://www.espaces-naturels.fr>
- ❖ <http://www.afbiodiversite.fr>

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

---

- ❖ Illustration I. Modélisation des rapports entre la société humaine, son territoire, ses éléments naturels et les risques naturels (p. 4)
- ❖ Illustration II. Hiérarchie des normes dans le système de droit français (p 6)
- ❖ Illustration III. Territoire théorique multithématique et multirisque (p26)
- ❖ Illustration IV : Liens juridiques des outils thématiques avec l'aménagement du territoire (p28)
- ❖ Illustration V : Exemple de logogramme (p35)
- ❖ Tableau I : Tableau résumant les liens de causalités entre mode nominal et mode défaillant (p36)
- ❖ Tableau II : mode de fonctionnement et thématiques territoriales (37)
- ❖ Carte I : Relief de la région PACA (p56)
- ❖ Carte II : Type de paysage (p56)
- ❖ Carte III : Zones de sismicité (p57)
- ❖ Carte IV : Historiques de feux de forêts (p57)
- ❖ Carte V : Atlas des zones inondables (p57)
- ❖ Carte VI : Bilan de la couverture des arrêtés de catastrophes naturelles (p57)
- ❖ Carte VII : Carte des trois territoires d'étude (p58)
- ❖ Carte VIII : Etat écologique des masses d'eau p64)
- ❖ Carte IX : Classement des cours d'eau pour la continuité écologique (p64)
- ❖ Carte X : Contrats de milieux (p64)
- ❖ Carte XI : Inventaire des zones humides (p66)
- ❖ Carte XII : Inventaire frayère (p66)
- ❖ Carte XIII : Inventaire ZNIEFF (p66)
- ❖ Carte XIV : SRCE : continuité écologiques et réservoirs de biodiversité (p67)
- ❖ Carte XV : Réseau Natura 2000 (p67)

# TABLE DES MATIERES

---

## INTRODUCTION (1-9, 9p)

- ❖ **Etat de la question : le territoire et la réponse publique (1-6, 6p)**
  - **Le territoire : un environnement naturel qui présente parfois des risques (1-4, 4p)**
  - **Réponse de l'action publique : les politiques publiques et les outils d'aménagement (5-6, 1p)**
- ❖ **Formulation du problème et stratégie de vérification (6-9, 4p)**

## CHAPITRE I. Etat des lieux des politiques de la gestion environnementale du territoire français (10-30, 21p)

- **INTRO (10, 1p)**
- **1. Une gouvernance et des moyens en mouvance (11-16, 6p)**
  - Intro (11, 5 lignes)
  - **a. Aménagement : une déconcentration au service d'une décentralisation inachevée (11-13, 3p)**
  - **b. Etat actuel de la gouvernance territoriale et des moyens de mise en œuvre des politiques publiques environnementales (14-16, 3p)**
  - Conclu/transition (16, 9 lignes)
- **2. Une méthodologie d'état des lieux des politiques publiques environnementales (17-19, 3p)**
  - Intro (17, 5 lignes)
  - **a. Méthode et champs d'application du recensement (17-18, 2p)**
  - **b. L'inventaire, support de nombreux constats (18-19, 1p)**
  - Conclu/transition (19, 11 lignes)
- **3. Une évolution thématique accélérée et des préoccupations politiques environnementales bien ciblées (21-25, 5p)**
  - Intro (21, 4 lignes)
  - **a. Evolutions thématiques des politiques environnementales et des modes de gestion (21-23, 3p)**
  - **b. Préoccupations thématiques politiques du droit environnemental français d'aujourd'hui (23-25, 1,5p)**
  - Conclu/transition (25, 4 lignes)
- **4. Des préoccupations territoriales multithématiques face à des préoccupations politiques environnementales sectorielles (26-30, 5p)**
  - Intro (26, 6 lignes)
  - **a. Un territoire de fait multithématique (26-27, 1p)**
  - **b. L'intégration juridique des thématiques politiques dans les documents d'urbanisme et d'aménagement au niveau local (27-29, 3p)**
  - Conclu (29/30, 12 lignes)
- **CONCLUSION CHAPITRE I (31, 1p)**

## CHAPITRE II. Analyse conceptuelle et opérationnelle de la mise en œuvre des politiques publiques par les outils de gestion stratégiques et opérationnels (32-53, 22p)

- **INTRO (32, 1p)**
- **1. Méthodologie empirique de représentation des politiques au sein du projet territorial (33-37, 5p)**
  - Intro (33, 5 lignes)
  - **a. Une représentation des processus politiques par logigramme et par périmètres d'action (33-35, 3p)**
  - **b. Une représentation des territoires par modes de fonctionnement corrélée aux périmètres d'action des outils de gestion (35-37, 3p)**
  - Conclu/transition (37, 10 lignes)
- **2. Analyse des résultats des processus de mise en place des politiques publiques (38-47, 10p)**
  - Intro (38, 9 lignes)
  - **a. Analyse des politiques de l'eau (38- 41, 4p)**
    - **L'eau douce et l'inondation (38-39, 1p)**
    - **Mer, littoral et retrait de côte (40, 1p)**
    - **Biodiversité aquatique (41, 1p)**
  - **b. Analyse des politiques liées aux ressources terrestres (40-46, 7p)**
    - **Forêts et incendie (42-43, 1p)**
    - **Biodiversité et paysage (43-44, 1p)**
    - **Massifs et risques gravitaires (45-47, 3p)**
  - Conclu/transition (47, 12 lignes)

- **3. Méthode de modélisation pour appliquer à des territoires d'étude (48-51, 5p)**
  - Intro (48, 5 lignes)
  - **a. Modélisation à partir des périmètres d'action des outils de gestion environnementale (48-49, 2p)**
  - **b. Vérification des résultats par enquête terrain (50-52, 3p)**
  - Conclu (52, 6 lignes)
- **CONCLUSION CHAPITRE II (53, 1p)**

### CHAPITRE III. Application du modèle opérationnel à trois terrains d'étude (54-, p)

- **INTRO (54, 1p)**
- **1. Diagnostic environnemental de trois terrains d'étude complémentaires (55-62, 9p)**
  - Intro (55, 3 lignes)
  - **a. Trois territoires d'étude de la région PACA (55-58, 4p)**
  - **b. Trois profils environnementaux différents (58-61, 4p)**
    - **Les vallées du Buëch, une rivière naturelle au centre de la basse montagne (58-59, 1p)**
    - **Le Queyras, parc régional de haute montagne plissé par sa rivière et sous pression de ses aléas (60-61, 1p)**
    - **La Ciotat, une baie, une ville... (61-62, 1p)**
  - Conclu/transition (62)
- **2. Diagnostic politique de deux types de territoires bien différents (63-, p)**
  - Intro (63, 4 lignes)
  - **a. Les outils à l'échelle régionale et suprarégionale (63-68, 6p)**
  - **b. BUËCH, la rivière avant tout (68-70, 2p)**
  - **c. La Queyras et sa mémoire du risque (70-71, 1p)**
  - **d. La Ciotat, territoire urbain soumis à de multiples pressions (71, 1p)**
- **CONCLUSION CHAPITRE III (72/73, 1p)**

### CONCLUSION (74-78, 5p)

Bibliographie

Table des illustrations

Table des matières

Annexes

# ANNEXES

## A. Résumé de la méthodologie

Chapitres	Etapes de construction du modèle d'analyse	Hypothèse	Méthode	Type	Pour savoir quoi?	Finalité	Questionnement associé
Chapitre I	1. Etat des lieux des préoccupations politiques (thématiques politiques)	Superposition thématiques des lois (champs d'application)	Inventaire chronologique des principaux textes de lois environnementales (prévention des risques et protection de l'environnement) et des outils de gestion générés	Tableur Excel avec colonne pour chaque critère (date, intitulé, outils et thématiques traitées)	Evolution des préoccupations environnementales Outils de gestion existants Thématiques traitées (préoccupations politiques) et outils multithématiques	Montrer le millefeuille qui crée une complexité de compréhension et d'application des lois au niveau du territoire (début du chemin critique)	Quelles sont les thématiques environnementales (préoccupations) des politiques publiques ?
	2. Représentation des liens juridiques des préoccupations politiques environnementales avec l'aménagement du territoire		Modélisation des liens juridique avec les outils d'aménagement	Diagramme de convergence multithématique et multiscalaire	Interaction juridiques et ancrage avec l'aménagement	Ramener aux politiques d'aménagement pour comprendre le poids juridique des thématiques politiques dans les obligations territoriales (processus décisionnel local)	Quelles sont les intégrations et les moyens d'ancrage à l'aménagement ? Quels résultats pour l'aménagement du territoire global?
Chapitre II	3. Choix de représentation de l'application des préoccupations politiques (outils) dans les réalités territoriales	Antagonismes ou contradiction entre objectifs politiques thématiques	Modélisation des outils par thématique politiques	Diagramme de flux/logigramme par thématique politique et multiscalaire (échelle des périmètres d'action) des outils de gestion (non procédural)	Organisation et interactions des outils de gestion aux différentes échelles territoriales	Montrer le chemin critique, les synergies et les antagonismes entre les outils de gestion territoriale pour l'intégration au projet territorial	Quelles sont les synergies et antagonismes entre les modes de fonctionnement territoriaux (nominal et défaillant) et les thématiques territoriales ?
	4. Choix de représentation de la réalité territoriale		Modélisation du territoire et de ses thématiques territoriales	Représentation selon la méthode d'analyse de sureté de fonctionnement du territoire et de causalité entre thématiques	L'organisation scalaire des thématiques des territoires	Représentation selon les milieux naturels des territoires (thématiques), construction d'une méthode d'analyse pour l'application des politiques publiques	Quelles sont les thématiques environnementales (préoccupations) des politiques publiques ? Comment analyser la cohérence entre les préoccupations politiques et territoriales ?
	5. Croisement des deux représentations	Divergences entre les préoccupations thématiques politiques du droit français et les préoccupations thématiques territoriales	Intégration des modélisations politiques dans la modélisation du territoire	Logigramme + Sureté de fonctionnement territorial	Comment s'inscrivent les gestions thématiques politiques dans les thématiques territoriales	Vérifier les incohérences thématiques	Quelles sont les divergences entre la réalité politique et territoriale? Comment analyser la cohérence entre les préoccupations politiques et territoriales ?

Chapitre III (transition)	6. Méthode d'application des résultats empiriques aux territoires		Modélisation des périmètres d'action des outils de gestion et de leur règlement	Cartographie conceptuelle des périmètres d'action des outils de gestion et de leur règlement (SIG)	Les résultats attendus et souhaités	Méthode d'analyse de la cohérence des politiques publiques sur n'importe quel territoire	Comment analyser la cohérence des politiques environnementales sur un territoire?
	7. Méthode de vérification des résultats de la cartographie		Construction d'un guide d'entretien	Guide d'entretien semi-directif et échantillonnage exploratoire	Echantillonnage des acteurs		
	8. Méthode de vérification de la réalité territoriale		Préparation des itinéraires et des lieux d'intérêt	Enquête photographique	Itinéraires et lieux d'intérêt pour l'étude		
Chapitre IV	9. Application de la méthode à des terrains d'étude	Superposition des périmètres d'action et contradiction des règlements	Modélisation et diagnostic des risques, des éléments naturels, des outils (périmètres d'action) et des acteurs (périmètre de compétence)	Analyse cartographiée (sur plan) d'un terrain conceptuel puis de trois terrains d'étude	Périmètres d'action des outils de gestion	Montrer les divergences, incohérence et la complexité	
	10. Vérification exploratoire auprès des acteurs		Entretien avec les gestionnaires et les décideurs locaux	Entretiens semi-directifs de manière exploratoire et retranscription des enregistrements	retour d'expérience des gestionnaires et décideurs locaux Le droit environnemental répond-il aux besoins des territoires	Vérifier les résultats de l'analyse empirique	Quelle est la réponse des acteurs des territoires sur les difficultés de mise en œuvre du droit environnemental et son intégration au sein du projet territorial ?
	11. Observation terrain		Observation des lieux d'intérêt et ceux cités par les gestionnaires et décideurs lors des entretiens	Observation par photographies	Données concrètes des discours soutenus par les gestionnaires et décideurs	Appuyer les discours	Quelle réalité territoriale?

## B. Organisation de la gouvernance territoriale et distribution des compétences environnementales et d'aménagement

Compétences	Services d'Etat	Collectivités territoriales <sup>161</sup>
Nationale		
DROIT	Production des lois	
Urbanisme	- PIG, OIN, DTA	
Aménagement du territoire	- Politique d'ATR	
Environnement	- PNF - Eau (police, SDAGE*) - Espaces naturels, forêts domaniales - Stratégies nationales (inondation, biodiversité, trame verte et bleue, développement durable, mer et littoral, etc.) - PGF	
Risque	- EPRI, SNGRI - PSR - Plan séisme - plan national cavités - AZI	
Régional	DREAL / Préfet de région + Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)	Président de région
Aménagement du territoire	- CPER, Contrat pacte Etat- Métropole, contrat de ruralité (élabore et met en œuvre les politiques en aménagement durable)	- Schéma régional (élaboration) - CPER - SRADDET - DTA
Environnement	- Espaces naturels (élabore et met en œuvre les politiques en environnement, évalue l'impact environnemental des actions, assiste les autorités administratives dans leur rôle d'autorité environnementale sur les plans, programmes et projets, contribue à la définition de la stratégie du ministère et des établissements publics en région et pilote sa mise en œuvre, contribue à l'information, la formation et l'éducation des citoyens aux enjeux du développement durable) -DPMVP - PPRDF	- Espaces naturels/RNR (inventaires du patrimoine naturel et les inventaires locaux) - PNR - Eau (participation au SDAGE) - SRCE -DPMVP - Forêts régionale - forêts privées (ONF)
Risques	(contribue à sensibiliser les citoyens aux risques) - PGRI et SLGRI (BV), EPRI, AZI - Plan ORSEC	
Interrégional	DIRM (une par façade maritime : au Havre, à Nantes, à Bordeaux et à Marseille)	Président de région
Environnement (mer)	DSF (conduite des politiques de l'État en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources et de régulation des activités maritimes, coordonnent l'ensemble des politiques de la mer et du littoral)	
Département	DDT (M) / Préfet de département (relai des DREAL pour le déploiement de la politique du ministère)	Président de département
Aménagement du territoire		- Schéma régional (avis, approbation)
Environnement	- Espaces naturels -DPMVP	- Espaces naturels (ENS) : SDENS - Eau (participation au SDAGE et au SAGE) -PCAET -DPMVP - Forêts départementale
Risques	- PGRI (BV) - PPRN - DDRM - IAL/PAC - CR, CM (BV, baie) - PAPI (instruction)	- Incendie et secours (PPFCI (SDIS), PDM - EPA, CLPA (ONF)
EPCI/commune		Président/maire Les communautés de communes : L'environnement est une compétence « facultative » pour ces intercommunalités. De même pour l'assainissement du territoire. Les communautés d'agglomérations : La protection et la

<sup>161</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/lenvironnement#\\_RefHeading\\_60\\_2009819059](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/lenvironnement#_RefHeading_60_2009819059), <http://gouvernement-fr.tumblr.com/post/74389889488/les-comp%C3%A9tences-des-collectivit%C3%A9s>

		<p>mise en valeur de l'environnement, l'eau et l'assainissement sont elles aussi des compétences facultatives</p> <p>Les communautés urbaines : Protection et mise en valeur de l'environnement comme compétence obligatoire.</p> <p>La métropole : Exerce de plein droit en matière d'environnement, d'assainissement et eau, déchets des ménages, maîtrise d'énergie, pollution de l'air.</p>
Urbanisme		<ul style="list-style-type: none"> <li>- PLU, SCOT, permis de construire, ZAC</li> <li>- PDU</li> </ul>
Aménagement du territoire		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schéma régional (avis, approbation)</li> <li>- Contrat pacte Etat- Métropole</li> </ul>
Environnement		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espaces naturels</li> <li>- Développement et protection de la montagne (UTN) <ul style="list-style-type: none"> <li>- DTA (montagne/massifs)</li> <li>- SMVM (mer et littoral)</li> </ul> </li> <li>- ZPPAUP (patrimoine paysager)</li> <li>- AVAP (patrimoine)</li> <li>- Protection des monuments naturels et des sites (SI et SC) <ul style="list-style-type: none"> <li>- GEMAPI</li> </ul> </li> <li>- Eau (distribution, assainissement) <ul style="list-style-type: none"> <li>- SAGE, CM, etc. (BV)</li> </ul> </li> <li>- schémas d'aménagement de plage</li> </ul>
Risques		<ul style="list-style-type: none"> <li>- PPRN (participation)</li> <li>- PGRI (BV) (participe) <ul style="list-style-type: none"> <li>- PAPI</li> <li>- PCS</li> <li>- DICRIM</li> </ul> </li> <li>- Repères de crues</li> </ul>

## C. Structures des codes de l'environnement et forestier

### Code de l'environnement

- Livre Ier : Dispositions communes
  - Titre Ier : Principes généraux
  - Titre II : Information et participation des citoyens
  - Titre III : Institutions
  - Titre IV : Dispositions relatives aux associations
  - Titre V : Dispositions financières
  - Titre VI : Prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement
  - Titre VII : Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions
  - Titre VIII : Procédures administratives
- Livre II : Milieux physiques
  - Titre Ier : Eau et milieux aquatiques et marins
  - Titre II : Air et atmosphère
- Livre III : Espaces naturels
  - Titre Ier : Inventaire et mise en valeur du patrimoine naturel
  - Titre II : Littoral
  - Titre III : Parcs et réserves
  - Titre IV : Sites
  - Titre V : Paysages
  - Titre VI : Accès à la nature
- Livre IV : Patrimoine naturel
  - Titre Ier : Protection du patrimoine naturel
  - Titre II : Chasse
  - Titre III : Pêche en eau douce et gestion des ressources piscicoles
- Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances
  - Titre préliminaire : Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques
  - Titre Ier : Installations classées pour la protection de l'environnement
  - Titre II : Produits chimiques, biocides et substances à l'état nanoparticulaire
  - Titre III : Organismes génétiquement modifiés
  - Titre IV : Déchets
  - Titre V : Dispositions particulières à certains ouvrages ou certaines installations
  - Titre VI : Prévention des risques naturels
  - Titre VII : Prévention des nuisances sonores
  - Titre VIII : Protection du cadre de vie
  - Titre IX : La sécurité nucléaire et les installations nucléaires de base
- Livre VI : Dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres Australes et Antarctiques françaises, à Mayotte et à Saint-Martin
- Livre VII : Protection de l'environnement en Antarctique

### Code forestier

- LIVRE Ier : DISPOSITIONS COMMUNES À TOUS LES BOIS ET FORÊTS
  - TITRE Ier : CHAMP D'APPLICATION, PRINCIPES GÉNÉRAUX ET INSTITUTIONS
  - TITRE II : POLITIQUE FORESTIÈRE ET GESTION DURABLE
  - TITRE III : DÉFENSE ET LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS
  - TITRE IV : RÔLE DE PROTECTION DES FORÊTS
  - TITRE V : MISE EN VALEUR DES FORÊTS
  - TITRE VI : DISPOSITIONS PÉNALES
  - TITRE VII : DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À L'OUTRE-MER
- LIVRE II : BOIS ET FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER
  - TITRE Ier : RÉGIME FORESTIER
  - TITRE II : OFFICE NATIONAL DES FORÊTS
  - TITRE III : GROUPEMENT DE GESTION EN COMMUN DES BOIS ET FORÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE CERTAINES PERSONNES MORALES
  - TITRE IV : DROITS D'USAGE ET D'AFFOUAGE
  - TITRE V : FINANCEMENT DES ACTIONS DES COMMUNES FORESTIÈRES
  - TITRE VI : DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES AUX BOIS ET FORÊTS RELEVANT DU RÉGIME FORESTIER
  - TITRE VII : DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À L'OUTRE-MER
- LIVRE III : BOIS ET FORÊTS DES PARTICULIERS
  - TITRE Ier : GESTION DES BOIS ET FORÊTS DES PARTICULIERS
  - TITRE II : INSTITUTIONS INTERVENANT DANS LA MISE EN VALEUR DES BOIS ET FORÊTS DES PARTICULIERS
  - TITRE III : REGROUPEMENT DE LA PROPRIÉTÉ ET DE LA GESTION FORESTIÈRE
  - TITRE IV : DÉFRICHEMENTS
  - TITRE V : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSURANCE
  - TITRE VI : DISPOSITIONS PÉNALES
  - TITRE VII : DISPOSITIONS PARTICULIÈRES À L'OUTRE-MER

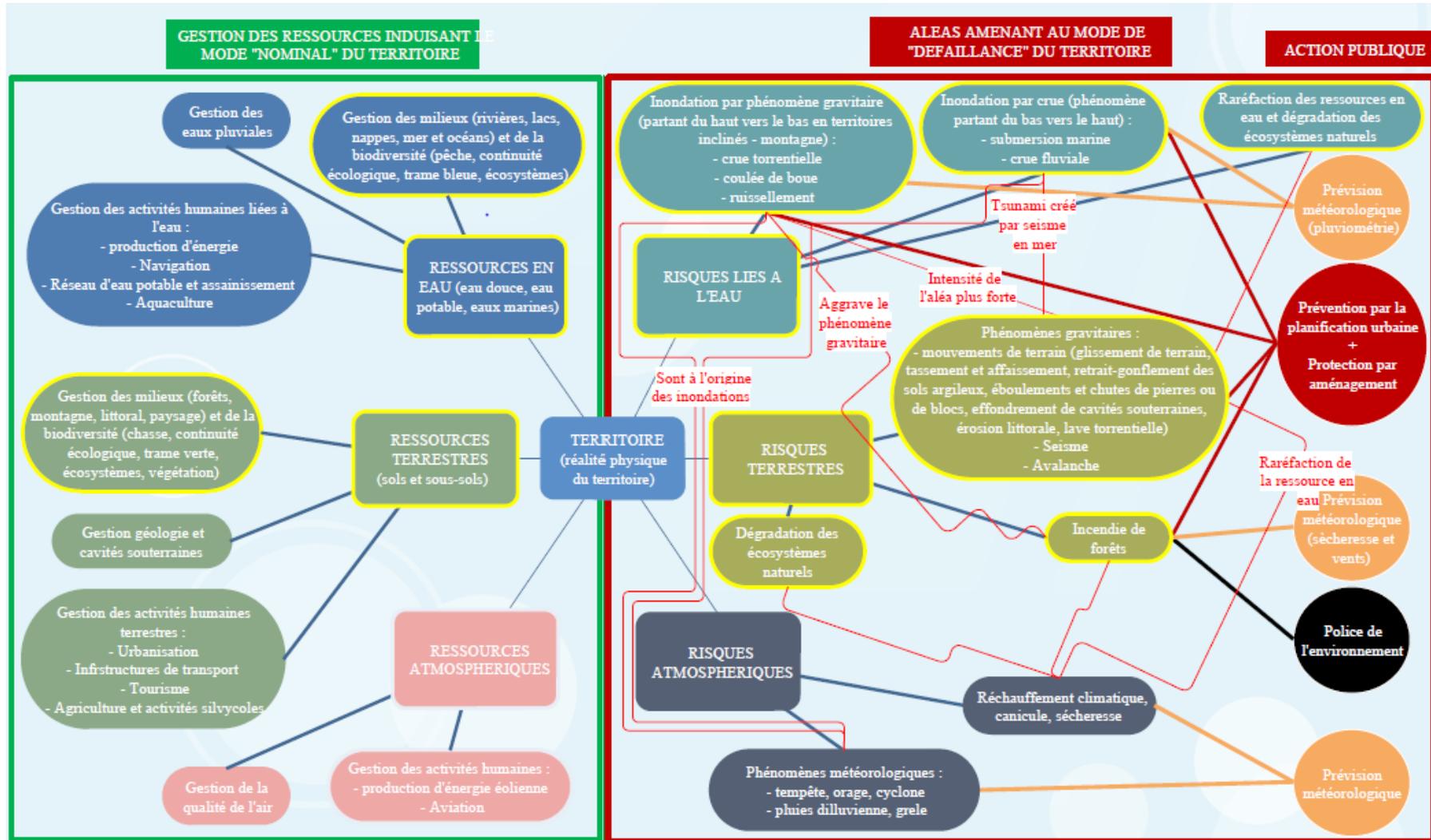
## D. Extrait et exemples de textes des politiques environnementales recensés dans le tableur Excel

Date	Intitulé du texte	Outils de gestion	Thématiques traitées
1827	Premier code forestier	-	Gestion forestière
16/12/1964	1 <sup>ère</sup> loi sur l'eau	Gestion par grands BH	Gestion des ressources en eau
03/01/1992	2 <sup>ème</sup> loi sur l'eau	SDAGE/SAGE Gestion par grands BH et BV	Gestion des ressources en eau
02/02/1995	Loi Barnier	PPRN Fond Barnier	Gestion des risques naturels
09/07/2001	Loi FORET d'orientation sur la forêt - Grande loi forestière	Plan Simple de Gestion (PSG) Inventaire permanent (opérations d'inventaire exécutées au moins une fois tous les douze ans) des ressources forestières nationales FP OLD	Gestion forestière Gestion des incendies
30/07/2003	Loi BACHELOT relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages	PPRn et t PPRI Atlas des Zone Inondable (AZI) Carte des avalanches Etude de danger DDRM Dossier départemental des risques majeurs Carte de localisation des cavités souterraines Repères de crue	Multirisque
23/02/2005	Loi DTR relative au développement des territoires ruraux	Les réserves de chasse et de faune sauvage de droit commun (RCFS) Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage (RNCFS)	Biodiversité
01/03/2005	Charte de l'environnement, annexée à la Constitution	Charte	Environnement
30/12/2006	3 <sup>ème</sup> loi sur l'eau : LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques	PAPI	Gestion des inondations Gestion des ressources en eau
24/06/2008	Décret d'application de la convention de Ramsar du 2 février 1971	ZH	Gestion de la biodiversité
12/07/2010	Loi GRENELLE II (LENE) portant engagement national pour l'environnement		Environnement
27/01/2014	Loi MAPTAM	SDAGE (lien juridique avec la gestion de l'inondation par la compétence GEMAPI)	Gestion des inondations Gestion des ressources en eau
13/10/2014	Loi LAAF d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt	PNFB/PRFB	Gestion forestière
07/08/2015	Loi NOTRE portant nouvelle organisation territoriale de la République	SRADDET = SRCE+SRCAE+SRADDT+Plan déchet+Schéma régional intermodalité	Biodiversité Air Aménagement
17/08/2015	Loi TECV relative à la transition énergétique pour la croissance verte	PCAET Plan Climat Air Energie Territorial PRC Plan Régional pour le Climat PPE Programmation pluriannuelle de l'énergie Schéma régional biomasse SRB Stratégie nationale bas carbone (SNBC) Plan de programmation des ressources Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques stratégie nationale pour la bioéconomie	Air, climat et réchauffement climatique
22/03/2016	Loi relative à la protection des forêts contre l'incendie	-	Gestion des incendies de forêt
08/08/2016	Loi BIODIVERSITE pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	ZPB	Gestion de la biodiversité

Légende :

- Loi en vigueur
- Loi abrogée
- Outil multithématique

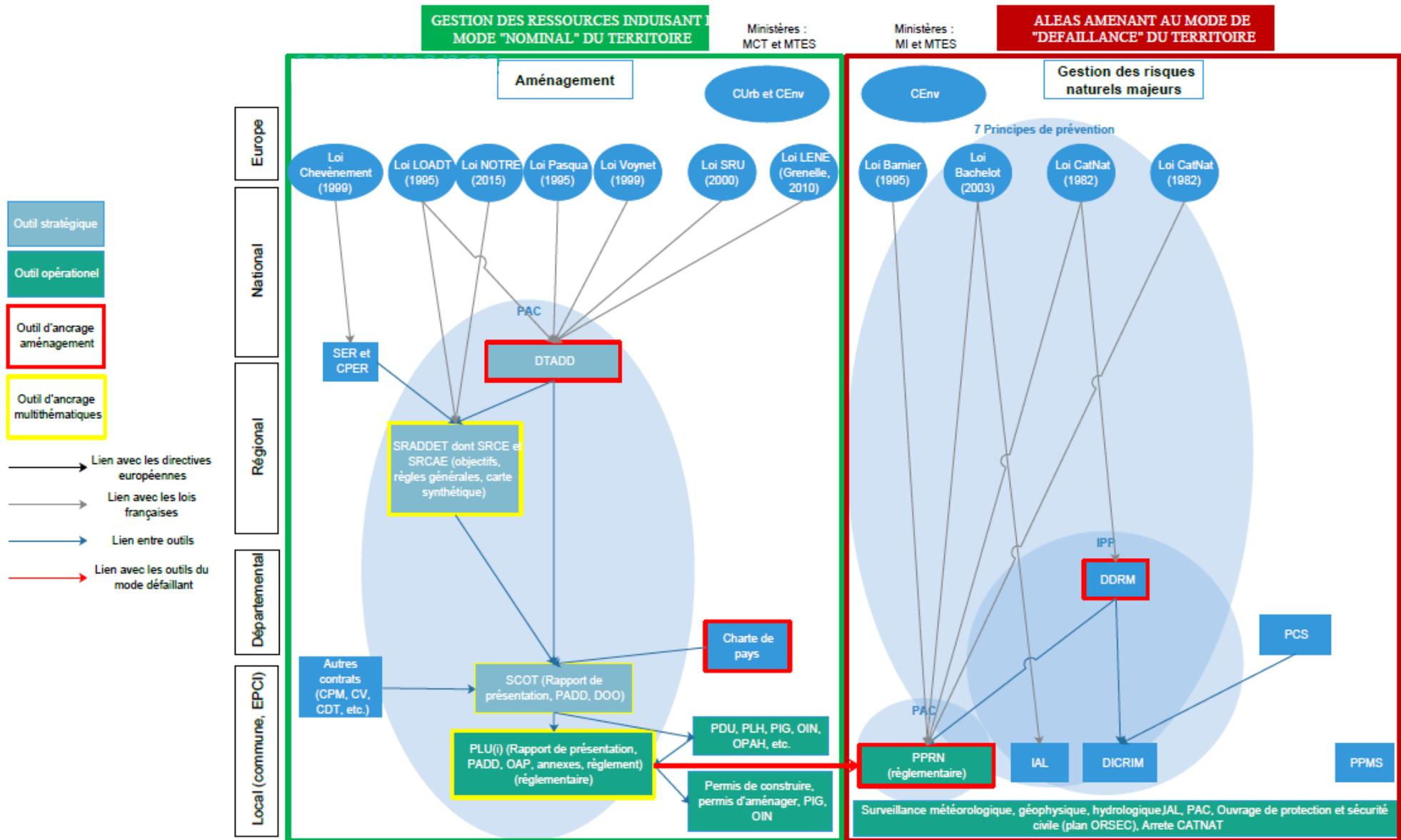
## E. Base de modélisation des territoires : causalité entre éléments territoriaux et mode de fonctionnement du territoire



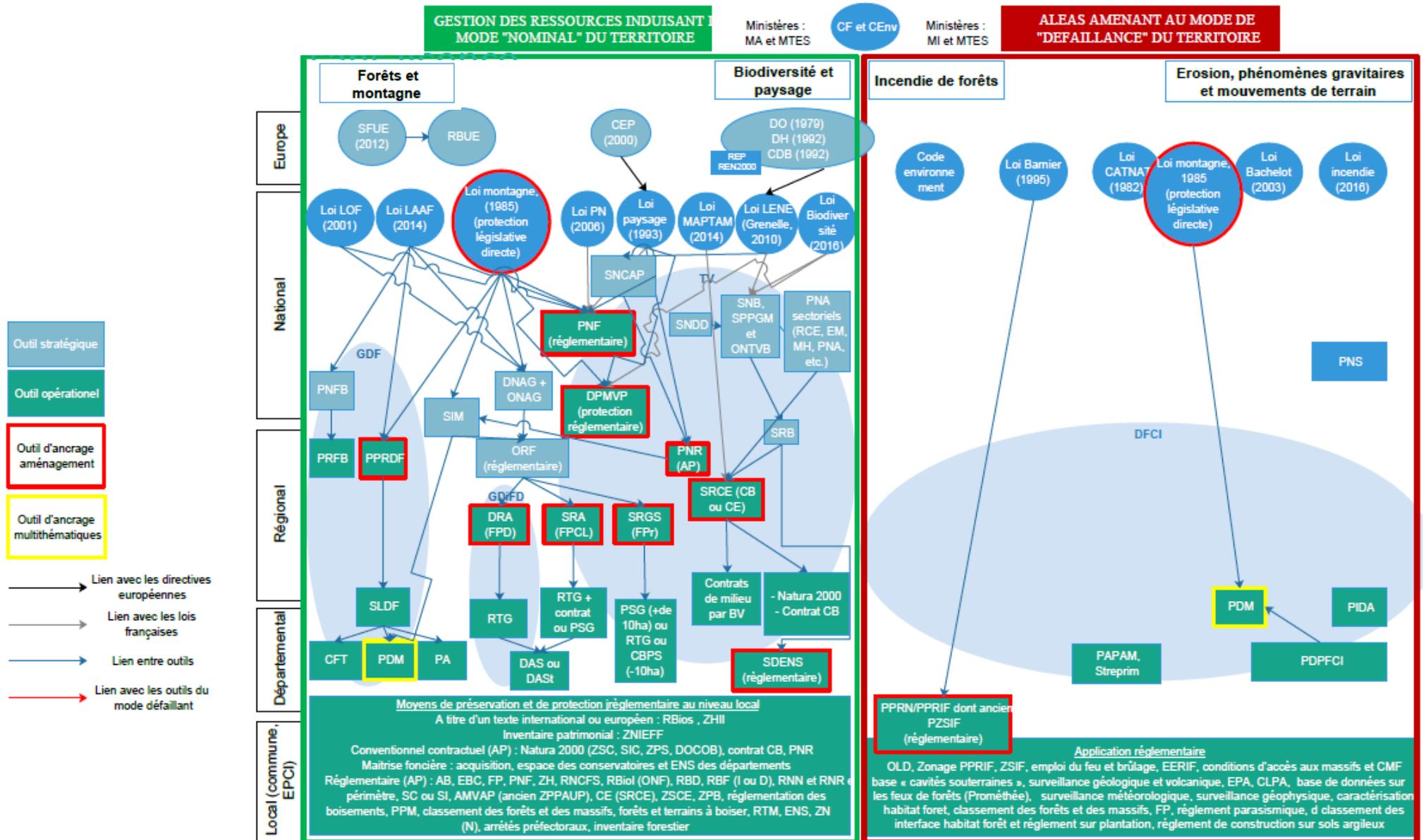
Élément pris en compte dans la modélisation :  
prévention des risques naturels et protection de  
l'environnement  
(les activités humaines et les risques émanant de  
ces activités tels la pollution, ne font pas partis du  
champs d'étude)

## F. Modélisations des interactions des outils par thématiques

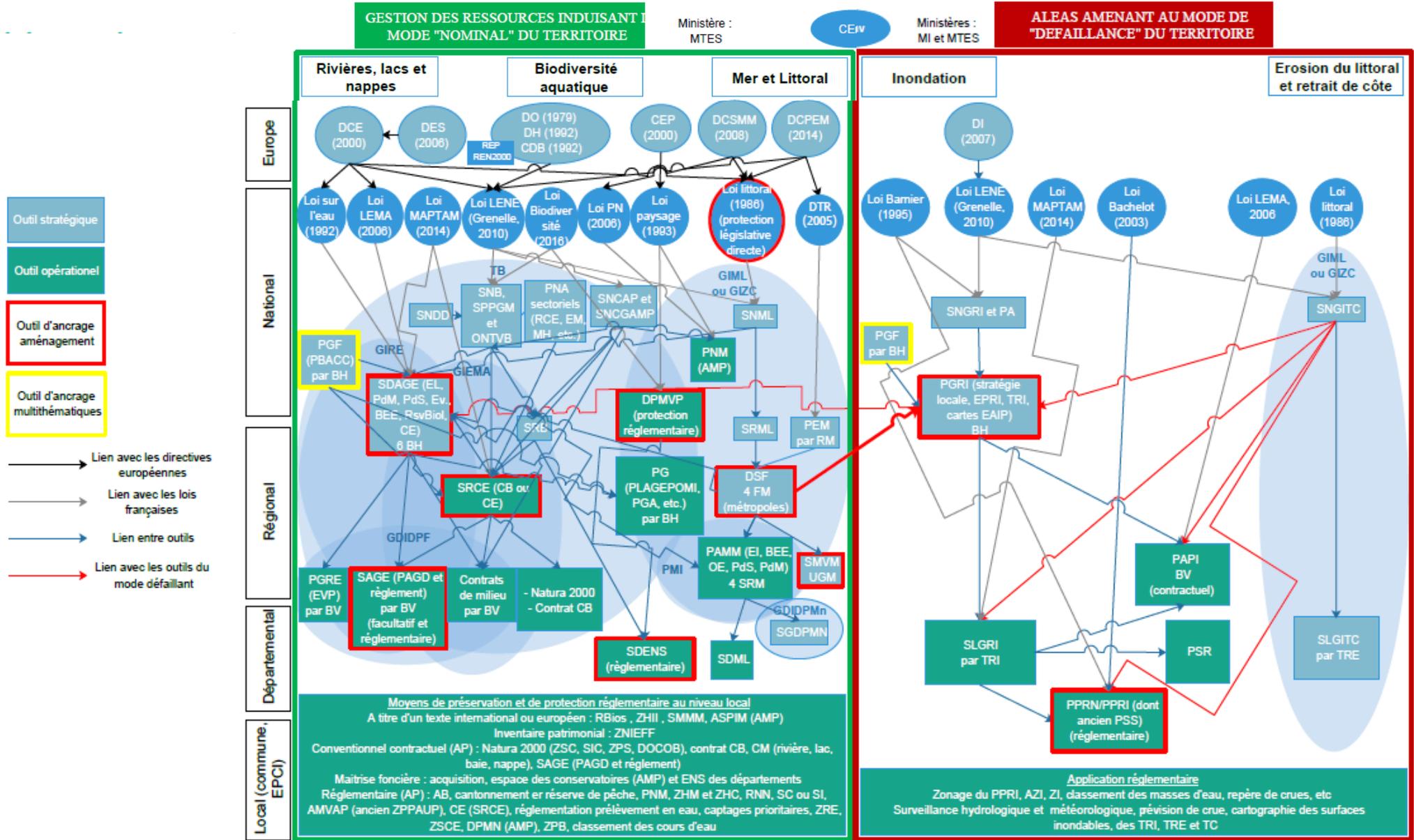
### A. TERRITOIRE



B. TERRE



C. EAU



## G. Guide d'entretien semi-directif

### Entretien semi-directif projet GERIMAE

#### Légende :

GRIS : Discours avec les entretenus (questions)

JAUNE : à compléter

#### INTRODUCTION

Bonjour, merci d'avoir accepté de participer à un entretien.

Nous sommes tous deux stagiaires au centre d'Aix de l'Irstea – Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (ancien Cemagref).

L'institut est spécialisé dans la recherche sur l'environnement et la gestion des risques territoriaux. Ses travaux reposent sur une approche transversale pour l'étude des risques : étudier, comprendre et modéliser les systèmes ; évaluer le risque, la résilience et les capacités d'adaptation ; développer les outils et scénarios pour une gestion durable et intégrée des systèmes environnementaux des territoires.

Notre sujet s'insère dans le projet GERIMAE - Méthodes et outils pour la gestion des risques : vers une approche territoriale multi-aléas et multi-enjeux. En d'autres termes, nous nous intéressons aux relations de causalité entre les différents risques et leur gestion découlant des grandes politiques et des outils mis à disposition par l'Etat.

**Guillaume :** je suis en master 2 des Gestion des Catastrophes et des Risques Naturels, à Montpellier Paul Valéry.

**Eléonore :** je suis en master 2 d'urbanisme, mon approche est plutôt centrée sur la cohérence de politiques publiques et la faisabilité ou la complexité de leur mise en œuvre.

L'objectif de cet entretien est d'une part avoir un aperçu de la réalité de votre territoire, c'est-à-dire l'ensemble des risques qu'il comporte, et de comprendre la manière dont sont appliquées les politiques et leur mise en œuvre par les outils de gestion afin d'identifier des améliorations ou développer de l'aide à la gestion.

Nous rencontrons différents acteurs, gestionnaires ou décideurs, issus de différentes sphères et agissant sur des périmètres spatiaux différents afin d'avoir un ensemble d'approches complémentaire de la gestion opérationnelle des risques territoriaux dans le cadre de notre sujet, dans une approche exploratoire.

Nous avons choisi de vous rencontrer parce que vous faites parti de la chaîne décisionnelle et opérationnelle sur la gestion du risque et votre expérience du processus de gestion des risques est un indicateur pour notre sujet.

Votre territoire présente un cas intéressant de multirisque et de gestion multirisque, c'est pour cela que nous aimerions dresser un portrait des principaux lieux présentant cette combinaison de plusieurs risques à gérer.

L'entretien devrait se dérouler en une heure. Nous aborderons dans un premier temps l'état des lieux sur les risques de votre territoire, puis nous parlerons des politiques publiques et des outils de gestion que vous mettez en place. Nous discuterons ensuite de la notion de multirisque pour finir sur les synergies et les incompatibilités que vous rencontrez ou les améliorations que vous pourriez proposer dans la gestion des risques.

Nous souhaiterions enregistrer l'entretien avec votre accord pour nous faciliter la retranscription des informations. Cet entretien est bien sûr confidentiel et les résultats ne seront pas nominatifs.

Avez-vous des questions avant de commencer ?

#### PRESENTATION DE L'ENTRETENU

Nous aimerions connaître votre expérience et votre interaction avec la gestion du risque :

1. Pouvez-vous nous parler rapidement de vous, votre parcours, votre rôle et missions au sein de **XXX** en quoi êtes-vous concerné par la question de gestion des risques territoriaux ?

### **ETAT DES LIEUX DES RISQUES TERRITORIAUX (connaissance et perception)**

Nous aimerions maintenant dresser un état des lieux sur les risques de votre territoire et de leur gestion :

2. Quels sont les risques présents sur votre territoire (naturels et technologiques) et pouvez-vous les hiérarchiser en fonction de l'importance que vous leur accordez en précisant quel critère?
3. Quelles sont les lieux vulnérables aux différents risques (montrer support carte : Hautes-Alpes, Commune, etc.) et pouvez-vous les hiérarchiser en fonction de l'importance que vous leur accordez en précisant quel critère ?

### **TRADUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SEIN DU PROJET TERRITORIAL (mise en œuvre)**

Nous allons maintenant aborder la manière dont vous mettez en œuvre les politiques publiques du risque au sein du projet de territoire :

4. Quelles sont les politiques publiques du risque (sectorielles - lois/norme/règlements/etc.) que vous appliquez sur votre territoire et dans quel objectif ?
5. A travers quels documents ou outils de gestion mettez-vous ces politiques en œuvre en précisant le rôle de ces documents ?
6. Parmi ces documents, quels sont ceux traitant plusieurs risques et de quelle façon ?

### **GESTION MULTI-RISQUES**

Nous aimerions aborder avec vous la notion de multirisque :

7. Quand on parle de gestion intégrée des risques territoriaux ou de multirisque, à quoi cela vous fait-il penser concrètement (interactions entre systèmes de gestion/interaction physique entre les risques/donner des exemples/expliquer) ?
8. Avez-vous des exemples concrets ?
9. Y-a-t-il des liens entre les phénomènes/aléas ?
10. Y-a-t-il des méthodes de gestion prenant en compte plusieurs risques ?
11. Quels sont selon vous les acteurs du multirisque et de quelle façon ?
12. Que pensez-vous d'une gestion multirisque ?

### **DIFFICULTES ET NECESSITES DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION ET DE GESTION DES RISQUES TERRITORIAUX**

En fonction de ce que vous nous avons parlé jusqu'à maintenant, nous voudrions comprendre les difficultés de mise en pratique et vos besoins pour une gestion performante :

13. Les différentes politiques de gestion des risques et leurs dispositifs (exemples : PCS, PPR, Natura2000) présentent-ils des synergies, des incompatibilités ?
14. Les outils et politiques sont-ils en accord avec votre réalité territoriale ?
15. Dans le cadre de vos fonctions, quelles sont les pratiques qui sont de l'ordre du réglementaire et celles plutôt volontaristes ?
16. Quel retour d'expérience général avez-vous de la mise en œuvre des politiques et des dispositifs de gestion des risques (positif ou négatif) et quels sont les leviers pour optimiser l'approche multirisque (simplification ou clarification du système, etc) ?

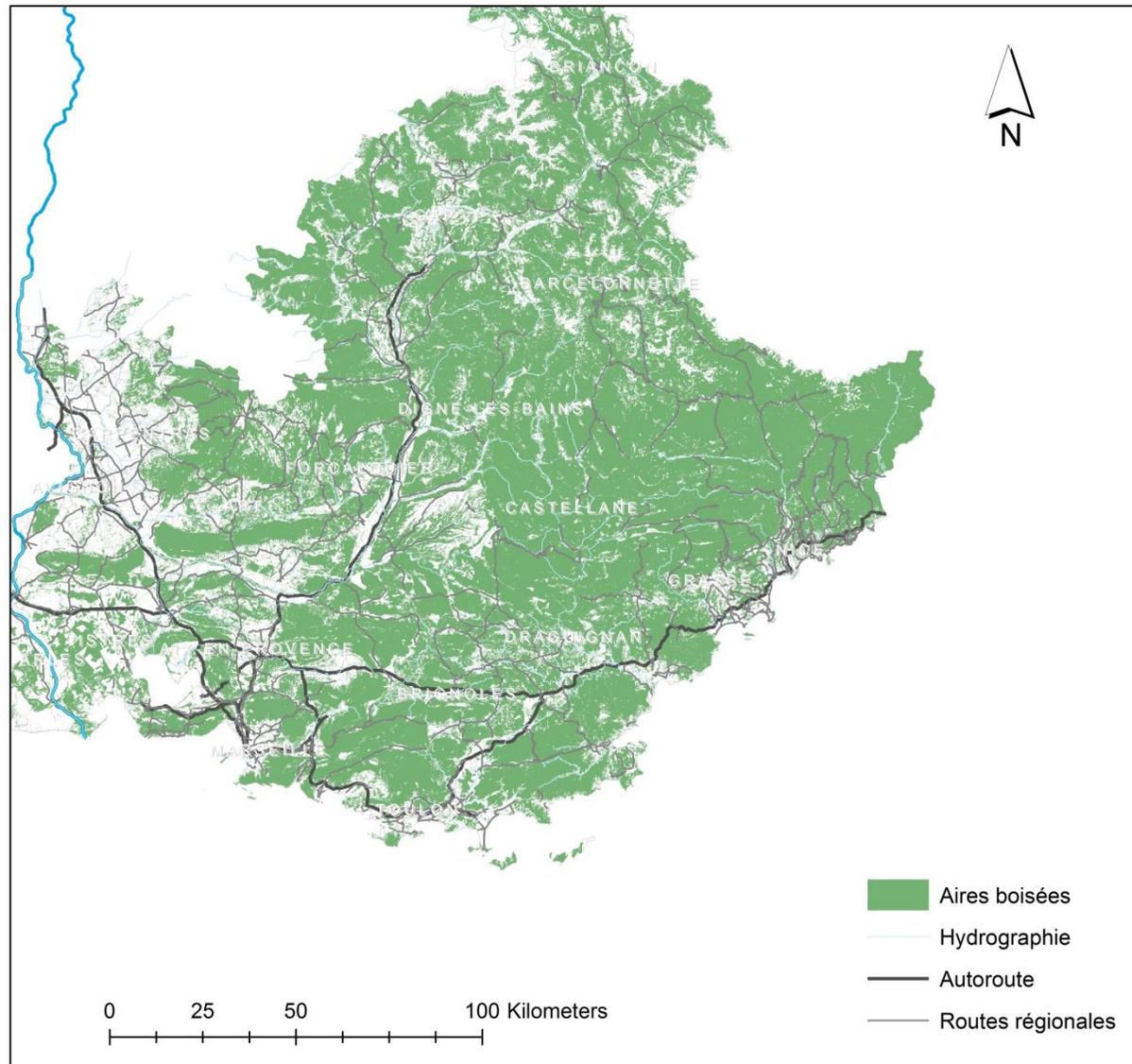
### **CONCLUSION**

Nous arrivons au bout de notre questionnaire, peut-être avez-vous de votre côté des éléments à ajouter ?

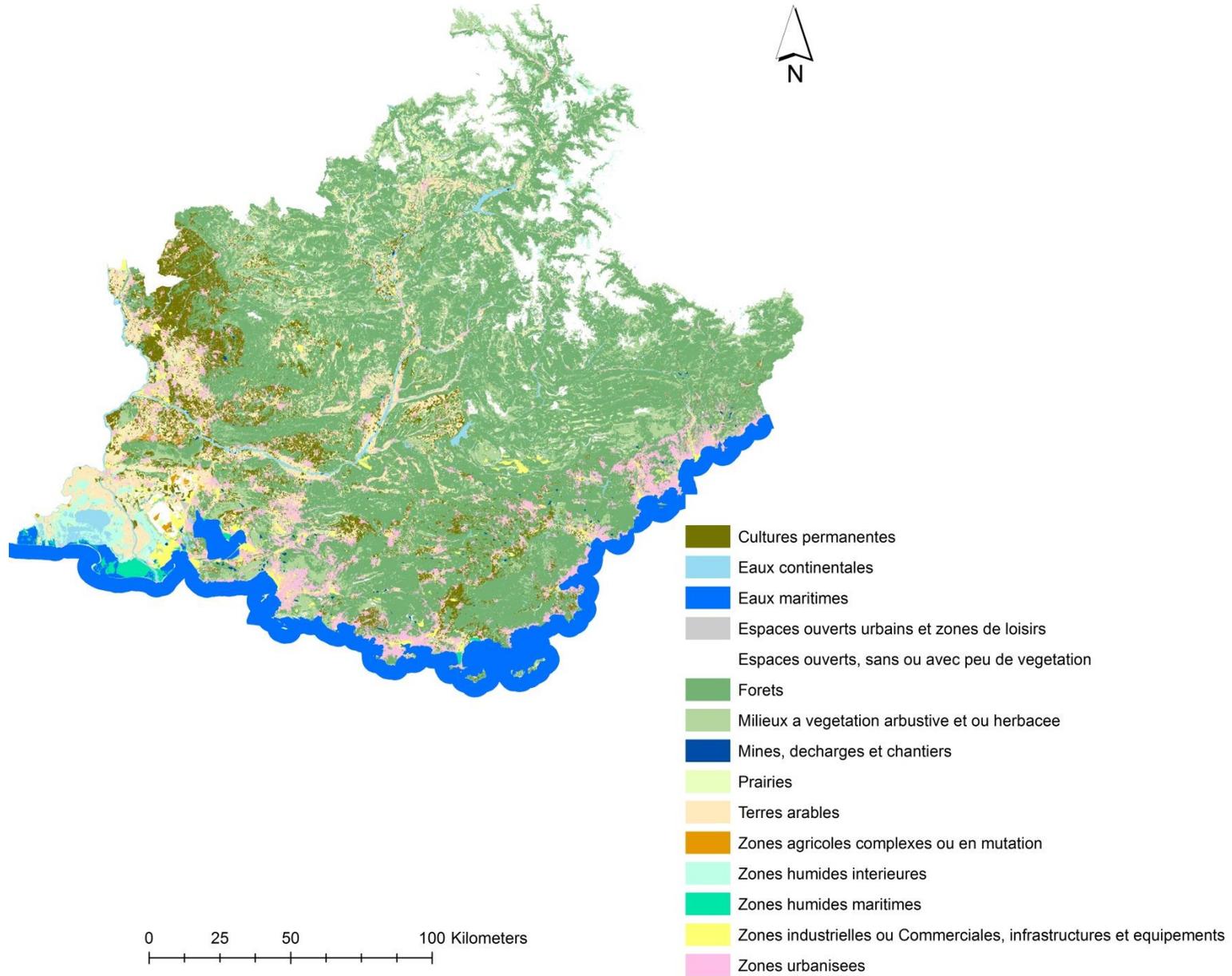
Nous vous tiendrons au courant des résultats de notre travail. Un séminaire sera notamment organisé à la clôture du projet début 2018 pour restituer les principaux résultats. Nous vous invitons et vous informerons des détails.

## H. Composantes physiques, naturelles et anthropiques des territoires et occupation des sols

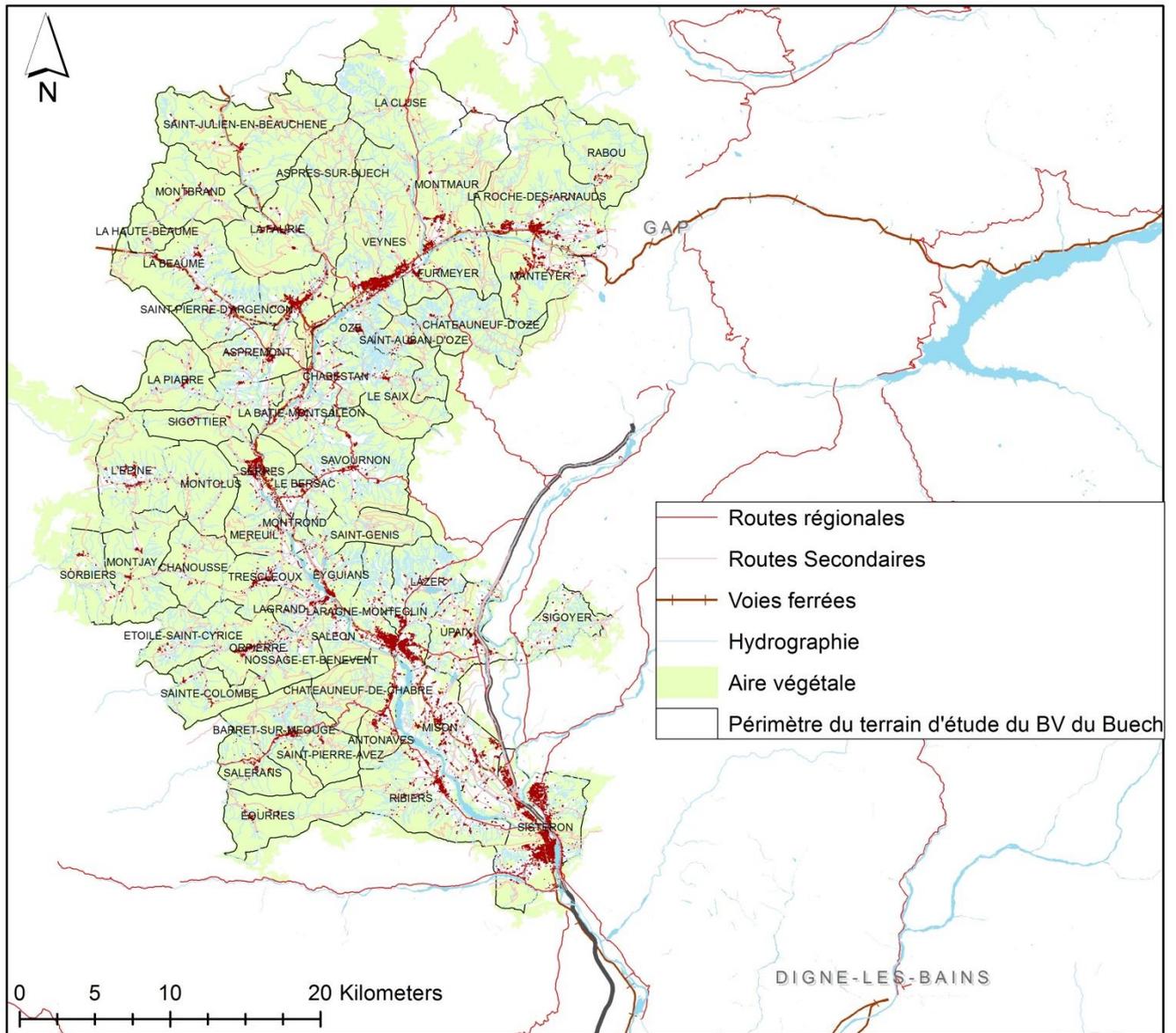
### A. Composantes PACA



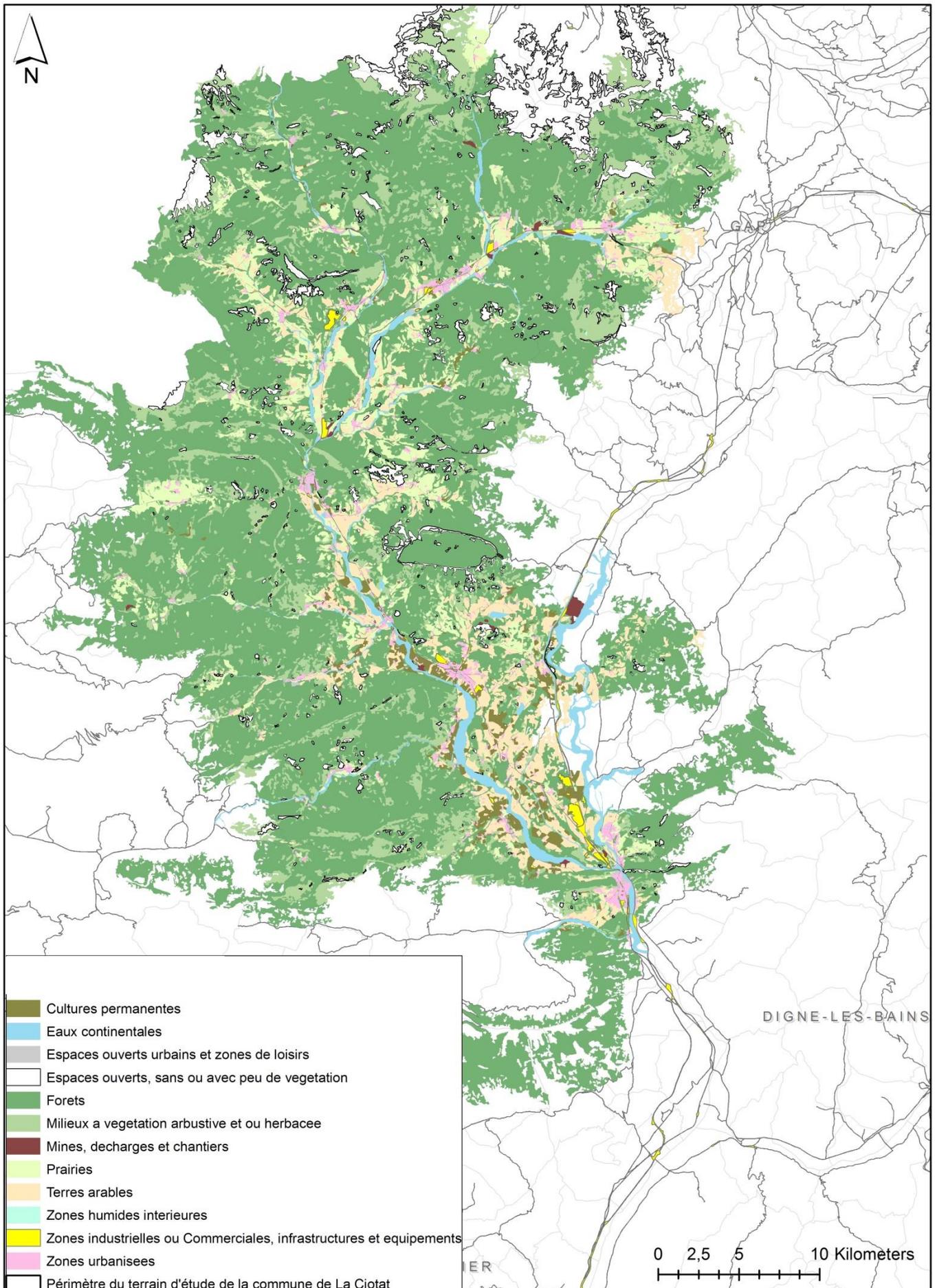
## B. Occupation des sols PACA



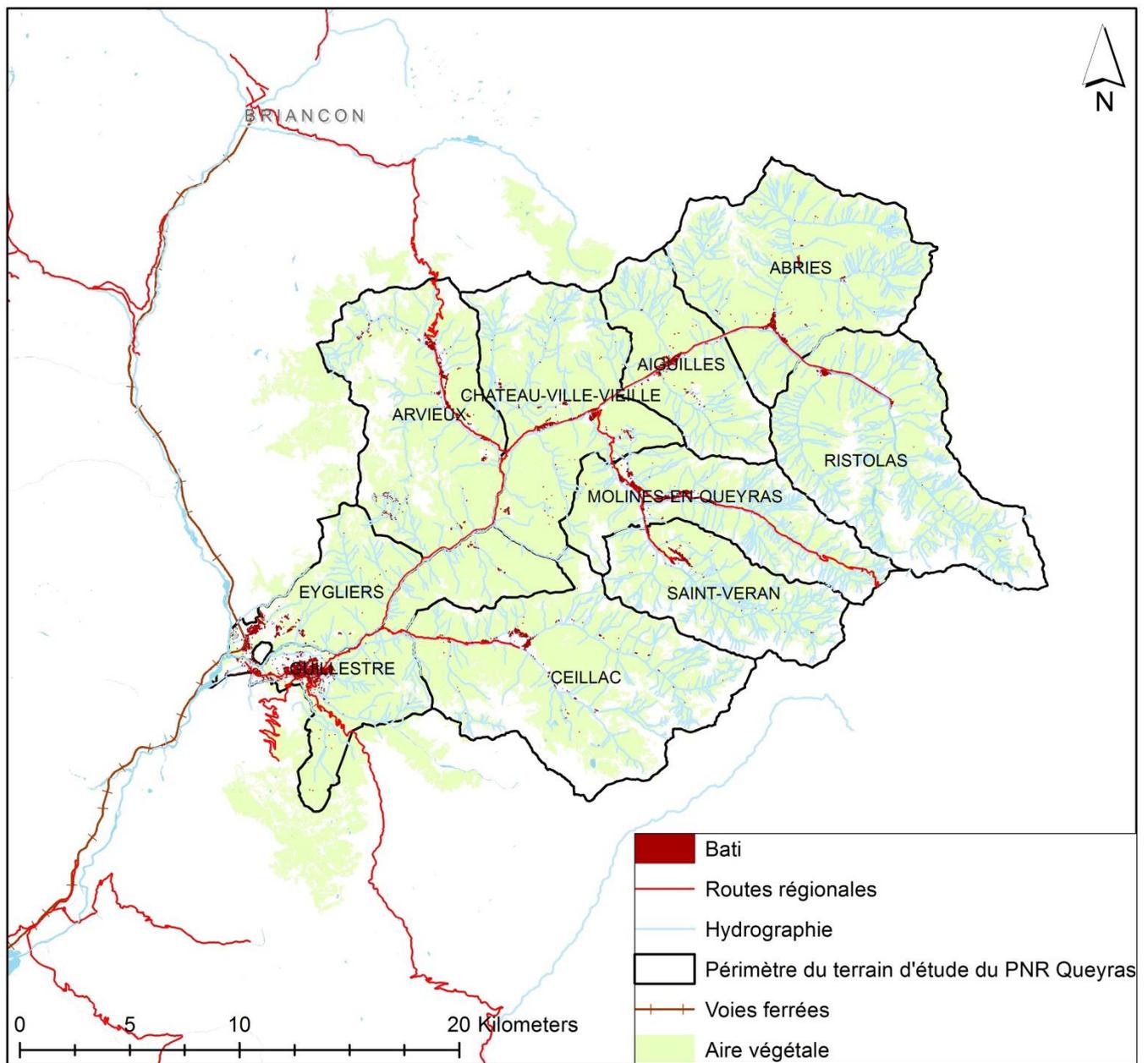
### C. Composantes Vallée du Buëch



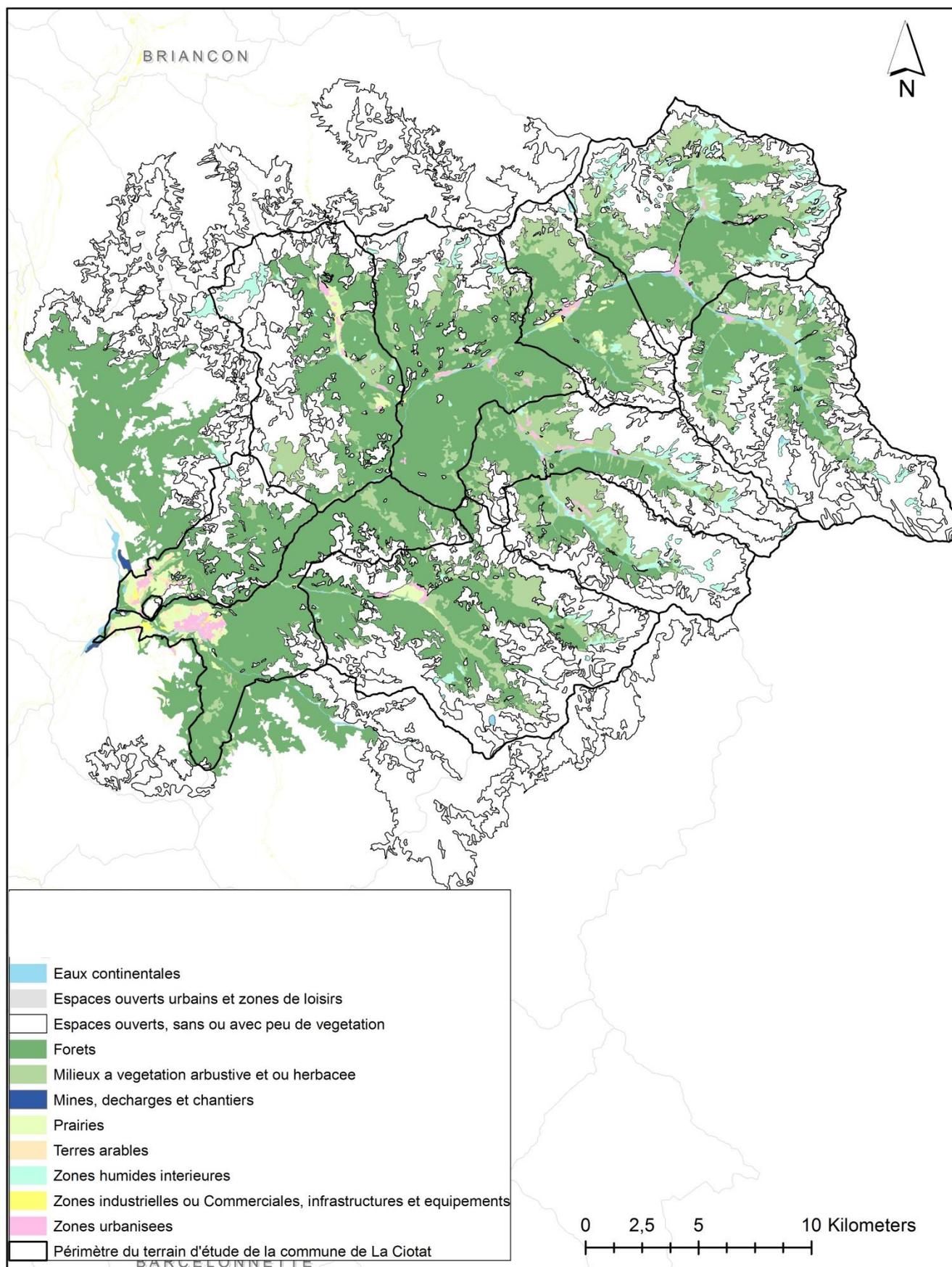
## D. Occupation des sols Vallée du Buëch



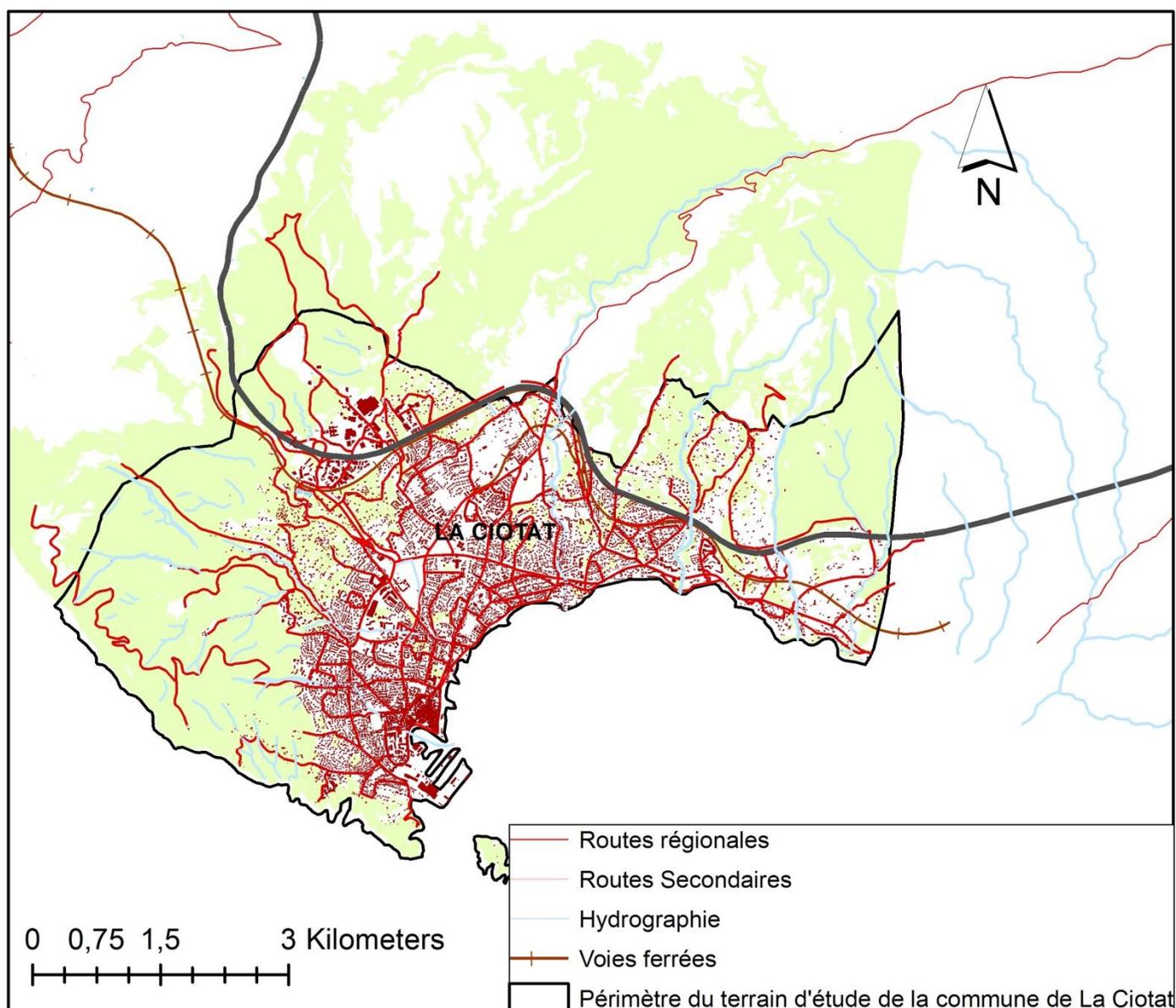
## E. Composantes PNR Queyras



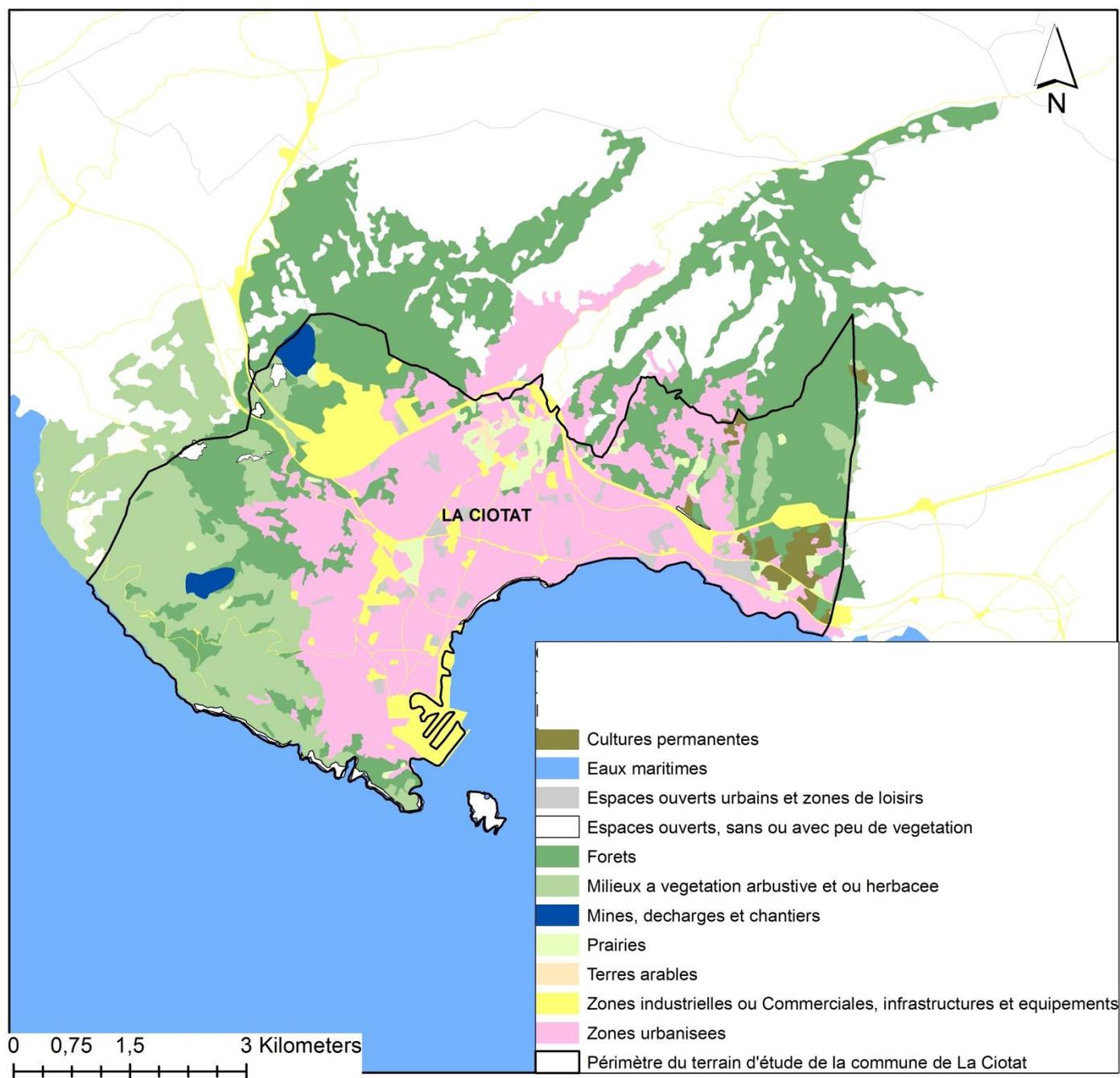
## F. Occupation des sols PNR Queyras



## G. Composantes La Ciotat

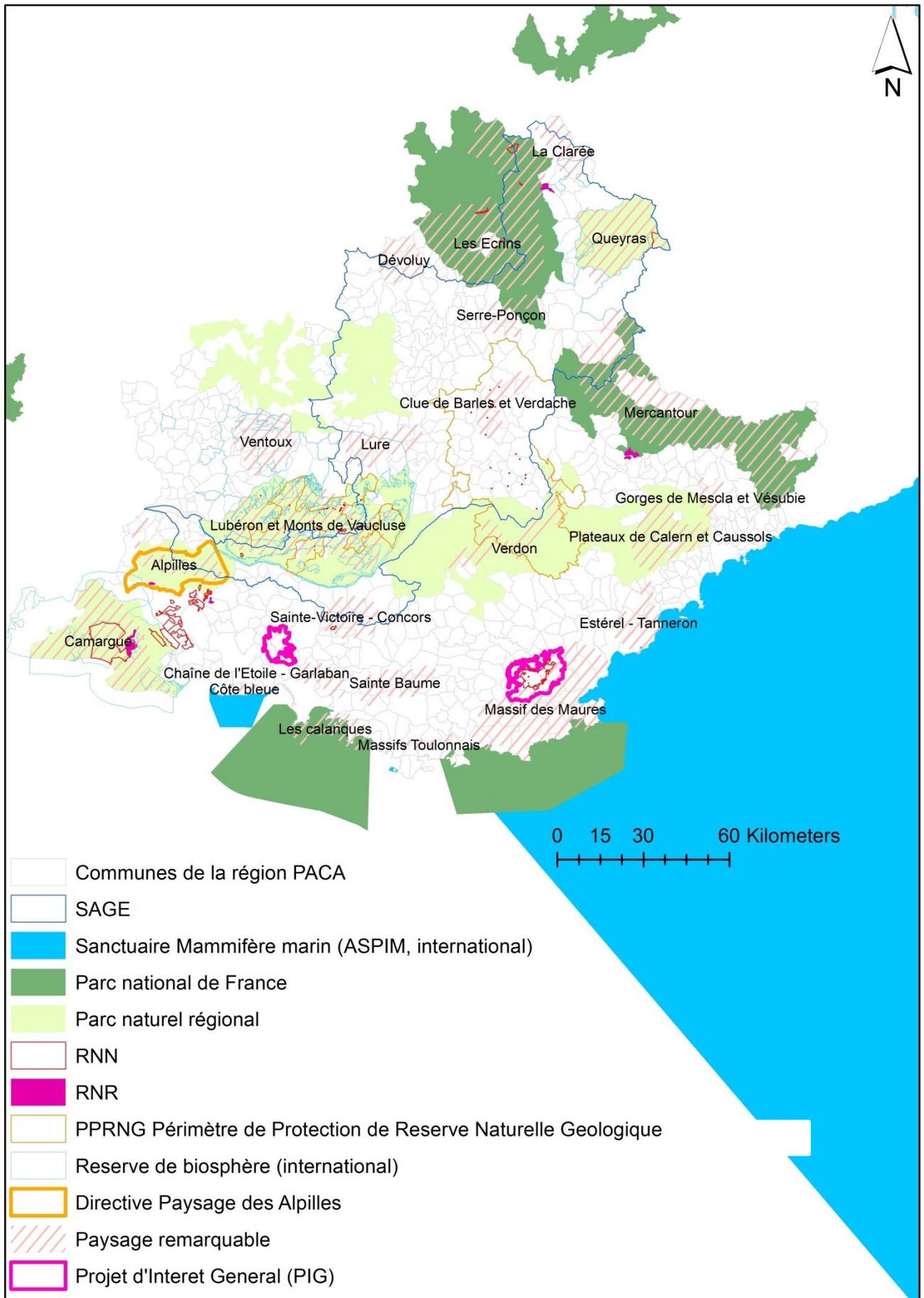


## H. Occupation des sols La Ciotat

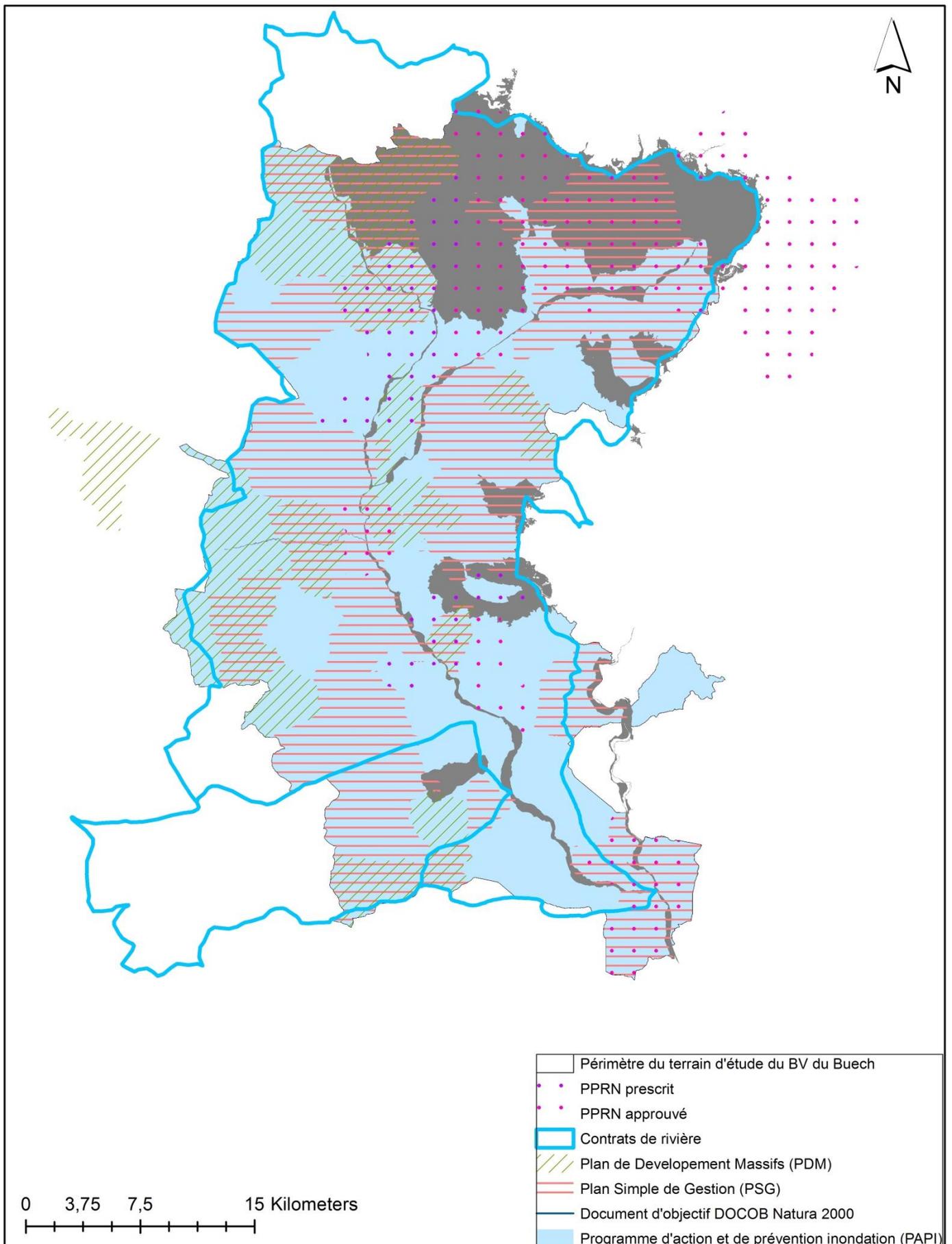


# I. Superposition des périmètres d'actions des outils de gestion

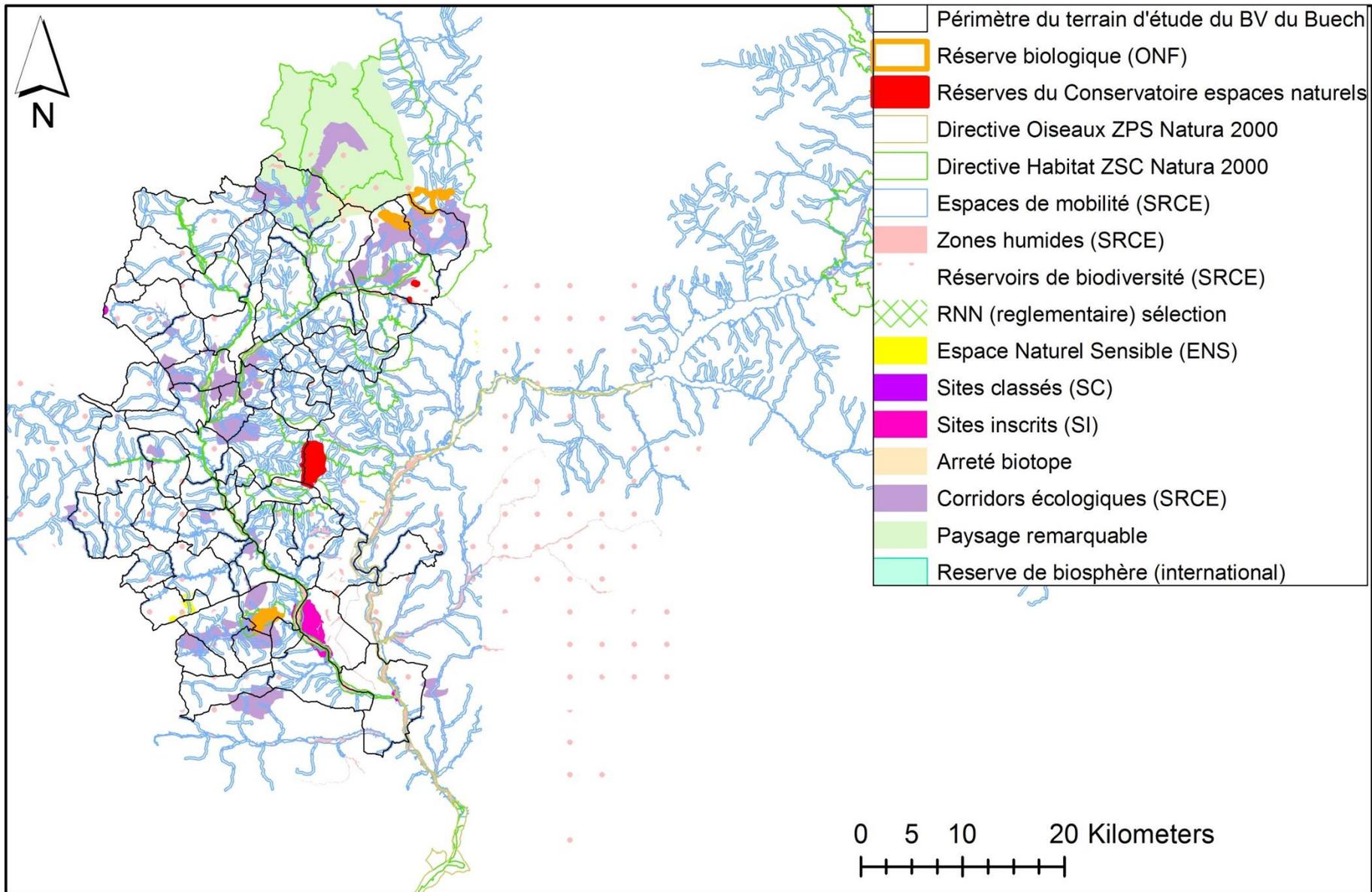
## A. Grands territoires de protection PACA



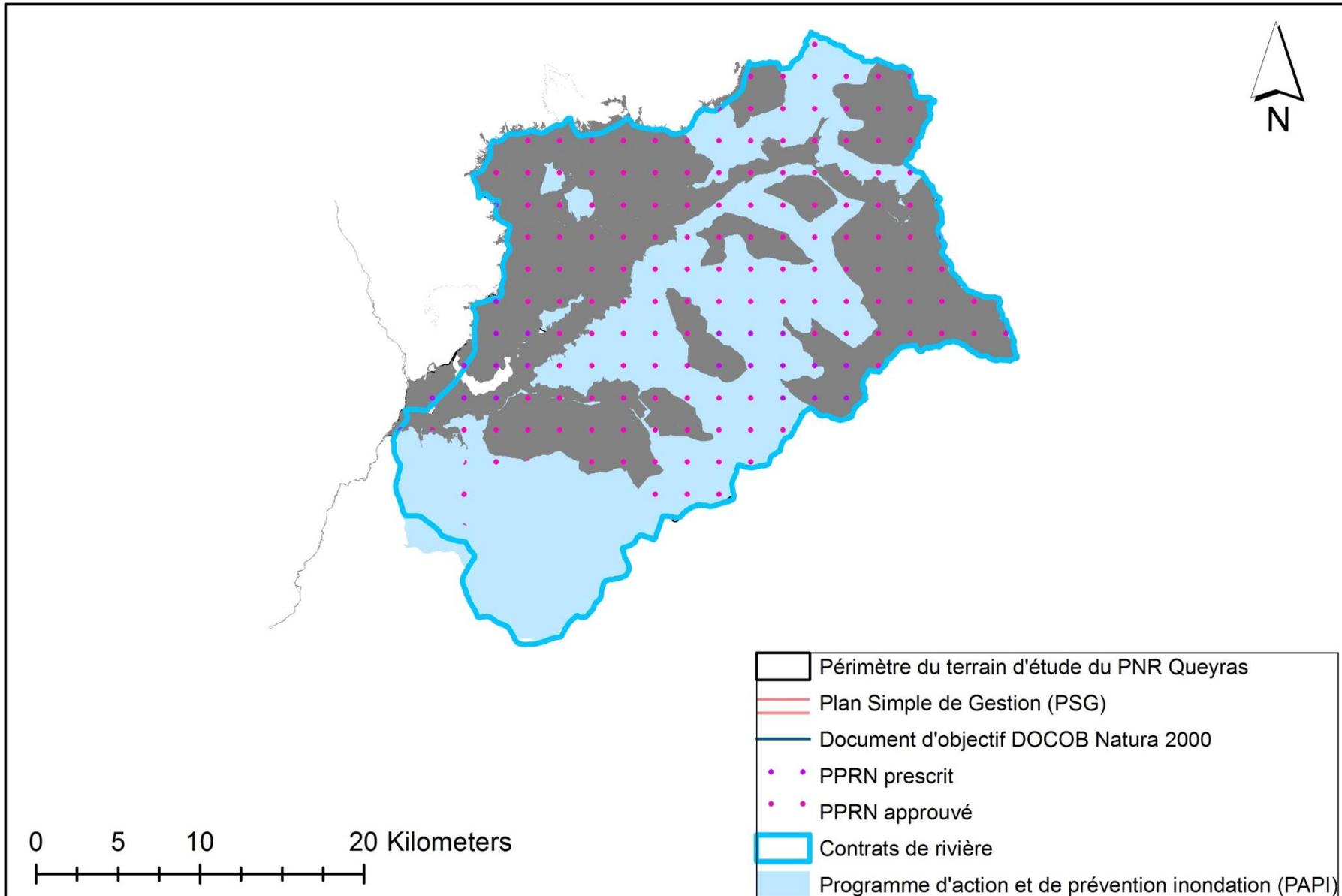
## B. Superposition d'outils de gestion sur la vallée du Buech



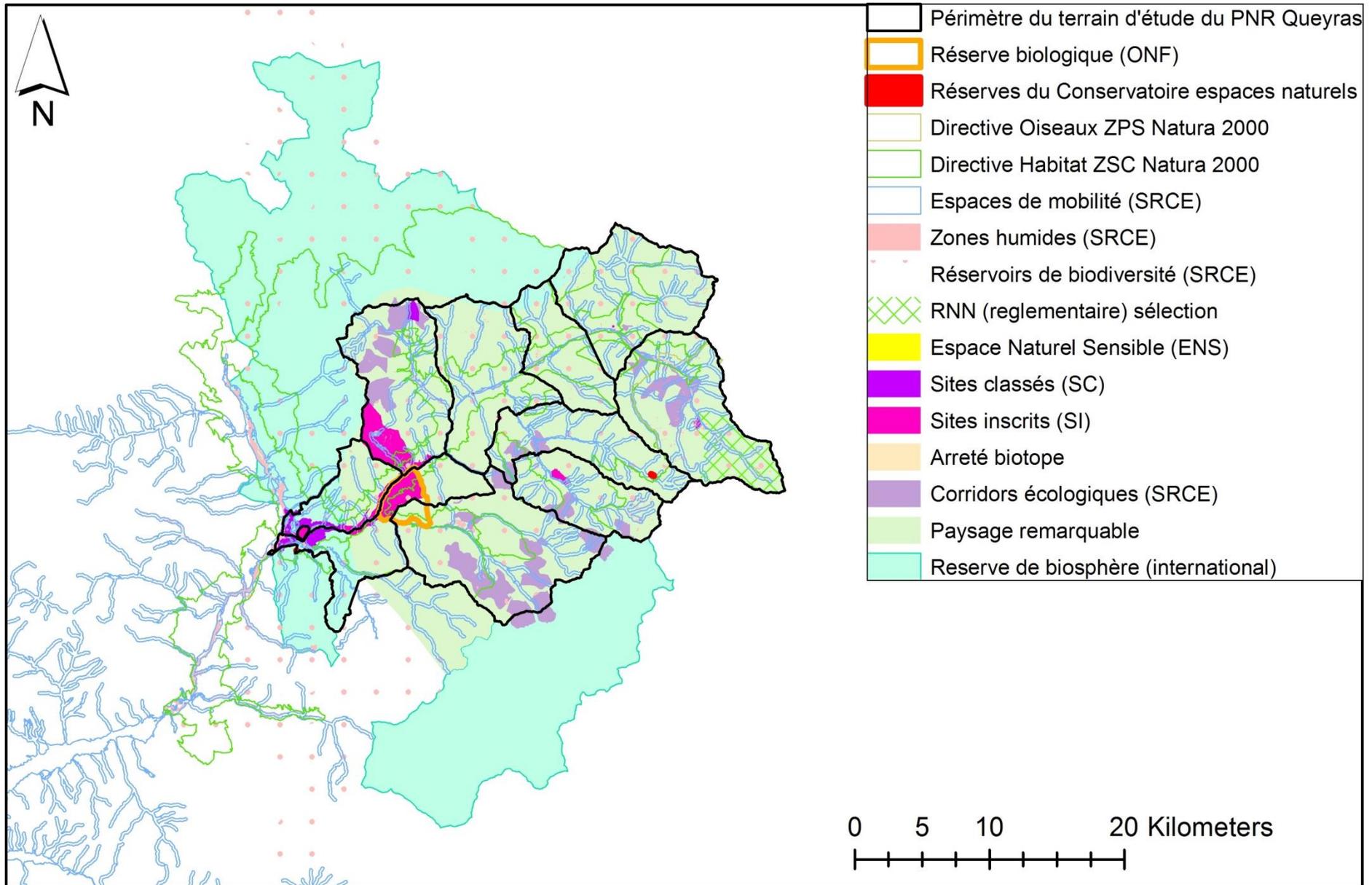
C. Zonages réglementaire sur la vallée du Buech



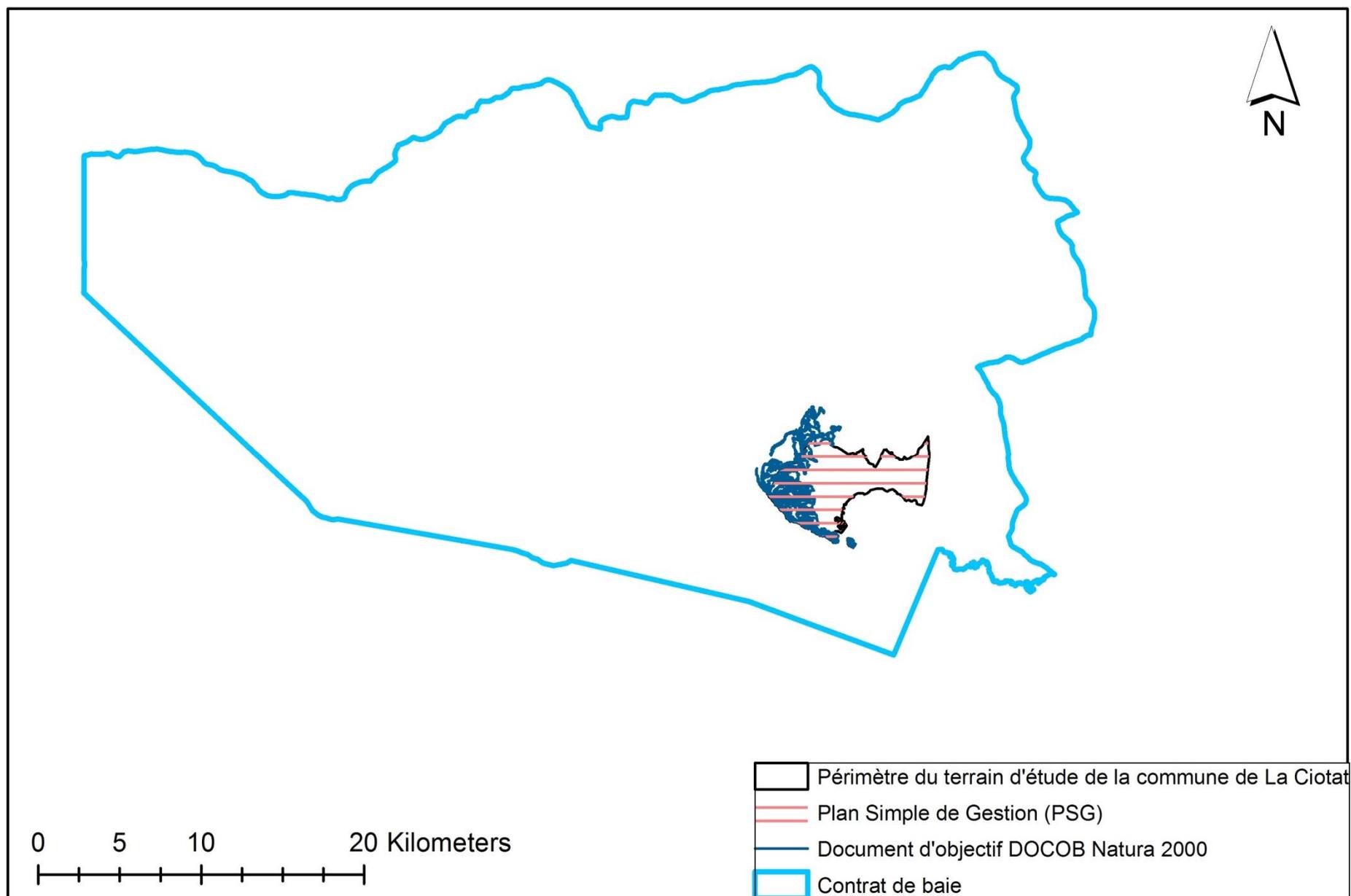
D. Superposition d'outils de gestion sur la vallée du Guil



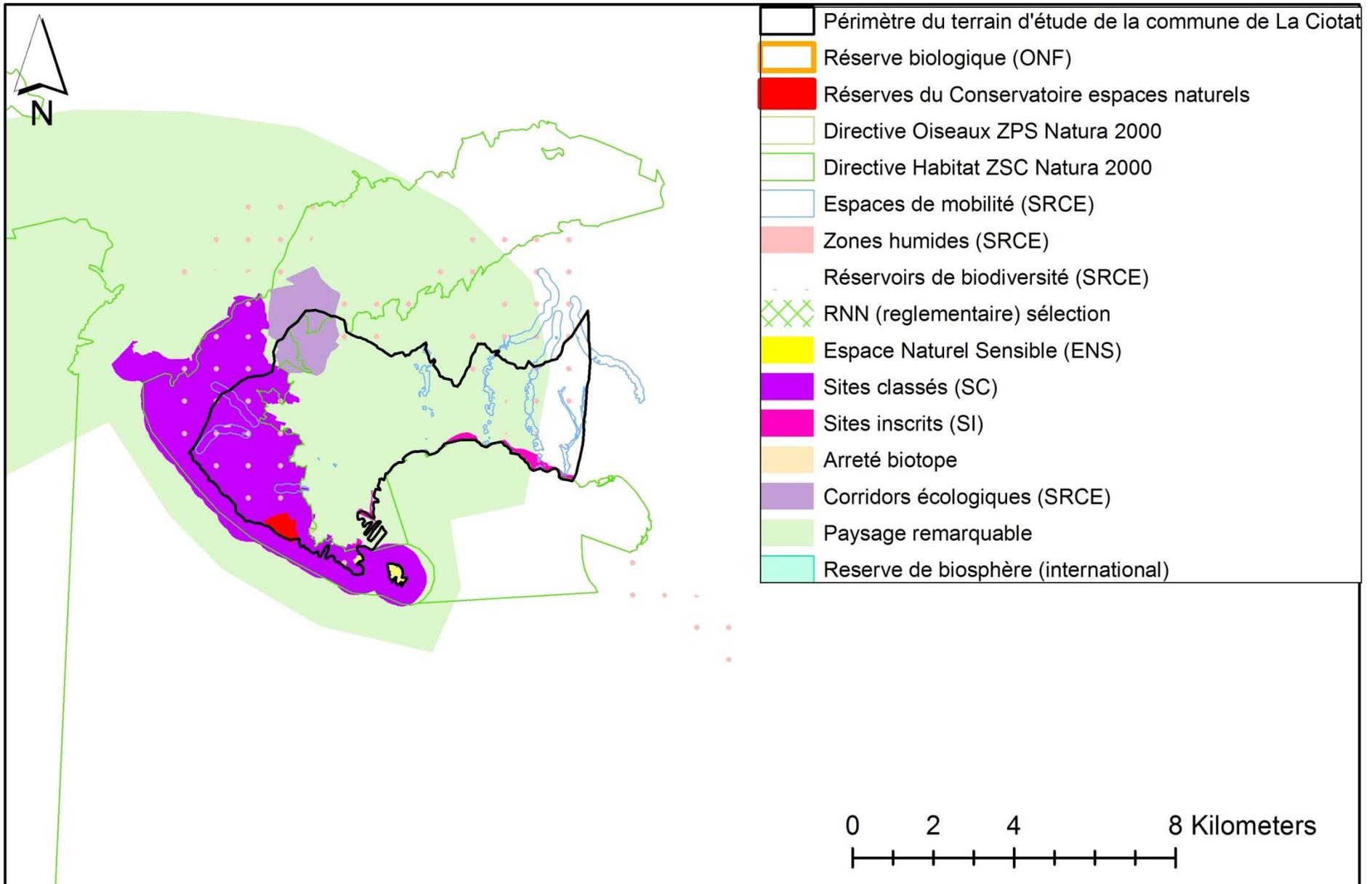
E. Zonages réglementaire sur la vallée du Guil



F. Superposition d'outils de gestion sur la commune de la Ciotat



G. Zonages réglementaire sur la commune de la Ciotat



# Proposition d'une méthodologie d'analyse du droit environnemental français pour un projet territorial multirisque et multithématique cohérent

Ce mémoire présente un état des lieux théorique et pratique de l'ensemble des politiques de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels. Il s'essaie à la construction d'une méthodologie conceptuelle et opérationnelle d'analyse de la cohérence de la mise en œuvre des politiques publiques environnementales au sein du projet territorial. Elle amène à porter un regard différent de la relation entre les politiques et le territoire. Sans vouloir critiquer le législateur, cette méthode est vouée à donner plus de clarté quant au maillage de l'ensemble des politiques environnementales ainsi qu'à leur relations juridiques.

Elle s'applique à trois territoires d'étude à échelles géographiques et composantes physiques et environnementales différentes – la vallée du Buech, la vallée du Guil et la commune de La Ciotat. Riches de leur expérience de gouvernance environnementale, ils ont apporté à l'étude des éléments concrets sur l'insécurité juridique que représente la superposition des règlements.