



HAL
open science

Méthodologie d'analyse des politiques environnementales françaises et leur application sur des territoires multirisques

E. Vigier, C. Curt, T. Curt, A. Arnaud, J. Dubois

► To cite this version:

E. Vigier, C. Curt, T. Curt, A. Arnaud, J. Dubois. Méthodologie d'analyse des politiques environnementales françaises et leur application sur des territoires multirisques. Congrès Lambda Mu 21 “ Maîtrise des risques et transformation numérique : opportunités et menaces ”, Oct 2018, Reims, France. pp.8. hal-02069226

HAL Id: hal-02069226

<https://hal.science/hal-02069226>

Submitted on 15 Mar 2019

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.

METHODOLOGIE D'ANALYSE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES FRANÇAISES ET DE LEUR APPLICATION SUR DES TERRITOIRES MULTIRISQUES

METHODOLOGY FOR THE ANALYSIS OF THE FRENCH ENVIRONMENTAL POLICIES AND THEIR APPLICATION ON MULTIRISKS TERRITORIES

E. Vigier, C. Curt, T. Curt
IRSTEA / FR ECCOREV
3275 Route de Cézanne,
13182 Aix-en-Provence, cedex 5

A. Arnaud, J. Dubois
LIEU-IUAR / FR ECCOREV
2 av. Henri Poncet,
13090 Aix-en-Provence

Résumé

Les territoires français sont de plus en plus soumis à des risques multiples, et les gestionnaires territoriaux doivent mettre en œuvre la réglementation existante, souvent complexe. Cette étude présente une méthode d'analyse des politiques environnementales françaises sur la prévention des risques naturels et la protection de l'environnement. Elle comprend le recensement des textes réglementaires, l'analyse de leur positionnement et organisation par rapport à l'aménagement et l'analyse de leur mise en place locale. Cette étude fait ressortir la complexité du droit français en la matière, et les solutions alternatives parfois adoptées localement pour porter les projets territoriaux.

Summary

Multirisk issues are increasing in many French territories. They often challenge the public decision makers, who need to understand and apply the complex regulation. This study proposes a method to analyze the French law on environmental hazards and the protection of environment. It is based on collecting and organizing the regulations, analyzing their application into practice, and confronting the legal point of view to the logic of local actors. This study demonstrates to what extent the French regulation is complex and can be adapted locally.

1. Introduction

Selon un rapport de la Banque Mondiale, environ 3,8 millions de km² et 790 millions de personnes dans le monde étaient en 2005 relativement fortement exposés à au moins deux aléas naturels, et près de 0,5 million de km² et 105 millions de personnes à trois ou plus de aléas (Diley et al., 2005). La prise en compte des risques technologiques renforce encore ces chiffres, dans un contexte où la distance entre les zones habitées et industrielles diminue rapidement et où le nombre d'infrastructures et leurs interrelations augmentent. Le changement global, à la fois climatique et d'occupation de l'espace, pourrait augmenter l'exposition des enjeux humains et naturels en augmentant l'amplitude, la fréquence et la répartition spatiale des aléas. En France, de nombreuses communes sont ainsi concernées par des aléas multiples (inondation, incendie de forêt, accidents technologiques...) susceptibles de toucher des enjeux divers, anthropiques ou naturels. Les problématiques multirisques sont donc devenues importantes pour les décideurs publics. Du fait de la décentralisation, les gestionnaires territoriaux sont de plus en plus sollicités pour prendre des décisions à propos des risques naturels et de la protection de l'environnement. Toutefois, les méthodologies et les analyses mises à leur disposition sur ces questions sont limitées du fait de différents verrous (Gallina et al., 2016 ; Garcia-Aristizabal et Marzocchi, 2012 ; Scolobig et al., 2013) : complexité d'analyse du fait de la taille du système interactions d'ordres divers (relations causales, effets de synergie, dépendances) résolutions spatiales et temporelles différentes des aléas, évaluations de vulnérabilité menées différemment d'un aléa à l'autre.

Les projets APOGEE¹ et GERIMAE² s'intéressent ainsi à la gestion d'un territoire soumis à des risques multiples concernant : la forêt méditerranéenne et ses interfaces avec les habitations ; les écosystèmes des rivières et plans d'eau ; les crues et les inondations ; les barrages et les digues. Ils considèrent les 3 temps de la gestion du risque : ex-ante, événement et ex-post. Ces 2 projets visent à apporter une vision innovante de la gestion des risques selon des angles peu explorés jusqu'alors : l'inventaire et l'examen conjoint des différentes politiques publiques environnementales (objet de la présente communication), et l'analyse de la durabilité des mesures de gestion du risque (présentés dans la communication portée par Curt et al.).

En France, la gestion du risque est régie par un ensemble de politiques qui cadrent soit l'ensemble des risques de manière globale (PPRN-Plan de Prévention des Risques prévisibles Naturels, PCS-Plan Communal de Sauvegarde, DICRIM-Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs...) soit spécifiquement à un ou plusieurs d'entre eux (GEMAPI-Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations, décrets sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, politiques incendie...). Les territoires doivent également mettre en œuvre des politiques relevant de la protection de l'Environnement (Trame Verte et Bleue, Parcs Nationaux...) et de l'Aménagement du Territoire. Or, la complexité des territoires et de la réglementation (empilement de politiques publiques, d'actions et de réglementations, de plans) ne favorisent pas la mise en œuvre de politiques de prévention et de gestion adaptée au contexte local.

¹ Analyse des politiques de gestion du risque et de leur mise en œuvre dans un cadre territorial et de développement durable – Financement FR Eccorev – Coordination Irstea

² Méthodes et outils pour la gestion des risques : vers une approche territoriale intégrée multi-aléas et multi-enjeux – Financement Irstea

L'étude présentée ici porte sur la construction d'une analyse empirique et conceptuelle des politiques et du droit environnemental français qui en découle concernant la prévention des risques naturels et la protection de l'environnement (Vigier, 2017). Elle vise à construire un modèle d'analyse permettant d'identifier et de relier les outils de gestion du risque, de mettre en évidence d'éventuelles incohérences dans le processus de gestion, d'éclairer le mécanisme juridique autour de la gestion opérationnelle, et finalement d'offrir des clés de lecture pour aider la décision d'aménagement local. Elle a pour ambition de s'appliquer à tout le territoire français et a été déclinée sur plusieurs terrains d'étude pour en tester la pertinence. Cette étude intègre différentes disciplines : l'aménagement territorial, la géographie, la politique environnementale, la sociologie des territoires, et les sciences environnementales sur le risque naturel.

2. Contexte

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 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 et des écosystèmes. La réponse des pouvoirs publics face à cette vulnérabilité est la mise en œuvre de dispositifs de protection de l'environnement et de prévention des risques ; ces dispositifs sont en évolution constante depuis le XIX^{ème} siècle. Les préoccupations environnementales sont prises très au sérieux dans les politiques publiques internationales, comme en témoignent depuis le début du XX^{ème} siècle les

grands accords mondiaux et les traités européens. On peut citer comme textes récents au niveau mondial : la déclaration de Rio en 1992 sur l'environnement et le développement (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992), le traité d'Amsterdam en 1997 sur le droit environnemental (Union Européenne, 1997), les accords de Hyogo puis Sendai pour la réduction des risques (United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), 2005 ; United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), 2015), le protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (Organisation des Nations Unies (ONU), 1997), les accords de Paris en 2015 sur le climat (United Nations/Conférence des Parties, 2015). Ces textes sont ensuite déclinés au niveau des pays signataires sous la forme de politiques publiques environnementales nationales.

Ces politiques publiques vont encadrer l'aménagement du territoire grâce à leur déclinaison sous la forme de différents outils de gestion territoriale : SCoT–Schéma de Cohérence Territoriale ; SRADDET–Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires ; PPR–Plan de Prévention des Risques, etc. Ces outils appliquent de manière descendante les exigences des documents juridiquement supérieurs selon le principe de la hiérarchie des normes qui organise et régit le droit français : Lois, Décrets, Arrêtés, Décisions de justices... Ce système est pyramidal et implique que la norme de niveau supérieur s'impose systématiquement à celle de niveau inférieur (cf. Figure 1). Les normes sont mises en œuvre aux différentes échelles territoriales selon la pertinence de l'échelle de gouvernance.

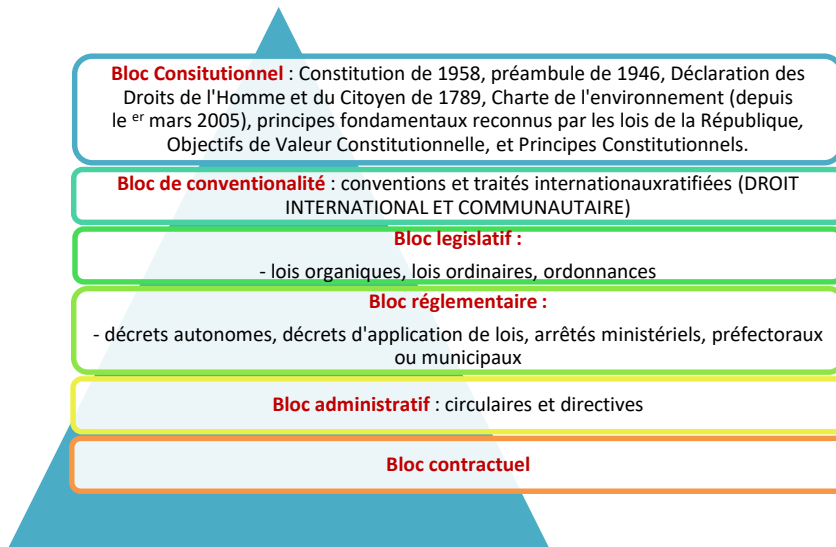


Figure 1. Hiérarchie des normes dans le système de droit français

Les politiques environnementales sont complexes et difficiles à appréhender; cette complexité est signalée dans des documents récents : dans un rapport public de 2006 (France - Conseil d'Etat, 2006), le Conseil d'Etat rappelle que « la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit ». Le rapport de 2010 du Sénat (Anziani, 2010) signale : « 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 ». Cette complexité est partiellement d'origine externe et liée aux engagements internationaux de la France en lien avec la construction européenne et le droit communautaire, et la signature de conventions internationales, bilatérales et multilatérales, qui relient notre pays au reste du monde. L'apparition de nouveaux domaines de législation parfois complexes comme le droit de la concurrence, les biotechnologies, l'économie numérique, la protection de l'environnement... contribue également à la multiplication et à la révision

fréquente des normes. Pour pallier ces difficultés, diverses lois de simplification du droit français ont été mises en œuvre : loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; 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. Or, il s'avère que les tentatives de rationalisation du droit français ne sont pas venues à bout du « millefeuille français ». Il en résulte une abondance de textes et d'outils. C'est un facteur d'insécurité juridique qui contrarie leur appropriation par l'ensemble des acteurs locaux.

Depuis 1982 s'opèrent en France une décentralisation et une déconcentration menant à des modifications profondes de la gouvernance territoriale. La décentralisation territoriale vise à donner aux collectivités qui portent le projet de territoire (régions, départements, EPCI, métropole ou communes) 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. Elle rapproche le processus de

décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle prend sa complète signification quand ces collectivités ont une maîtrise suffisante 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. Ces processus se poursuivent encore actuellement avec la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015. Ainsi, les collectivités locales ont vu leurs responsabilités croître du fait de ces mécanismes depuis 1982. Le gestionnaire territorial doit définir un projet de territoire qui englobe une multitude de problématiques (croissance démographique, économie, emploi, environnement, etc.). Son principal travail est de trouver un équilibre entre celles-ci puis de prioriser selon l'intérêt du projet, ses moyens et la réalité locale (cf. Figure 2).

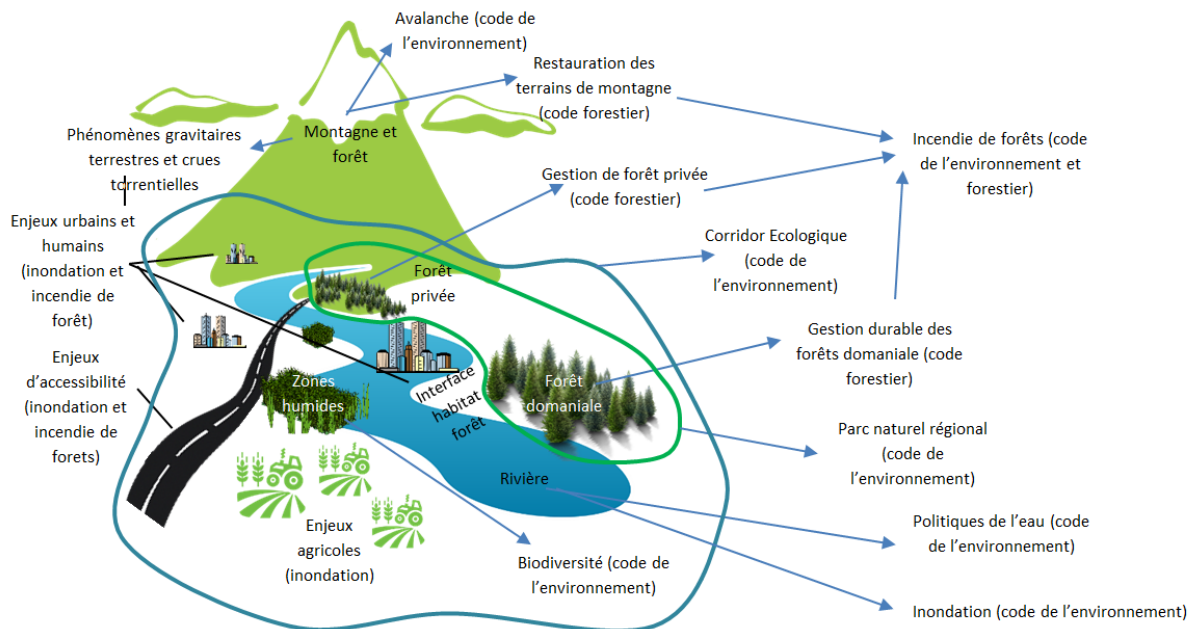


Figure 2. Différentes problématiques territoriales en lien avec la protection de l'environnement et les risques naturels – pour chaque problématique est précisé, entre parenthèses, le code juridique correspondant

Dans cette communication, nous proposons une démarche d'analyse pour identifier les difficultés de mise en œuvre du droit environnemental dans le projet de territoire porté par les collectivités locales. Seront considérées à la fois la mise en œuvre des politiques et la complexité du droit environnemental au niveau local.

3. Méthode

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. Elle repose sur 3 grandes étapes (cf. Figure 3).

Il a été nécessaire, dans un premier temps, de recenser les politiques environnementales, c'est-à-dire relatives à la protection de l'environnement, qui concernent la protection et la gestion des ressources naturelles telles que l'eau, le

littoral, la mer, la montagne, la forêt, la biodiversité. Les politiques relatives à la prévention des risques concernent la gestion des aléas naturels par les moyens de prévention, comme l'urbanisation contrôlée, les plans de prévention et les dispositions réglementaires associées.

La collecte a été faite directement depuis les sites des ministères chargés des politiques environnementales. Le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES), 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) 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, 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 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.

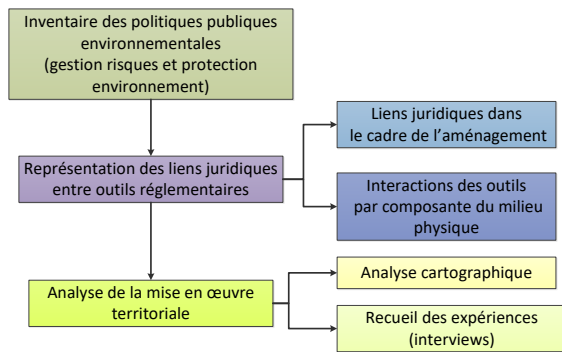


Figure 3. Démarche

Un tableau contenant les différents textes (lois, décrets, codes) a été construit. Il comporte quatre champs principaux : l'intitulé du texte de loi, la date officielle du texte, les outils de gestion générés par le texte (SDAGE – Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux; ZNIEFF - Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique...) et enfin une catégorisation thématique du champ d'application des textes. Les catégories sont associées soit à la prévention des risques en précisant l'aléa concerné (prévention des inondations, incendies de forêts, phénomènes gravitaires, etc.), soit à la protection de l'environnement en précisant l'élément protégé ou la ressource gérée (biodiversité, eau, littoral, montagne, forêt, mer, rivière, etc.).

Dans un deuxième temps, une analyse des outils réglementaires a été menée au travers d'une représentation des relations juridiques entre ces outils. Tout d'abord une étude des relations entre les outils dans le cadre de l'aménagement du territoire a été proposée. Ensuite, une représentation a été faite pour les composantes physiques du territoire. Deux échelles spatiales ont été retenues : le territoire lui-même et au niveau plus fin, les composantes Eau et Milieu Terrestre. Des logigrammes fonctionnels sont construits, pour ces 3 composantes, en tenant compte du principe de hiérarchie des normes. Il s'agit de savoir quel outil est utilisé à quelle échelle géographique. Par exemple, le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) 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 est donc l'échelle communale. Par ailleurs, ces logigrammes sont organisés selon un mode « nominal » et un mode « défaillant ». Le premier correspond globalement à l'utilisation d'une ressource (Eau par exemple) tandis que le deuxième renvoie à un risque associé à cette ressource (Inondation par exemple). La Figure 4 est un extrait du logigramme « Eau ».

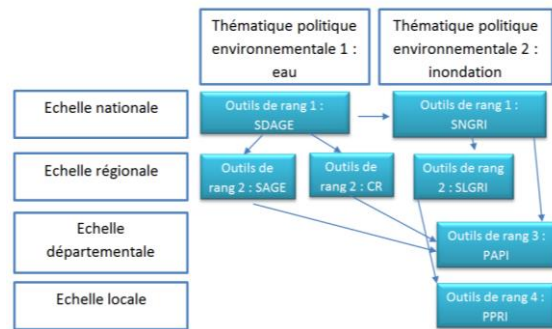


Figure 4. Extrait du logigramme « Eau »

La dernière étape vise à comprendre comment les outils sont mis en œuvre au niveau local par les acteurs de terrain. Concrètement, elle correspond à l'identification des périmètres d'action des outils, analyse de la superposition de ces périmètres et étude des éventuelles incohérences ou dysfonctionnements de gestion. Cette analyse est menée grâce à une représentation cartographique (attribution d'une couche SIG par outil puis superposition des couches sur plan) et une enquête de terrain à travers d'entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs locaux de 3 territoires : 2 territoires ruraux de montagnes, dont un géré autour de sa rivière (Bassin versant du Buëch – Département des Hautes Alpes), et l'autre dans une logique multirisque (Parc Régional du Queyras – Département des Hautes Alpes), et un territoire littoral et urbain (commune de La Ciotat – Département des Bouches-du-Rhône).

4. Résultats

Les résultats sont organisés selon les 3 grandes phases de la méthode (cf. Figure 3).

4.1. Inventaire des textes réglementaires

L'inventaire des textes de lois et décrets recense près de 250 références sur la période 1291-2017 pour ce qui est de la protection de l'environnement et de la gestion des risques et des ressources. La plupart des textes ont été produits après 1900 (10 textes relevés avant cette date). Il faut noter que ce recensement donne un état des lieux partiels mais supposé représentatif des principaux éléments : l'exhaustivité du recensement est inatteignable face à l'abondance de textes existants. Par ailleurs, l'étape de la sélection des textes est délicate. En effet, certains textes sont courts et traitent d'une thématique bien précise : il est alors facile et rapide de savoir s'il fait partie du champ de l'étude. D'autres textes sont plus généraux et traitent 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 d'étude.

Historiquement, les premières initiatives de protection de l'environnement datent du Moyen-Age avec les premiers codes forestiers et surtout la création de l'administration des Eaux et Forêts en 1291. Le droit environnemental est cadré par le Code de l'environnement, entré en vigueur par l'Ordonnance du 18 septembre 2000 et a été reconnu lors de la création du ministère de l'environnement en 1971. Les préoccupations vis-à-vis des risques se développent fortement dans les années 1930 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. Les événements et les progrès technologiques et scientifiques sont à l'origine de l'évolution des préoccupations environnementales. En effet, l'inventaire révèle 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.

- La structure du code de l'environnement s'organise selon :
- deux milieux physiques naturels : aquatique et atmosphérique ;
 - des espaces naturels : patrimoine naturel, littoral, parcs et réserves, sites, paysages et accès à la nature ;
 - des 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 Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et du code forestier, dans lequel l'aléa incendie de forêt est traité.

Un constat se fait 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.

4.2. Représentation des liens juridiques entre outils

4.2.1. Liens dans le cadre de l'aménagement

Certains des textes recensés ont mené à la création d'outils. Certains d'entre eux sont liés à l'aménagement du territoire. La hiérarchie des normes fait converger les outils de gestion environnementale vers un outil intégrateur d'aménagement, le SCoT, stratégique et prospectif qui permet la planification d'une stratégie territoriale à l'échelle d'un « bassin de vie » (cf. Figure 5). Les relations réglementaires entre le SCoT et les autres documents se basent sur le principe d'opposabilité décrit par 3 niveaux : 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 ; la prise en compte induit de ne pas s'écarter de la règle. Sur la Figure 5, sont également représentées l'échelle territoriale du périmètre d'action ainsi que la thématique du document.

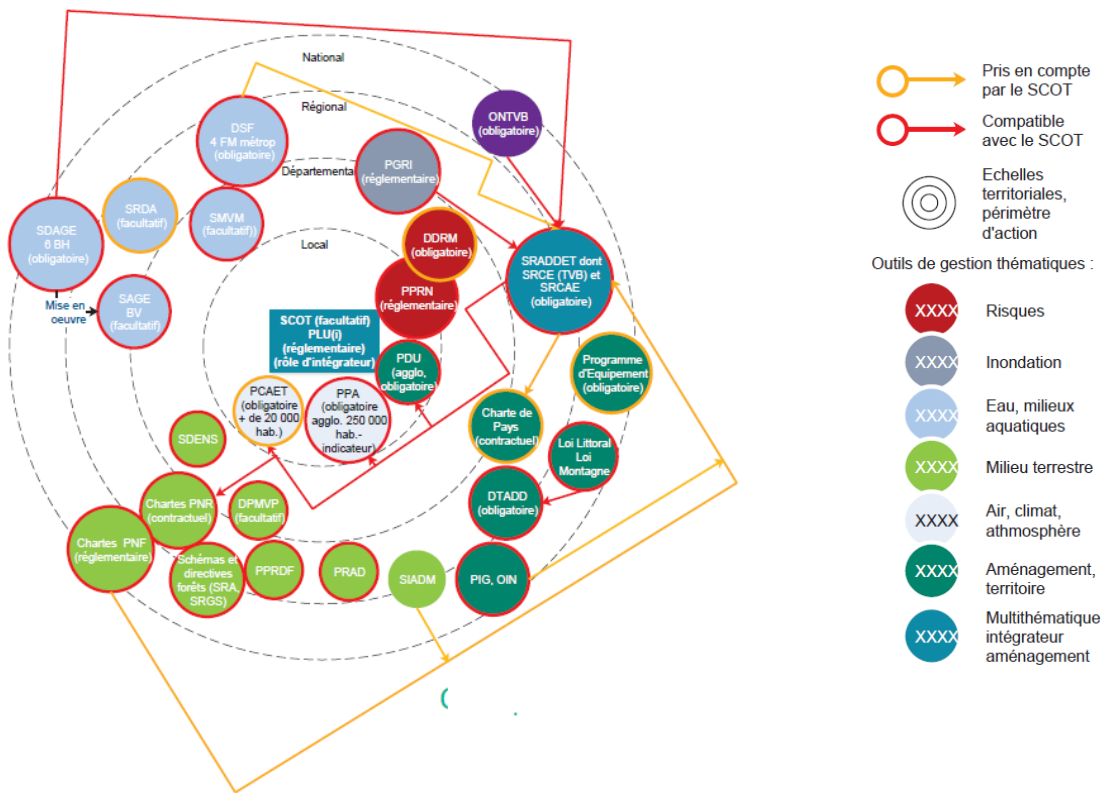


Figure 5. Liens entre outils thématiques et aménagement du territoire (Liste des sigles en fin d'article)

Plusieurs constats découlent de cette représentation. Au niveau national, les stratégies de façade maritime, les objectifs TVB (Trame Verte et Bleue), 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-Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), le document qui peut le remplacer (exemple contrat de milieu) ne lui est pas obligatoirement lié. 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 (Dossier Départemental sur les Risques Majeurs). Une attention particulière doit être portée au SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires). 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 07/08/2015, il a intégré au 01/01/2016 deux plans importants : le SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique) et le SRCAE (Schéma Régional Climat Air Énergie). Cependant il est beaucoup critiqué pour son manque d'opposabilité réglementaire aux SCoT, 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.

4.2.2. Interactions des outils par composante

Une autre représentation peut être donnée des différents outils, en considérant différentes composantes : le territoire lui-même (cf. Figure 6), les composantes « Eau » et « Système terrestre » (avec un nombre d'outils plus important pour ces composantes). Une distinction selon la couleur est faite entre les outils stratégiques, c'est-à-dire ceux qui donnent de grandes orientations ou objectifs, et les outils opérationnels, ceux qui donnent un règlement à appliquer, un programme d'actions spécifique, etc. Une distinction de forme (encadrement de couleur) est appliquée afin de pouvoir reconnaître et identifier le type de relation et les cohérences entre les thématiques politiques.

4.2.3. Bilan

La comparaison de ces représentations pour les différentes composantes a montré une différence de préoccupation entre les politiques de l'eau, plus sophistiquées, intégrées et transversales, les politiques terrestres, plus sectorielles et simples, qui dépendent du propriétaire foncier et les

politiques de la biodiversité éparpillées et provenant de multiples sources. 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. Le risque inondation est clairement la première préoccupation politique en France. Les politiques de protection de l'environnement sont quant à elles très ponctuelles et dispersées. En effet, dans leur mise en œuvre, le seul document qui intègre une cohérence dans les politiques environnementales est le SRCE 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 grandes politiques européennes ou internationales (Zones Humides, réseau Natura 2000, ZNIEFF, etc.) ou nationales (PNF-Parc Naturel de France, PNR-Parc Naturel Régional, RNN-Réserve Naturelle Nationale, espaces de conservatoire, etc.). A côté de cela, le SRCE crée ses propres zonages qui viennent s'accumuler aux zonages existants. Enfin, 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 encore très sectoriel.

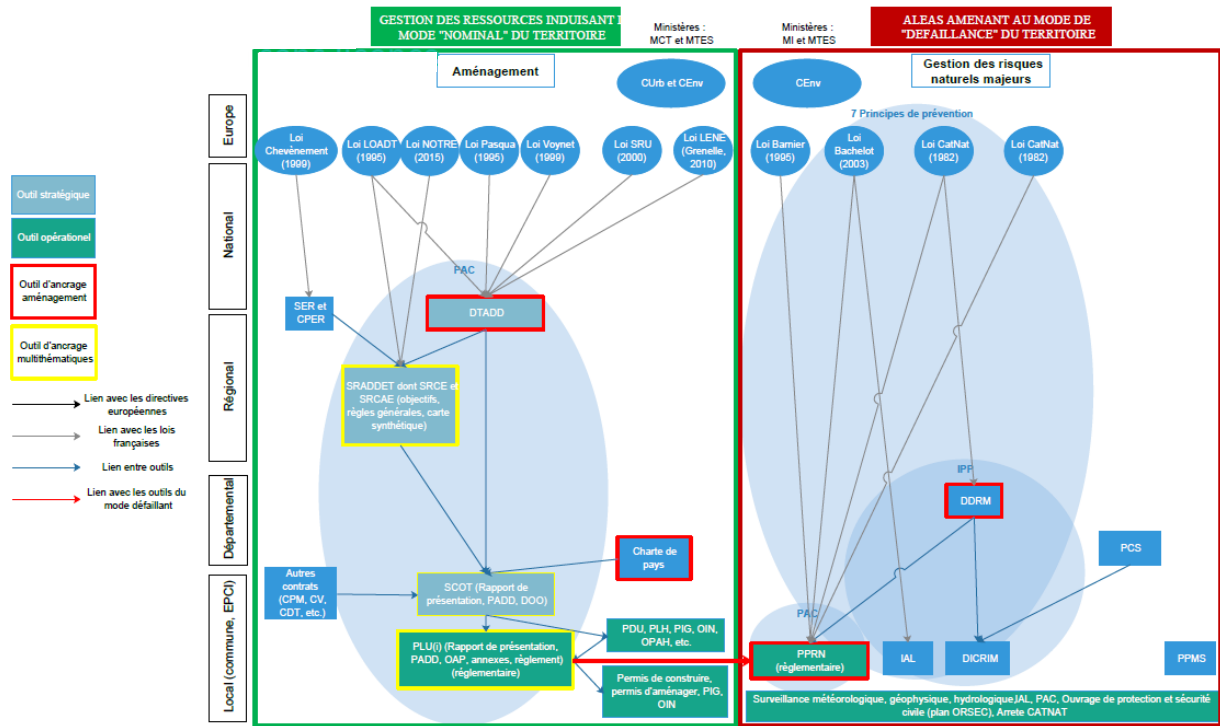


Figure 6. Interactions des outils par thématique – Représentation pour le « Territoire » Liste des sigles en fin d'article)

Ces représentations (en lien avec l'aménagement et par composant) montrent qu'il n'y a pas de contradiction entre les textes au niveau juridique. Il en résulte finalement que les thématiques politiques semblent répondre aux besoins territoriaux de manière sectorielle. Toutefois, lorsqu'elles sont mises en pratique simultanément, il s'agit de s'attaquer à un patchwork d'outils entremêlés et il devient difficile d'analyser la lisibilité des liens juridiques (cf. Figure 6). Le choix des outils, le fait que les outils réglementaires sont trop spécifiques ou, au contraire, trop généraux, ou les disparités entre territoire (plus ou moins riches, plus ou moins soumis aux risques, etc.), peuvent conduire à des outils non adaptés à la réalité territoriale ou aux besoins des territoires.

La partie suivante vise donc à mettre en évidence des réalités territoriales d'application de ces textes grâce à deux voies d'approche.

4.3. Analyse de la mise en œuvre territoriale

L'ensemble des outils opérationnels étudiés génèrent des règles d'aménagement et de gestion applicables à une échelle territoriale. Ces règlements superposés ne doivent pas présenter de contradiction entre eux. La représentation cartographique permet une première analyse comme celle présentée sur la Figure 7 pour le Bassin du Buëch. Elle est complétée par des interviews d'acteurs pour appréhender les réalités territoriales sur les 3 zones d'étude.

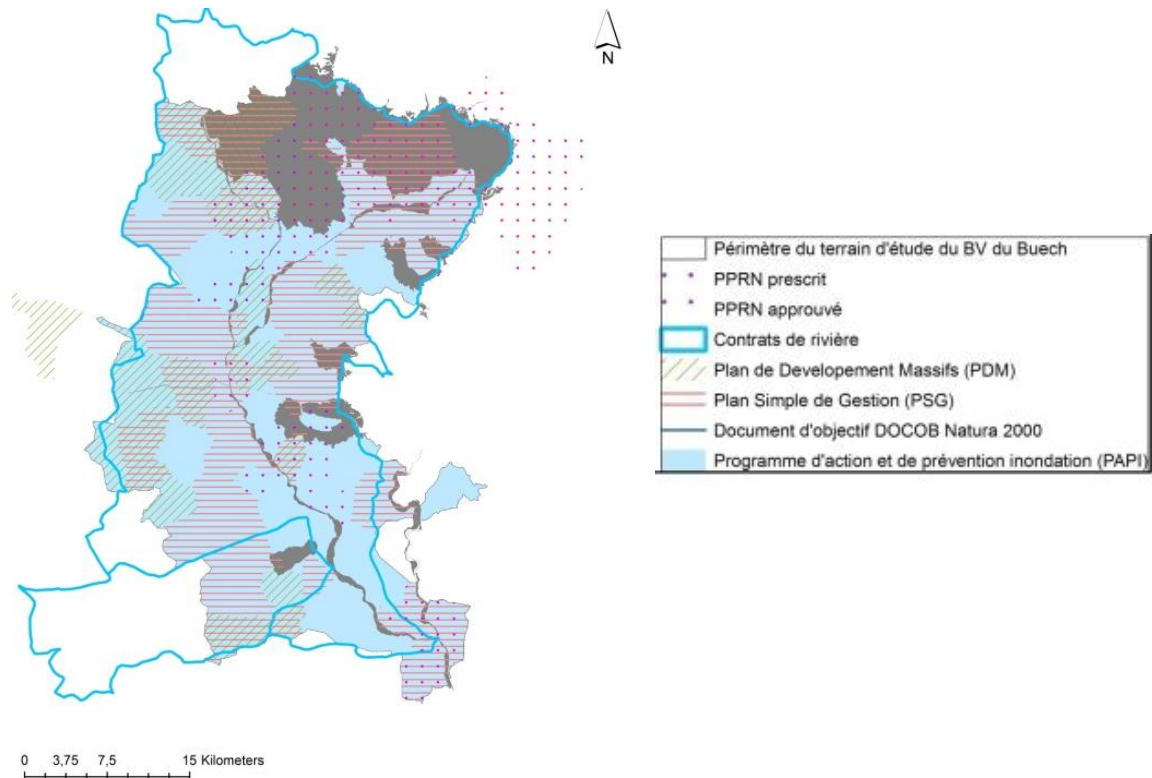


Figure 7. Outils de gestion – Vallée du Buëch

L'ambition de la gestion intégrée est de superposer ou mettre en lien les périmètres d'action et les thématiques afin de rendre l'aménagement multithématique c'est-à-dire « compatible avec les différentes thématiques (ou risques) locales ». Cependant, pour certains territoires, des pièces du puzzle manquent et le lien juridique n'est pas assuré. En effet, certains n'ont pas de PLU ou de SCoT pour intégrer les documents environnementaux à l'aménagement du territoire. De plus, les gestionnaires locaux ont une nette préférence pour l'outil « contrat » plutôt que l'outil réglementaire. En effet, à l'instar des contrats de milieux et des plans d'action, nombreux dans la mise en œuvre des politiques publiques, le contrat débloque des moyens financiers non négligeables pour les territoires. 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 à 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 pour l'environnement entrent parfois en conflit avec celles dédiées aux risques. Par exemple, les digues du Buëch accueillent une végétation arborée et un cortège d'espèces qui a amené une association de riverains à les classer, mais la présence de ces arbres peut générer un dysfonctionnement de ces ouvrages. Il en résulte un conflit entre deux usages de dispositif : la digue, où il est normalement interdit de planter des arbres, et l'habitat

classé source de biodiversité. Finalement, il a été trouvé un compromis entre coupe et taille des arbres. Avec cet exemple, on est au cœur des préoccupations portées par la GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations). 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 ouverts et sans végétation pour éviter une continuité de combustible végétal, alors que préserver des corridors végétaux est essentiel pour 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 Buëch 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. 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 sont en concurrence vis-à-vis des financements et les territoires les moins dotés de moyens peuvent se retrouver lésés.

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). De plus, l'histoire des territoires et le type de collectivités en charge du dossier mènent à des rendus différents. Il y a une vraie différence entre une collectivité générale telle qu'une commune ou un 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 réglementaires 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 de définir les partenariats.

Enfin, la position de l'élu est délicate lorsqu'il s'agit de faire appliquer les règlements liés à l'environnement. 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.

5. Conclusion

Les politiques environnementales et les politiques liées aux risques sont dessinées selon des trajectoires sectorielles sans lien avec les logiques multithématiques territoriales. Cela rend plus difficile leur appropriation par les gestionnaires locaux, qui doivent s'assurer de l'imbriication des politiques au sein de leur projet de territoire. Les superpositions thématiques des politiques et de leur périmètre d'action 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 et des incohérences dans le processus de gestion par le manque de lien juridique lorsqu'il y a choix d'un outil. Les difficultés proviennent donc du droit qui cadre l'ensemble des processus, des compétences attribuées aux thématiques mais aussi des moyens limités mis à disposition par l'Etat, témoignant du désengagement financier de celui-ci dans certains domaines. Les territoires ont alors recours à des solutions alternatives pour porter leur projet territorial. La méthode d'analyse présentée ici n'est pas exhaustive, mais elle semble 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 sont mises en œuvre les politiques sur un territoire donné.

6. Remerciements

Ce travail s'est inscrit dans les projets APOGEE (Fédération de Recherche Eccorev) et GERIMAE (Irstea).

7. Références

Anziani A., 2010, *Xynthia: une culture du risque pour éviter de nouveaux drames*.
Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992, Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement.
Curt C., Di Maiolo P., Curt T., Schleyer-Lindenmann A., Tricot A., Merad M., Arnaud A., 2018. Durabilité des mesures de gestion du risque : méthodologie d'analyse. Lambda-Mu

21, Reims (France), 16-18/10/2018.

Diley M., Chen R. S., Deichmann U., Lerner-Lam A. L., Arnold M., 2005, *Natural Disaster Hotspots - A Global Risk Analysis*, The World Bank - Hazard Management Unit, Washington, D.C.

France - Conseil d'Etat, 2006, Rapport public - Sécurité juridique et complexité du droit

Gallina V., Torresan S., Critto A., Sperotto A., Glade T., Marcomini A., 2016, *A review of multi-risk methodologies for natural hazards: consequences and challenges for a climate change impact assessment*, Journal of Environmental Management, Vol. 168, p.123-132.

Garcia-Aristizabal A., Marzocchi W., 2012, *MATRIX Project - Deliverable 5.1: State-of-the-art in multi-risk assessment*.

Organisation des Nations Unies, 1997, *Protocole de Kyoto*.
Scolobig A., Vinchon C., Komendantova N., Bengoubou-Valerius M., Patt A., 2013, *MATRIX Project - Deliverable 6.3: Social and institutional barriers to effective multi-hazard decision making*.

Union Européenne, 1997, *Traité d'Amsterdam*.

United Nations/Conférence des Parties, 2015, *Convention-cadre sur les changements climatiques*

United Nations/International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), 2005, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters - Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction*.

United Nations, 2015, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.

Vigier E., 2017, *Proposition d'une méthodologie d'analyse du droit environnemental français pour un projet territorial multirisque et multithématique cohérent*, Mémoire de Master Professionnel Urbanisme - Aménagement - IUAR - Irstea Aix-en-Provence.

Liste des sigles (Figures 5 et 6)

CDT Contrat de développement de Territoire - CEnv Code de l'Environnement - CPER Contrat Plan Etat Région - CPM Contrat Pacte Métropole - CUrb Code de l'Urbanisme - CV Contrat de Ville - DDRM Dossier Départemental des Risques Majeurs - DICRIM Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs - DOO Document d'Orientations de d'Objectifs - DPMVP Directive de d'Information Communal sur les Risques Majeurs - DOO Protection et de Mise en Valeur des Paysages - DSF Document Stratégique de Façade ou de bassin maritime - DTADD Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable - IAL Information des Acquéreurs et des Locataires - LENE Loi portant Engagement National pour l'Environnement - LOADT Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire - NOTRE Nouvelle Organisation Territoriale de la République - OIN Opération d'intérêt national - ONTVB Orientations Nationales TVB pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques - OPAH Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat - PADD Plan d'aménagement et de développement durable - PCAET Plan Climat Air Energie Territoire PCS Plan Communal de Sauvegarde - PDU Plans de Déplacement Urbains - PGRI Plans de Gestion des Risques d'Inondation - PIG Plan d'Intérêt Général - PLH Plan Local de l'Habitat - PLU Plan Local d'Urbanisme - PNF Parc Naturel de France - PNR Parc Naturel Régional - PPA Plan de Protection Atmosphérique - PPMS Plan Particulier de Mise en Sécurité - PPRDF Plan Pluriannuel Régional Développement Forestier - PPRN Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles - PRAD Plan Régional de l'Agriculture Durable - SAGE Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SCOT Schéma de Cohérence Territoriale - SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux - SDENS Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles - SER Stratégie Etat Région - SIADM Schéma Interrégional d'Aménagement et de Développement de Massif - SMVM Schéma de Mise en Valeur de la Mer - SRA Schéma Régional d'Aménagement des forêts - SRGS Schéma Régional de Gestion Sylvicole - SRADDET Schéma Régional d'aménagement de, de développement durable et d'égalité des territoires - SRCAE Schéma Régional Climat Air - Energie - SRCE Schéma Régional de Cohérence Ecologique - SRU Loi Solidarité et renouvellement urbain