

**UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE ARDENNE**  
ECOLE DOCTORALE 357 – TEXTES CULTURES SOCIETES

**THESE DE DOCTORAT**

Nouveau régime  
Urbanisme - Aménagement

Année 2004

Présentée et soutenue publiquement par Patrick Dal Cin

**« De l'aménagement du territoire ... à l'aménagement de l'environnement :  
le cas français »**

Direction

Monsieur le Professeur Marcel Bazin Directeur de l'Institut d'Aménagement du Territoire et d'Environnement de  
l'Université de Reims Champagne Ardenne  
Assisté de Monsieur Franck-Dominique Vivien Maître de Conférence à l'UFR de Sciences Economiques et de  
Gestion de l'Université de Reims Champagne Ardenne

<b>Thèse et position de recherche</b>	<b>1</b>
Limites et commentaires	20
<b>I Les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement</b>	
I.1 Les politiques publiques de l'aménagement du territoire	23
Trajectoire de la politique publique de l'aménagement du territoire	63
I.2 Les politiques publiques de l'environnement	66
Trajectoire des cadres de la politique publique de l'environnement	112
Conclusion du titre I	116
<b>II Opposition et rapprochement des politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement</b>	
II.1 Bases conceptuelles et orientations de la dialectique	120
Dialectique initiale et trajectoire de réajustement	175
II.2 La dialectique et ses développements	178
Orientations de l'aménagement et de l'environnement au tournant du 21 <sup>ème</sup> siècle	212
Conclusion du titre II	217
<b>III Du territoire au système local : une nouvelle approche de l'aménagement</b>	
III.1 Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme : un réajustement conceptuel	221
III.2 Du projet de développement durable aux schémas d'aménagement du système local	253
Conclusion du titre III : de l'analyse à la grille d'évaluation	273
<b>Conclusion / discussion : De l'aménagement du territoire à l'aménagement de l'environnement</b>	<b>282</b>
Bibliographie	299
Tables des illustrations	320
Tables des matières	321
Index	323

## **Thèse et position de recherche**

---

Le travail de recherche dont nous rendons compte est conduit à partir du champ disciplinaire de l'aménagement. Autrement dit, à partir de cette branche transdisciplinaire des sciences humaines qui tend à envisager, expliciter et projeter les façons dont les sociétés ont organisé, organisent et/ou tentent d'organiser les espaces territoriaux qu'elles occupent et ont disposé, disposent et/ou tentent de disposer avec ordre les hommes et leurs activités, les moyens de communication qu'elles peuvent utiliser tout en se confrontant à un ensemble de contraintes tant naturelles qu'humaines et/ou politiques, économiques.

La recherche que nous poursuivons porte sur la société française sans pour autant omettre les effets des coopérations et engagements, communautaires et/ou internationaux, qui influent sur elle et son gouvernement. Ce travail tend à mettre en perspective l'évolution des politiques publiques, ayant pour fin de servir l'aménagement du territoire par rapport à celle des politiques publiques, ayant pour objet de prendre en compte l'environnement ou, plus précisément, ayant pour mission d'assurer la mise en œuvre des critères du développement durable.

Les observations empiriques qui nous ont conduit à vouloir investir cette thématique de recherche sont assez simples.

D'une façon générale, le monde contemporain est confronté à une dégradation sensible des conditions permettant l'équilibre du système global. Les préoccupations des acteurs institutionnels ou civils sont inhérentes à l'environnement physique, aux facteurs climatiques, aux ressources comme aux sociétés et à leurs conditions de développement. Il s'agit par exemple de la dégradation de la couche d'ozone, en lien direct avec le taux d'industrialisation des sociétés et des Etats, de la déforestation et de la désertification induites par les pressions humaines d'origines agricoles ou industrielles mais aussi des conditions d'accès aux ressources et au savoir, à la culture. Au cours du temps, ceci a eu pour effet de rendre indispensable une stratégie mondiale à même de répondre aux préoccupations, c'est-à-dire à même de prendre en compte les dysfonctionnements inhérents aux modèles de développement et les atteintes induites au système global.

Le débat émanant de ces préoccupations a été ouvert, au moins depuis la conférence sur l'environnement de Stockholm en 1972 et s'est renforcé au cours des trois décennies qui ont suivi. Il a été ponctué par des rencontres internationales thématiques, des accords et protocoles, et des sommets plus transversaux. Nous pouvons citer la première conférence Habitat en 1976, les rencontres de 1980 sur la stratégie mondiale de la conservation, la Commission mondiale de l'environnement et du développement de 1983, le Protocole de Montréal en 1987 et les tables rondes de l'économie et de l'environnement l'année suivante, le Sommet de la Terre de Rio en 1992, etc.

Au fil du temps, et à partir du milieu des années quatre-vingt, le concept de développement durable s'est imposé et a été affirmé comme un des enjeux majeurs auxquels les sociétés industrielles, comme les pays en voie de développement sont confrontés à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle. De fait, depuis la fin des années quatre-vingt, l'intégration de cette notion de durabilité, suivant un plan intergénérationnel, est devenue récurrente et a été présentée comme une, si ce n'est comme la préoccupation majeure de la communauté internationale.

Les questionnements soulevés par les assemblées de nations ( sommets, conférences, organisations mondiales) relayés par la société civile dont l'intégration dans les débats a été croissante au travers des associations et des parlementaires, ont pris, entre autres, appui sur le constat accru des déséquilibres planétaires, des

difficultés à mettre en œuvre des systèmes de régulation, des écarts entre les particularités locales et les impératifs globaux.

Même si la réalité et l'effectivité des actions sont sujettes à discussion, les préoccupations affirmées lors des sommets internationaux ont été prolongées, par les Etats avec la mise en place d'un arsenal réglementaire plus ou moins puissant et l'instauration de cadres spécifiques et contractuels à même de servir la poursuite des objectifs énoncés.

En France, comme dans d'autres pays européens, le mouvement ayant pour fin de réguler les effets néfastes des activités humaines sur l'environnement s'est développé sur plusieurs plans et notamment par le biais de la protection de la nature, la mise en place d'un système normalisateur des technologies et un contrôle des conditions quant à la mise en œuvre des activités.

Au cours des trois dernières décennies, et en lien avec l'évolution des connaissances, l'affirmation des notions de systèmes, les orientations retenues au titre de la protection de la nature ont été dépassées et se sont élargies à la protection de l'environnement même si la connotation « nature » semble encore peser de tout son poids dans l'approche conceptuelle. Plus près de nous, et avec la reconnaissance des limites des modes de régulation jusqu'alors envisagés, les préoccupations inhérentes au développement durable, à la prise en compte des dégradations de l'air, de la ressource en eau, de la biodiversité, etc., se sont diffusées dans les politiques publiques ayant pour fin d'aménager le territoire, dans ces politiques publiques ayant été envisagées pour assurer « l'adaptation de la structure et de la figure de la France<sup>1</sup> » à son contexte international.

Ce mouvement s'est, entre autres, traduit par une refonte des échelles de mise en acte des politiques publiques, une recherche des territoires pertinents, un questionnement relatif aux outils les mieux adaptés à la poursuite des régulations à conduire, une recherche de cadres de plus en plus contractuels et/ou de plus en plus participatifs. Sur un autre plan, la remise en question des modalités de mise en œuvre s'est traduite par l'émergence de notions encore incertaines comme celle de gouvernance à l'échelle des villes ou de politiques publiques territoriales à l'échelle nationale. Enfin, sur le plan des pratiques professionnelles, les différents échanges que nous avons avec les professionnels en poste nous conduisent à penser que les

---

<sup>1</sup> En référence aux propos de Monsieur le Président Charles de Gaulle le 14 avril 1961 in MERLIN CHOAY 2001, pages 38.

acteurs de l'aménagement sont appelés à devoir approcher les territoires comme des systèmes ouverts fait d'ensembles en interrelations et à l'intérieur desquels les interdépendances influent sur les notions de stabilité et de durabilité.

A ces différents égards, il nous semble opportun de poser la question de l'évolution des politiques publiques de l'aménagement du territoire, y compris celles de l'urbanisme, et d'émettre l'hypothèse que celles-ci sont en passe de devenir des politiques publiques de l'aménagement de l'environnement, des systèmes locaux plus précisément. Cette hypothèse semble particulièrement valide si nous ne dissociions pas ces deux politiques publiques des politiques ayant pour objet de définir et de faciliter les échelles de leur mise en œuvre, c'est-à-dire des politiques publiques relatives à l'administration territoriale.

Cette hypothèse de fond, qui constitue l'ossature de notre thèse, tend à servir les problématiques inhérentes aux notions de territoire, d'aménagement, de développement et de développement durable, de politiques publiques territoriales et d'environnement.

Notre thèse a à voir avec l'épistémologie de l'*Habiter* et les façons de conceptualiser l'espace et les altérités entre l'Homme et son environnement. Plus loin que les questions de mise en acte ou de modalités opérationnelles, l'affirmation des dysfonctionnements du système global, imputés à nos sociétés, n'est-elle pas en train de réajuster en profondeur les façons dont l'aménagement du ou des territoires peut être ou doit être appréhendé, peut et doit être conduit?

Si nous acceptons l'idée que les sociétés industrielles doivent mettre en œuvre un système d'organisation territoriale et d'aménagement du territoire plus à même de servir les objectifs du développement durable, n'est-il pas de prime importance de savoir si un processus de réajustement est amorcé, si un mouvement général se dessine dans l'histoire des politiques publiques inhérentes à ces problématiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement ? De ce point de vue, il s'agirait de reconnaître une translation des politiques publiques vers le « tout durable » comme il en est fait usage dans les débats contemporains.

Le questionnement qui structure notre propos est donc, à partir de cette considération, relatif aux orientations induites et aux objectifs sous-tendus par les

politiques publiques de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et dans une certaine mesure celles de l'administration territoriale.

En France, sur le plan disciplinaire, la question de la recherche autour de cette problématique transversale ouvre un ensemble important de travaux allant de l'approche historique aux relations d'objets en passant par les interrogations relatives aux problématiques complexes des ou du territoire. A l'échelle des politiques publiques, l'éventail des questions relatives à l'évaluation occupe une place non négligeable. Si l'on examine avec un peu plus d'attention les travaux, force est de constater que les modes et orientations de recherche en aménagement trouvent leurs développements à partir des disciplines ayant à voir avec l'aménagement, c'est-à-dire avec ces disciplines ayant permis l'émergence et l'organisation de ce champ de connaissance dans toute sa complexité transdisciplinaire.

A cet effet, nous pouvons convenir que différents champs de connaissances alimentent de façon assez conséquente notre domaine de recherche. Il s'agit en premier lieu, du savoir développé par les chercheurs en géographie et à leurs approches quant aux modèles d'occupation de l'espace, quant aux liens entre milieu et société, entre environnement et développement. Cette ouverture de la problématique des rapports et altérités des sociétés ou des groupes d'individus et le territoire ou son organisation a à voir avec les théories de l'économie spatiale - à la frontière entre l'analyse des modèles économiques - et les théories du développement (ANTOINE 98, BERDOULAY-SOUBEYRAN 96, LARRUE 98-2002). Sous cet angle, il va s'agir des questions relatives à l'aménagement du territoire entre science et pratique, à l'action de l'Etat en général, aux pouvoirs politiques en particulier et à leurs orientations, à la réalité des actions. Les contributions de la géographie sont extrêmement diverses et balayent les questions de l'environnement et de l'aménagement à partir des réalités spatiales et temporelles autant que de celles des usages et des problématiques de gestion à l'échelle d'un ou de territoires.

Sur un autre plan, les approches issues de la discipline du droit nourrissent de façon importante les réflexions portant sur les liens entre aménagement et environnement. Elles interrogent du point de vue de la règle, la nature et l'effectivité de l'un, la réalité et les développements de l'autre. Sur ce plan, l'environnement se spécifie de la nature aux nuisances en passant par les notions de patrimoine et de monuments

naturels, sans ignorer les questions relatives au droit des gens, aux règles de l'urbanisme et de l'aménagement et même, dans une certaine mesure, à l'administration territoriale puisque l'aménagement se présente comme une compétence partagée entre les différents acteurs aux différentes échelles territoriales (KISS 89, LASCOURMES 94, OST 95, PRIEUR 99). La règle, comme l'ensemble de la pyramide des normes, s'impose dès lors comme un révélateur ou un indicateur des orientations poursuivies par la société, l'expression d'un besoin de mise en ordre, la reconnaissance d'une incapacité à laquelle la société se confronte pour disposer, organiser ou gérer ses relations et comportements avec un objet déterminé : l'environnement et l'ensemble des questions qu'il soulève et qu'il contient. Cette approche des liens normés entre environnement et aménagement, société et développement, territoire et administration territoriale pose aussi, et par ailleurs en amont des règles, la question des processus de décision qui ont conduit ou conduisent à l'énoncé des cadres de loi.

De ce point de vue, entre les réalités spatiales et l'énoncé des cadres normalisateurs, le champ de connaissances relatif aux organisations sociales, aux processus de décision, se présente aussi comme un creuset utile à la compréhension des rapports entre la société et son environnement. Compris entre croyances et réalités, entre volontés et nécessités, les contributions ouvrent les questions des revendications sociales, des courants politiques et à l'identification des processus de décisions entre attentes légitimes et volontés ou moyens d'action (WARIN-FAURE-POLLET 95, BOURG 93-96, LARRERE 97). A ce propos, les sciences politiques alimentent le débat, enrichissent les positions théoriques en éclairant la complexité des processus de formalisation, la combinaison des enjeux. Là, le champ de connaissance s'enrichit des interrogations relatives aux débats philosophiques, aux réalités perçues et appréhendées de l'environnement, aux relations entre l'homme et son milieu, aux notions de croyances et/ou de conviction. A la croisée des connaissances politiques et/ou philosophiques et des approches sociologiques, le questionnement se développe en termes de référentiels sociaux, d'idéaux politiques et de processus cognitifs collectifs.

Cette complexité transdisciplinaire de la recherche en aménagement appliquée à la question des relations entre aménagement et environnement se traduit de différentes façons.

D'une part, nous pouvons constater une relative faiblesse du corps de chercheurs de l'aménagement spécialisés dans ce domaine, d'autre part, il est indubitable que le développement des recherches reste plus ancré dans les disciplines d'origines des spécialistes en termes d'approches méthodologiques ou de références épistémologiques. Ce constat s'impose comme une des limites à notre travail de recherche qui, sous certains aspects, ouvre un angle nouveau, réellement transversal, mais qui sous d'autres se compose de travaux dont les rapprochements apparaissent à n'en pas douter insuffisamment développés au regard des disciplines spécifiques.

De la même façon ce préalable nous offre la possibilité d'un choix directionnel dans le développement de la recherche car, suivant un premier plan, nous pourrions interroger les processus de décision qui, en amont, conduisent à l'énoncé d'une règle et, suivant un second plan, nous intéresser à la réalité de la mise en oeuvre, aux effets de la règle énoncée du point de vue de l'aménagement du territoire. Cette seconde orientation retiendra notre attention et en constituera un des développements puisque nous tenterons de prendre la mesure de notre regard et de nos apports à partir d'un cas concret.

De toute évidence, il nous appartient de renseigner avec précision notre angle de recherche, nos choix méthodologiques ainsi que les bases conceptuelles sur lesquelles nous souhaitons asseoir notre travail. A cet effet, les premières notions à préciser sont celles d'environnement et d'aménagement puisque nous souhaitons les approcher de façon globale et/ou au moins de façon transversale. L'environnement ne peut être réduit à un ensemble de réalités locales coupées des interrelations qui les conditionnent et l'aménagement ne peut répondre à un simple ensemble de volontés exprimées à un instant T. Il est un processus qui se développe dans le temps et se corrige en fonction des contraintes et des attentes.

## 1 Définition des termes

Notre objectif de recherche nous renvoie à un grand nombre de difficultés car les définitions sur lesquelles il s'appuie sont encore matière à débat autant en aménagement qu'en droit ou en géographie qu'en sciences politiques.

La première notion à éclaircir et à affirmer est sans aucun doute celle d'environnement car, entre entité, ensemble ou espace naturel local et environnement global, cette notion semble se déformer suivant les contextes de son utilisation, les ancrages disciplinaires et champs épistémologiques.

### 1.1 L'environnement

Notre position est de considérer l'environnement comme cet ensemble de facteurs naturels et humains qui, par leurs interdépendances et interactions, font système. La notion de territoire qui y est attachée ne disparaît pas mais se fond dans un ensemble plus mobile, aux limites plus incertaines. De la même façon, la notion de milieu que l'on retrouve dans certaines approches n'est pas réduite. Les milieux urbains ou ruraux sont toujours des réalités tangibles dont les dynamiques spécifiques se développent avec et à partir de leurs ensembles, c'est-à-dire en lien avec leur environnement naturel, social, économique et culturel.

Si l'on examine les dictionnaires faisant autorité, l'environnement est défini par l'Agence Française de Normalisation comme le « *milieu dans lequel l'organisme fonctionne incluant l'air, l'eau, la terre, les ressources naturelles, la flore, la faune, les êtres humains et leurs interrelations* » (AFNOR 2001, page 101).

Pour P. Merlin et F. Choay, dans le Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, l'environnement est l'«ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et sociaux qui caractérisent un espace et influencent la vie d'un groupe humain. L'environnement est un système, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'éléments qui agissent et réagissent les uns, les autres. Tout environnement définissable comme une entité est ouvert : il reçoit des impulsions externes et peut en transmettre à son tour. Un groupe humain agit sur son environnement et chacune de ses actions entraîne des réactions en chaîne, parfois

amplifiées par des rétroactions positives (par exemple l'amélioration massive des conditions sanitaires qui a permis l'allongement de la vie humaine). D'autres sont négatives, et donc dommageables : dégradation de l'environnement (pollutions, transformations du climax, constructions en rupture avec le paysage, etc.) » (MERLIN CHOAY 2001, page 318).

Suivant ces acceptions, l'environnement peut être local ou régional, national, européen ou global. Dans tous les cas, l'unité de référence appartient à un ensemble plus grand, de par les interactions qui existent entre les systèmes reconnus, et a une implication territoriale. Il s'agit d'un emboîtement de systèmes conditionnés par la qualité et la quantité des facteurs naturels ou humains qui les constituent et dont les actions se combinent. Dans le même état d'esprit, l'environnement peut être naturel et/ou social et/ou économique et/ou physique<sup>2</sup> et/ou culturel.

A partir de ces éclaircissements, et de notre ancrage disciplinaire, nous conviendrons que l'environnement est un ensemble dynamique de facteurs naturels et humains dont les effets, spontanés ou induits, prennent corps dans un territoire de référence. Ce territoire n'en constitue que les limites partielles, puisque suivant le principe de système emboîté, les facteurs et les dynamiques qui le caractérisent sont dépendantes des facteurs et des dynamiques des ensembles qui interagissent avec lui. Si notre positionnement conceptuel peut être affirmé de façon assez simple, il semble nécessaire de reconnaître qu'en ce qui concerne l'identification des politiques publiques de l'environnement un ensemble conséquent de difficultés apparaît.

Si l'on examine l'histoire des politiques publiques, le tournant des années soixante-dix, qui force la mise en place d'une politique spécifique, semble regrouper, sous un certain point de vue, un ensemble de politiques publiques ayant trait à des politiques publiques plus anciennes de gestion des ressources ou des milieux naturels. Ainsi, si l'on prend en référence les travaux de A. Corvol (CORVOL 93) ou ceux de M-C. Robic (ROBIC 92) sur l'historicité de la notion depuis la révolution française, il apparaît clairement qu'entre nature, paysage, ressource et environnement il existe des points de contact et d'assimilation non négligeables. De

---

<sup>2</sup> La distinction entre environnement naturel et physique est entendue au travers des réalités de milieux naturels et de lieux. Par exemple le massif du mont-Blanc avec ses particularités écologiques de versants, d'altitude et les réalités physiques qu'elles induisent en termes de dénivelés, de vallées, de plateaux, etc.

la même façon, la notion de politiques publiques afférente peut être ouverte à des actions portées par le mouvement des hygiénistes et les développements qu'il sous-tend en termes de santé publique ou d'aménagement urbain. De ce point de vue, si les politiques publiques de l'environnement sont reconnues officiellement et en tant que telles au tournant des années soixante-dix, il n'est pas à exclure qu'un travail de recherche développé dans le temps permettrait de mettre à jour une trame construite des politiques publiques, un tracé des linéaments que pourraient historiquement et socialement englober la notion et les développements contemporains sous-tendus (organisation des bois et forêts, gestion de l'eau, protection des biens et des personnes...).

Sur un autre plan, mais dans le même esprit, l'étude des politiques publiques de l'environnement conduite par les juristes et les politistes comme A. Kiss, P. Lascoumes, Daillier-Pellet ou F. Ost ouvre le champ des politiques publiques agissantes dans le domaine de l'environnement, leur mode de mise en œuvre et les liens avec les accords internationaux, le rapport entre les Etats et leurs groupements, le « droit des gens », etc. Là, la notion de politique publique englobe alors les politiques visant la conservation de la nature, la gestion des nuisances, la réduction des pollutions ou encore la régulation des espèces sans omettre les textes ayant pour fin d'organiser les usages, l'utilisation ou l'exploitation des sols et des ressources, des espaces infra et extra territoriaux et des espèces. Enfin, et de façon plus contemporaine, les problématiques soulevées par la génétique peuvent, sous un certain angle, trouver leur place dans les politiques publiques ayant trait à l'environnement du fait des incidences que la manipulation du génome peut engendrer et du principe de précaution qui y est attaché.

La politique publique de l'environnement peut dès lors avoir un caractère aussi global qu'informe et assimiler une grande part des politiques publiques qui *in fine* agissent sur l'environnement, ce qui n'en simplifie pas l'étude. Face à cette complexité, notre position de recherche est de saisir les politiques publiques de l'environnement, portées au moins depuis les années soixante-dix par l'Etat français, à travers les principaux textes de loi regroupés par le code de l'environnement, en accordant une attention particulière aux domaines et modes d'actions qu'ils sous-tendent. Autrement dit, en étant particulièrement attentif aux principes et cadres de mise en œuvre que la régulation environnementale motive et peut induire en termes d'aménagement du territoire ou d'administration territoriale.

## 1.2 Aménagement et aménagement du territoire

La seconde notion qui nécessite un cadrage préalable est celle de l'aménagement, et de son développement en tant qu'aménagement du territoire.

Notre position de recherche est de considérer que l'aménagement du territoire et les politiques publiques qui lui sont inhérentes peuvent prendre corps à différentes échelles territoriales et mobiliser différents acteurs. L'aménagement du territoire répond à une volonté d'action, traduisant une vision prospective, dont le développement fait appel aux outils de la planification. Le rôle de l'Etat est d'organiser les cadres et les échelles de mise en acte, afin de garantir la cohérence des actions poursuivies, de coordonner l'engagement des acteurs et de permettre à la nation dans son ensemble de participer à la poursuite des objectifs du développement, aujourd'hui durable.

Le dictionnaire de référence que nous avons utilisé, Merlin Choay - Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement 2001, nous permet de définir l'aménagement comme « *l'ensemble des actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'étendue d'un territoire. L'aménagement est une action volontaire, impulsée par les pouvoirs publics (gouvernement ou élus selon l'échelle du territoire concerné) qui suppose une planification et une mobilisation des acteurs (population, entreprises, élus locaux, administrations). L'aménagement peut se concevoir à des échelles très diverses : du territoire d'un pays (aménagement du territoire) jusqu'à une ville ou un quartier (aménagement urbain ou urbanisme) [...] L'aménagement est par essence global. Il en est ainsi lorsqu'on parle d'aménagement du territoire, de grands arrangements régionaux, d'aménagement urbain. Cependant, on peut employer ce terme accompagné d'un adjectif, pour une action spécialisée : aménagement agricole, industriel, touristique, etc. Il peut aussi s'appliquer à un milieu déterminé – aménagement de la montagne, du littoral, de l'espace rural – ou à un secteur – aménagement routier, portuaire, etc.* » (MERLIN CHOAY 2001, page 37).

A partir de ce cadrage, nous pouvons admettre que l'aménagement du territoire se présente comme les actions initiées par les pouvoirs publics dont le développement passe par un cadre planificateur. La volonté planificatrice tend à traduire, dans un territoire appréhendé, une vision prospective quant aux façons de « *disposer et d'organiser les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques* » (MERLIN CHOAY 2001).

La notion de planification sous-tend une échelle temporelle, par la visée prospective qu'elle induit, et une échelle spatiale : le territoire sur lequel elle agit. La référence territoriale qui y est attachée constitue le support au développement des outils et commande l'implication des acteurs dans la poursuite des objectifs et la mise en œuvre des actions. A ce niveau, le plan, qui n'est pas un outil de la planification territoriale à proprement parler, se présente néanmoins comme un des outils majeurs pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale. Aux échelles régionales, le contrat de plan reconnaît, lui, les priorités des actions à conduire et la volonté d'engagement des acteurs publics ayant un rôle à jouer dans la poursuite des objectifs (commune, département, région, Etat). Les échelles territoriales peuvent être emboîtées, le découpage administratif par exemple (commune, département, région) ou distinctes s'il s'agit d'ensembles (le littoral, la montagne).

Aujourd'hui, les principaux outils de la planification sont en France la Carte Communale, le Plan Local d'Urbanisme, le Schéma de Cohérence Territoriale, le Schéma Directeur, les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire, les Schémas de Services Collectifs, les Directives Territoriales d'Aménagement. Ces outils permettent, à partir d'un diagnostic, de concilier et d'affirmer les volontés en termes d'aménagement du territoire, de traduire les priorités afin de servir au mieux les attentes partagées de la nation.

L'esprit, les modalités et l'opérationnalité de ces documents de la planification sont définis par l'Etat au travers des textes de loi comme la loi d'Orientation Foncière, la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire ou la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain sans minimiser l'importance des textes relatifs à l'administration territoriale, puisqu'ils définissent et répartissent les compétences des acteurs publics en la matière. A ce propos, le Ministère de

l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) précise, lors de la journée<sup>3</sup> « bilan et perspectives » des agendas 21 locaux, qu'en 1999 le concept de développement durable a trouvé une transcription législative dans les lois relatives à l'aménagement du territoire, à l'orientation agricole, à la simplification de la coopération intercommunale.

Les actions à conduire, et encadrées par les documents de la planification, peuvent concerner et être développées dans ou sur un même territoire suivant la règle de conformité ou de compatibilité sur le plan juridique et/ou en complémentarité pour ce qui est de la volonté d'agir, des outils et des moyens mobilisés.

A partir de la définition préalable des termes d'aménagement du territoire et d'environnement, notre travail de recherche porte sur l'observation des politiques publiques et des outils qu'elles mettent en œuvre, afin de poursuivre les objectifs qu'elles se donnent et de répondre aux contraintes qu'elles rencontrent.

Si nous considérons que l'aménagement du territoire répond à une volonté d'action, traduisant une vision prospective dont le développement fait appel aux outils de la planification, il est indubitable que l'aménagement du territoire s'ancre dans l'histoire politique du pays. Il est porté par les politiques publiques en la matière. Cette notion de politique publique adaptée à l'aménagement du territoire est à considérer avec attention car entre les outils de la planification, les motivations ayant favorisé l'institutionnalisation d'une politique publique spécifique, et les modalités suivant lesquelles ils doivent être mis en œuvre, il semble que les objectifs répondent à des impulsions distinctes.

De ce point de vue, l'aménagement du territoire impulsé et porté par l'Etat résulte des politiques publiques du même nom mais se range dans l'ensemble plus grand des politiques publiques territoriales puisqu'il a à voir avec la politique de planification et celle de l'administration territoriale, de la ville. Cette notion émergente de politiques publiques territoriales tend à regrouper les politiques publiques jouant un rôle déterminant dans l'aménagement du territoire. Elle concerne les politiques publiques agissant sur l'organisation territoriale, sur les cadres de la planification, les

---

<sup>3</sup> Journée du 6 juillet 2000, tenue à Paris, intitulée « *Appel à projets : Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux – Bilan et perspectives.* » Les travaux de cette journée ont fait l'objet d'actes édités par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale.

moyens de l'action (la définition des échelles de mise en œuvre et l'identification des acteurs, les liens entre les différentes échelles institutionnelles y compris l'ouverture vers l'Europe). Elle agit sur les modalités selon lesquelles doivent être pensées et conduites les actions de la planification, les critères qu'elles ont en charge de considérer, les objectifs qu'elles doivent prendre en compte afin de répondre aux attentes des échelles supra-territoriales du territoire d'enjeu. De la même façon, la notion de politique publique territoriale induit une référence expresse aux structures initiées et aux actions conduites par l'Etat, afin de permettre une organisation du territoire conforme aux exigences du monde contemporain (décentralisation, création des conseils de développement, etc.).

## **2 Conduite et plan de la recherche**

Notre travail de recherche porte sur les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement, sur l'identification et les modalités de leur rapport. Cette recherche est envisagée en trois temps.

Un premier temps est consacré à l'observation des deux politiques publiques, des textes qui les fondent, les organisent et rendent compte des logiques poursuivies. Cette première phase de recherche doit nous permettre de discerner pour l'une et l'autre des politiques publiques les objectifs spécifiques, les outils mis en œuvre, la trajectoire développée. Elle comporte une approche transversale des deux champs de compétences et un balayage historique, au moins par la prise en compte des différents outils institués depuis la création des ministères aux compétences attribuées. Devant la multiplicité des échelles, les degrés inégaux d'implication et de prise en compte des problématiques inhérentes à ces deux champs de compétences par les acteurs du territoire (Etat – départements – régions - communes), nous centrerons notre observation sur les politiques publiques initiées par l'Etat français et en partie sur leurs développements.

Le matériel que nous utilisons est celui des cadres de la planification, des textes de loi qui la promeuvent et la structurent, des éléments du discours qui les commandent et les impulsent. Le choix de ce matériel traduisant les orientations que poursuit l'Etat français au titre de ses politiques publiques sera saisi au travers des

principaux textes de loi regroupés dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement. Les matériaux reconnus et à partir desquels nous construisons notre thèse doivent nous offrir la possibilité d'appréhender la trajectoire que les politiques publiques tracent au gré de leur adaptation et des mutations qu'elles accompagnent. L'exploitation de ces matériaux sera complétée par les éléments du discours, offrant la possibilité de contextualiser la production normative et d'en préciser les volontés, de commentaires d'auteurs faisant autorité dans le domaine.

Notre méthodologie est exploratoire et analytique suivant le principe énoncé par M. Grawitz dans le recueil des méthodes en sciences sociales (GRAWITZ 93). Elle consiste à identifier les moyens mis en œuvre et à en analyser la portée, c'est-à-dire à comprendre les modifications conceptuelles qu'ils sous-tendent.

De ce point de vue, notre travail ne peut prétendre balayer l'ensemble du processus qui marque l'élaboration d'une politique publique qui se développe entre les rapports et débats préalables, les discussions parlementaires et nationales, puis le vote et à l'effectivité des mises en œuvre à travers les codifications et les pratiques. Néanmoins, notre travail s'inscrit à un instant « t » et tente de rendre compte des trajectoires poursuivies en saisissant à travers les textes validés ce qui pour un temps est accepté et inséré dans la pyramide des normes et le corpus de droit. A ce sujet, notre démarche admet comme indicateur pertinent un texte de loi dont la portée réoriente une politique publique en réajustant sa structure, son organisation et /ou son développement. Cette validité peut être soutenue par le fait qu'un texte de loi établit la référence normative jusqu'à son renouvellement par un autre texte dont la portée le réajuste, le modifie ou l'annule. Cette réalité en matière de pertinence ou de caducité d'un texte de loi est à entendre avec le développement de la jurisprudence, son inadaptation au contexte et aux mutations sociales et la difficulté de sa mise en œuvre.

Ainsi, nous pouvons penser par exemple que la loi d'orientation foncière de 1967 qui, sur le plan de l'aménagement du territoire a bouleversé les cadres de réflexion et de mise en œuvre, s'impose et donne la mesure des orientations poursuivies jusqu'à ce que la loi sur la Solidarité et Renouvellement Urbains en réajuste les développements. Il en est de même sur le plan de l'environnement, si nous considérons les apports de la loi sur la protection de la nature de 1976 qui a su, entre autres, imposer aux acteurs la nécessité de prendre en compte l'environnement naturel dans le développement de leurs actions ou encore les

apports de la loi sur l'eau de 1964 qui a instauré un système de gestion de la ressource et sur lequel la loi sur l'eau de 1992 a agi, comme la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement.

Dans un second temps, notre intention de recherche est de regarder les modalités selon lesquelles ces deux politiques publiques se développent, s'interrogent ou se fertilisent l'une l'autre à partir des avancées du savoir et des mutations que la société française subit ou accompagne. Plus analytique, cette phase a pour objet de mettre en lumière les rapports établis entre les deux politiques publiques et d'interroger les oppositions, rapprochements, convergences ou assimilations institués au cours de leur courte histoire.

Ce second temps de travail doit nous offrir la possibilité de préciser la dialectique instituée entre les deux politiques publiques et de regarder si, plus que de simples adaptations, un mouvement de réajustement conceptuel est amorcé dans les façons dont doit être appréhendé et conduit l'aménagement du territoire. Les questions inhérentes à cette partie sont celles des logiques poursuivies par l'une et l'autre des deux politiques publiques. Notre intention est de saisir et de nommer l'évolution des logiques, le passage de la protection des espaces et des espèces à la prise en compte des facteurs naturels tels que l'air, l'eau dans les politiques publiques de l'aménagement.

Dans le même état d'esprit, il nous intéresse de comprendre le développement des outils permettant la poursuite des objectifs, la conciliation des enjeux. Opposition entre aménagement et environnement, entre territoire et dimension environnementale ou intégration et convergence seront les maîtres mots de notre investigation. Le matériel de notre recherche doit nous offrir la possibilité de saisir les modalités de mise en œuvre promues par les gouvernements successifs, d'appréhender l'évolution des cadres d'action.

Cette phase a pour objet de déterminer si le glissement ou l'ouverture de l'aménagement du territoire vers la notion plus transversale de l'aménagement de l'environnement ou des systèmes locaux, tel que nous nous proposons de le défendre, est valide.

Si, comme nous l'espérons, ce second temps de recherche nous permet d'appréhender les évolutions conceptuelles et leurs traductions dans les différents textes de lois et orientations exprimées, il semble important de mesurer si, dans les faits et les actes, ces réajustements trouvent une traduction concrète et induisent une évolution tangible des approches. A ce propos, notre recherche doit être opérationnalisée et notre travail doit nous conduire à examiner si localement notre point de vue, le rapprochement sensible des notions de territoire et d'environnement, se concrétise. Cette remarque nous conduit donc à envisager un troisième temps dans la conduite de notre recherche et le développement de notre thèse.

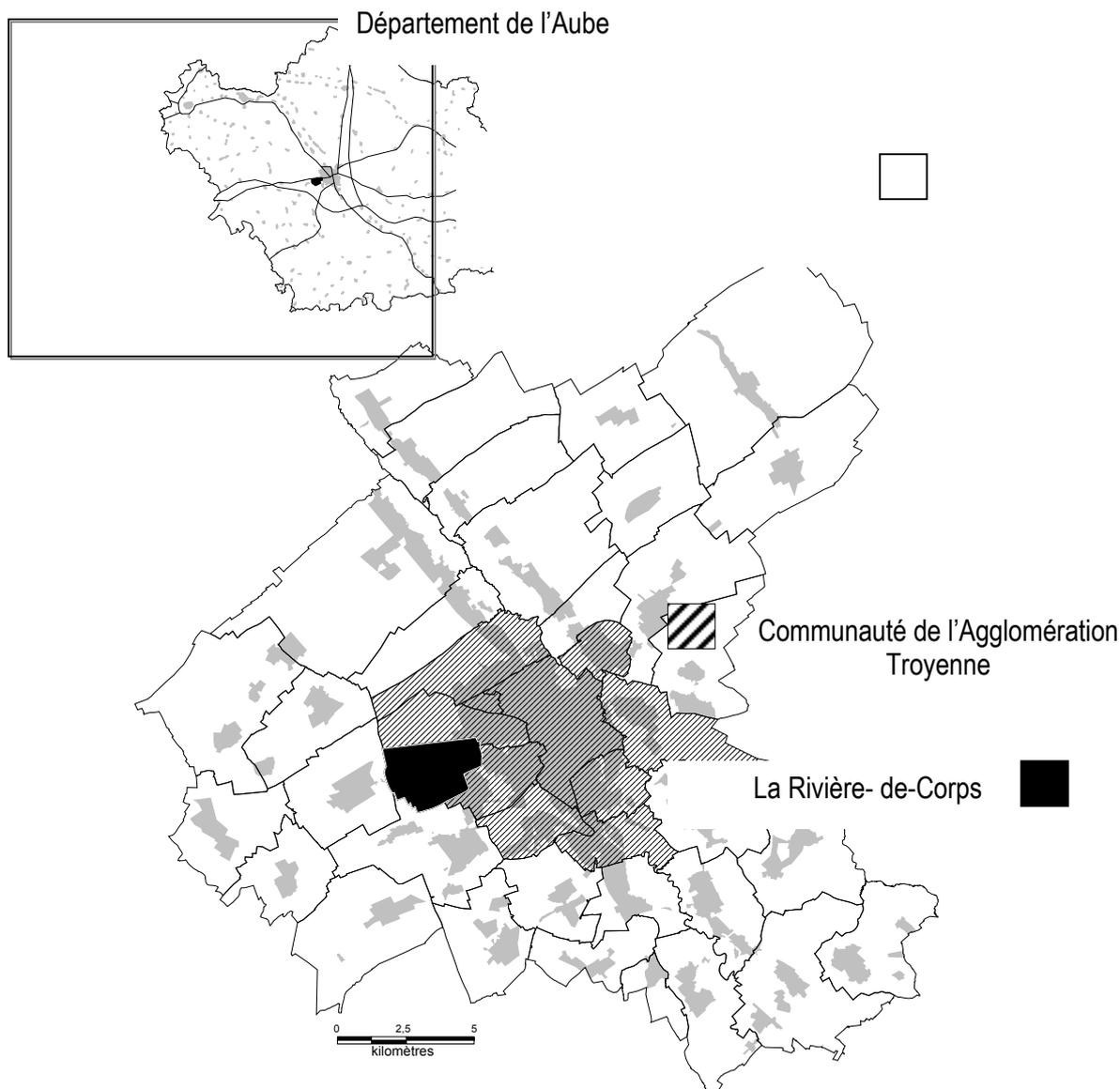
Cette troisième étape porte sur l'examen d'une situation concrète. Elle a pour intention première de saisir les éventuels réajustements conceptuels et/ou techniques, induits par ce que nous entendons comme le rapprochement des notions de territoire et d'environnement.

Pour ce faire, il semble important d'avoir une situation de départ, à la vue des outils de la planification et une situation de correction, ce que, dans une certaine mesure, le passage d'un Plan d'Occupation des Sols en Plan Local d'Urbanisme, dans le cadre d'une révision, fournit<sup>4</sup>. Dans l'idéal ce travail doit nous offrir les moyens de l'observation, les bases d'une grille de lecture dont la réelle construction sera à affiner dans le temps par des confrontations successives.

La procédure et les documents qui nous serviront d'illustration sont ceux de la commune de La-Rivière-de-Corps, une petite commune de la première couronne de l'agglomération troyenne située dans le département de l'Aube.

---

<sup>4</sup> Précisons qu'il s'agit bien de la révision du Plan d'Occupation des Sols et de son passage en Plan Local d'Urbanisme et non d'une révision de Plan d'Occupation des Sols valant Plan Local d'Urbanisme, dans quel cas le travail de remise à plat des documents de la planification n'aurait qu'une réalité toute relative.



**Carte1 : localisation - commune de La Rivière-de-Corps**

Les limites de son finage constituent une part du front aggloméré troyen et la placent à l'articulation de deux échelles territoriales d'action à savoir la Communauté de l'Agglomération Troyenne et le département de l'Aube.

La commune appartient à l'aire du Schéma Directeur de la région troyenne, il couvre quarante-trois communes et son évolution en Schéma de COhérence Territoriale (SCOT) est annoncée pour les années à venir. Sur un plan général, la commune possède un Plan d'Occupation des Sols depuis le 07 octobre 1975. Il a fait l'objet de huit modifications, entre 1979 et 1997 et de deux révisions, la première en 1990 et la seconde depuis le 19 décembre 2001. Cette dernière constitue le matériel de notre investigation et correspond au passage du plan d'Occupation des Sols en

Plan Local d'Urbanisme. Elle est encore en cours de procédure, puisque le P.L.U. entre dans sa phase d'approbation par les services de l'Etat. Elle a été confiée sur le plan technique à l'Agence d'Urbanisme d'Aménagement et de Développement de l'Agglomération Troyenne (A.U.D.A.R.T.).

Le calendrier de cette modification a été arrêté de la façon suivante :

<i>Procédure</i>	<i>Prescription</i>	<i>Concertation</i>	<i>Réunion des services</i>	<i>Enquête publique</i>	<i>Approbation</i>
<i>Révision n°2</i>	<i>19 décembre 2001</i>	<i>Janvier 2002</i>	<i>Automne 2004</i>	<i>Avril / Mai 2005</i>	<i>Juillet 2005</i>
<b>Réalisé</b>			<b>A conduire</b>		

Tableau 1 - source AUDART - Planning des études - avril 2004

Ce choix communal s'est imposé à nous pour différentes raisons. En premier lieu, nous avons eu l'occasion de prendre connaissance des travaux en cours, d'apporter à la marge, notre contribution sur des points techniques. En second lieu, et ceci en est la raison principale, cette commune est insérée dans un environnement social et économique en pleine mutation puisque des volontés départementales et communautaires s'y manifestent. Ces orientations d'aménagement se combinent avec la révision en cours, ce qui a eu pour effet de nourrir la réflexion induite par la révision du Plan d'Occupation des Sols, de permettre une approche plus globale, de servir une analyse dynamique du territoire. Notons toutefois, qu'au niveau de l'équipe communale et de la chargée d'études de l'Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne cette somme d'intentions a rendu l'exercice de révision complexe, eu égard à l'instabilité des ensembles induits par la convergence des projets.

Notre travail de terrain se décompose en deux temps et tend à mettre en évidence les évolutions conceptuelles tangibles en termes, d'approche entre aménagement du territoire communal et aménagement de l'environnement local.

Dans un premier temps, nous nous poserons la question des approches et des croisements sous-tendus par le nouveau cadre de la planification locale en portant un regard sur les façons dont les réajustements, s'ils existent, se traduisent à l'échelle communale visée.

En second lieu, nous nous interrogerons sur les résultats produits, sur les signes permettant de concevoir que le Plan Local d'Urbanisme prend en compte les données et la diversité du système local, de son instabilité relative dans le temps et dans l'espace. Autrement dit nous tenterons de savoir si les nouveaux cadres de la planification font glisser l'aménagement du territoire vers un aménagement de l'environnement.

### **Limites et commentaires**

Notre travail de recherche comporte un ensemble significatif de limites car il se situe à la frontière de plusieurs champs disciplinaires et aborde des notions dont les représentations ou modes d'appréhension sont encore (et) souvent inégaux. Cette difficulté, comme celle de notre choix quant au matériel de travail, nous semble malgré tout pouvoir être dépassée car la mise en lumière des processus en cours ne repose pas sur une simple définition lexicale ou une position conceptuelle mais sur un tissu croisé d'indices, de faits et de points observables qui, en dehors de toute tentative d'évaluation des politiques publiques, permettent d'en reconnaître les évolutions et les réajustements tangibles.

De ce point de vue, nous pensons que la prise en compte croissante des problématiques de l'environnement, l'insertion des thématiques y afférant au sein des politiques publiques de l'aménagement du territoire, comme l'évolution des logiques et des stratégies de gestion ou d'intervention sont des données valides qui, en dehors des débats inhérents aux notions et aux concepts, peuvent permettre une réelle observation, une réelle ouverture d'axes de recherche en aménagement.

Dans la même idée, le choix d'une échelle d'investigation, comme de ses modalités d'ailleurs, ouvre un ensemble de questions qu'il nous semble important d'envisager afin de ne pas fausser la portée de notre travail. Ce point nous oblige à soulever la question de l'évaluation des politiques publiques. Si nous entendons par évaluation, le mécanisme qui tend à déterminer l'effet des politiques publiques, il est clair que nous ne sommes pas dans cette logique. Notre travail ne vise pas la mesure d'une ou d'une autre des politiques publiques en terme de mise en œuvre, mais tend à rendre compte de l'état et de l'évolution des approches en matière de territoire du point de vue des politiques publiques de l'aménagement. Rappelons que

notre hypothèse de départ est celle du rapprochement des notions de territoire et d'environnement en matière d'aménagement. Autrement dit, notre propos est de réfléchir à partir de l'aménagement du territoire au passage d'une approche statique, plus orientée sur le foncier et ses disponibilités, à une approche dynamique plus orientée, elle, autour de considérations relatives aux relations entre les échelles, entre les effets provoqués et induits par l'action des acteurs.

Pour préciser notre propos, nous n'avons pas l'intention d'évaluer la prise en compte de l'environnement par les politiques publiques comme l'ont fait Cohen de Lara - Dron (1997) et Barraqué - Theys (1998) dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques en matière de décision ou de politique publiques.

Nous n'avons pas non plus l'intention de produire un cadre d'approche méthodologique comme l'ont fait Rouxel et Rist (ROUXEL - RIST 2000), ni d'évaluer la prise en compte stricto sensu de l'environnement en matière d'aménagement du territoire comme le recommande la dernière directive Européenne d'évaluation des incidences (EIPPE Evaluation des Incidences des Plans et Programmes sur l'Environnement).

Savoir si la prise en compte de dynamiques écologiques spécifiques est réelle à tel ou tel endroit du territoire n'est pas notre propos. En revanche, il nous semble important d'identifier si, par exemple, la reconnaissance des problèmes soulevés par la pollution atmosphérique trouve ses développements en matière d'aménagement du territoire, induit une remise en cause des approches avec notamment une réflexion sur les relations causales, un réajustement dans les façons d'envisager les modes et la diversité des déplacements.

De ce point de vue, notre propos tend à servir les questions relatives aux façons d'approcher l'aménagement du territoire dans un contexte global de dégradation environnementale, quant aux façons d'intégrer les impératifs du développement durable afin de garantir l'équilibre des systèmes.

A cet effet, comme nous l'avons précédemment annoncé, un travail d'analyse sur les évolutions contenues dans la révision d'un Plan d'occupation des Sols, porté par la loi d'orientation foncière de 1967, en Plan Local d'Urbanisme, instauré lui par la loi sur Solidarité et Renouvellement Urbains, peut alimenter la débat, peut permettre de valider ou d'invalider le propos. Dans le même temps, il nous faut être prudent car notre travail n'a pas pour fonction d'évaluer au sens strict, n'a pas vocation à porter

un jugement de valeur sur le contenu intrinsèque du document. Il s'agit plutôt d'appréhender les modalités selon lesquelles l'approche environnementale, entendue en système, supplante la notion de territoire ; comment la loi Solidarité et Renouvellement Urbains induit et développe la prise en compte des problématiques d'environnement global à l'échelle locale.

Sur le plan de l'analyse notons que les différents titres du rapport de présentation de ce même Plan Local d'Urbanisme doivent nous permettre de recueillir les choix et les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable de la commune, d'obtenir les justifications des recommandations et des objectifs.

En cela ils semblent devoir nous offrir la possibilité d'analyser l'évolution des approches à partir des dispositions, des choix exprimés et des justifications énoncées. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) doit aussi nous offrir les moyens de rendre compte de ces mêmes réajustements, dans l'objectif d'obtenir non pas une grille d'évaluation précise mais un modèle pertinent de questionnement au regard de notre question initiale, à savoir : est-ce que depuis l'institutionnalisation des politiques publiques de l'aménagement du territoire, la reconnaissance des problématiques environnementales qui nourrissent les politiques publiques de l'environnement a entraîné un réajustement conceptuel, un processus de correction tel que la mise en œuvre des politiques publiques de l'aménagement du territoire, à l'échelle locale, rapproche la question de l'aménagement du territoire à celle de l'aménagement de l'environnement dans toute sa complexité systémique ?

# **I Les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement**

---

## **I.1 Les politiques publiques de l'aménagement du territoire**

Les politiques publiques de l'aménagement du territoire sont initiées en France au tournant des années cinquante à partir des chocs culturel et physique que la nation a subis avec la seconde guerre mondiale. Elles s'ébauchent dès 1941 avec la création de la Délégation Générale de l'Equipement National. Elles se construisent en partie par l'instauration d'un ministère dont les compétences portent sur l'organisation de la reconstruction et l'urbanisme (MRU). Elles s'institutionnalisent<sup>5</sup> avec la création du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire en 1961, et la mise en place de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, la DATAR, en 1963. Le développement de l'action se concrétise par un ensemble de choix visant à l'adaptation de la structure du pays aux mutations rapides que le monde est alors en train de subir.

---

<sup>5</sup> L'institutionnalisation est entendue comme l'affirmation d'une volonté politique quant à la prise en compte d'une problématique considérée, cela par la mise en place d'au moins une structure spécifique dans l'organisation gouvernementale. Elle peut être complétée par l'attribution d'un budget propre et/ou la mise en place d'un ministère aux compétences établies, d'une loi organique. Cette notion tend à reconnaître le passage d'une politique de faits, résultant des diverses compétences de l'Etat, à une politique structurelle servant de support et d'outil au développement d'autres politiques publiques.

Pour conduire son action, l'Etat institue un modèle planificateur énonçant un ensemble d'orientations à poursuivre, dès 1945 (WACHTER, 2000, page 59), tout en prenant appui sur un ensemble de cadres réglementaires existants. De ce point de vue et selon P. Randet<sup>6</sup>, l'aménagement du territoire, en tant que volonté de l'Etat, est doté d'un cadre réglementaire avec la loi du 15 juin 1943, c'est-à-dire avec la publication de la première loi d'urbanisme. Une loi qui, d'après J-P. Lacaze, constitue le fondement et l'expression initiale de l'aménagement du territoire car elle représente la synthèse d'un droit public préexistant et est l'outil constitutif du premier code (LACAZE 95, page 12).

Notre recherche nous conduit à remonter un peu plus en avant et, selon nous, l'ébauche du cadre normalisateur quant à l'organisation du développement et à la régulation des initiatives spontanées peut être reconnue à la fin de la première guerre mondiale. Il s'agit des ouvertures faites par la loi de 1919, dite loi Cornudet, développées par les textes de 1924 et le décret de 1935 qui matérialisent les premiers réajustements des objectifs poursuivis par le texte initial. Les motivations qui forcent l'énoncé d'un cadre réglementaire, selon les auteurs comme P. Soler-Couteaux, sont principalement liées aux volontés de contrôle du développement anarchique des villes dont l'organisation foncière est intimement liée à l'histoire du droit de la propriété, ce droit reconnu comme « *inviolable et sacré* » à la révolution française.

Le développement spontané des villes ne semble pas satisfaire les attentes de l'Etat qui se donne en devoir de proposer un cadre normalisateur afin de rendre conforme l'initiative locale à l'effort ou à l'orientation collective.

---

<sup>6</sup> Pierre Randet est chef du service de l'aménagement du territoire au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) jusqu'en 1963.

## 1.1 La planification : premières tentatives et développements réglementaires

### 1.11 Les lois de 1919, 1924, le décret de 1935

La loi Cornudet répond à l'objectif « *d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes* ». Votée à la sortie de la guerre, elle concerne en réalité « *les plans d'extension et d'aménagement des villes* » (14 mars 1919 JO du 15 mars 1914). Elle est complétée par la loi du 14 mars 1924, dont les objectifs poursuivis tendent à organiser le développement des villes (« *de plus de 10000 habitants, à celles du département de la Seine et à toutes les communes dont la population comprise entre 5000 et 10000 habitants a connu un accroissement de 10 0/0 entre les deux derniers recensements* » Article 1-3) en les obligeant à se doter d'un projet d'aménagement.

La notion de projet induit par la loi doit comprendre :

#### Article 1<sup>er</sup>

- 1° « *Un plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et indique les réserves boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics ;*
- 2° *Un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ainsi que toutes les autres conditions y étant relatives et en particulier les espaces libres à conserver, les hauteurs des constructions, ainsi que les prévisions concernant la distribution d'eau potable et la destination finale des matières usées et, s'il y lieu, l'assainissement du sol.»*

L'application de la loi de 1919 reste, selon les auteurs<sup>7</sup>, décevante si l'on veut bien considérer que, en 1939, moins du quart des communes qui étaient tenues d'avoir un plan d'aménagement en étaient effectivement pourvues<sup>8</sup>. Toutefois, il semble important de relever qu'elle représente la base des modes de régulation dont l'Etat se dote (en établissant des contraintes liées au sol) afin d'organiser le développement urbain et, de façon plus générale, du territoire. Autrement dit, elle comporte la mise en place d'un principe de planification et de conformité : la définition de zones et l'établissement de règles minimales, un permis de construire (article 11 et 27).

La loi de 1924, qui la complète et la modifie en certains points, précise dans son article 3 : *« Il est institué à la préfecture de chaque département sous l'autorité du préfet ou de son représentant une commission dite 'commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages.' »* A cet égard, le décret du 25 juillet 1935 élargit le champ d'application. Il mentionne la *« création de projets régionaux d'urbanisme »* et introduit la notion de région dans l'échelle de référence.

La notion de projets régionaux d'urbanisme est contenue dans l'article 1<sup>er</sup> du texte qui énonce :

- *« En vue de l'aménagement prévu par la loi du 14 mars 1919 – 19 juillet 1924, les villes et leurs banlieues, lorsque celles-ci sont développées ou sont appelées à se développer sur le territoire des communes voisines, les centres urbains d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires et hydrominérales, climatiques, uvaies<sup>9</sup> et touristiques formant un même ensemble géographique, et d'une manière générale, les communes voisines limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs résultant, soit de la continuité de leur zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre, pourront être constituées en région. Les communes appartenant à une même région seront aménagées conformément à un projet d'ensemble, qui prendra le nom de projet régional. »*

---

<sup>7</sup> SOLER-COUTEAUX 96, « Droit de l'Urbanisme », page 5

<sup>8</sup> Cela malgré la loi du 19 juillet 1924 qui a relativisé la notion de plan d'aménagement en introduisant une notion de plan directeur (Article 2 modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1919)

<sup>9</sup> Uvaies : qui est relatif aux raisins

Les trois textes instituent et développent un cadre emboîté de planification, appliqué à l'aménagement et au développement urbain. Ils tendent à promouvoir l'énoncé d'une vision prospective articulant les nécessités du développement et celles de l'organisation spatiale tout en rendant nécessaire un principe de conformité.

- L'article 4 du décret du 25 juillet 1935 précise à cet effet que le « *comité régional procédera à l'établissement du projet régional d'urbanisme, qui comportera un plan directeur et un programme.* »

La mise en acte d'une politique visant à la mise en ordre des hommes et de leurs activités se formalise, et cela, de la parcelle avec le permis de construire à l'échelle régionale avec le plan directeur et son programme. L'héritage constitué se concrétise par le contrôle de l'initiative individuelle, la demande d'autorisation et la notion de conformité. Il se caractérise aussi par la création de commission d'échelle départementale ayant pour fin de conduire une réflexion plus globale notamment avec la prise en considération des dimensions territoriales du développement, et par la reconnaissance d'une échelle régionale liée à l'activité économique ou à l'emprise du développement à considérer et à organiser.

Sans rechercher de façon plus fine la réelle opérationnalité des textes, il nous semble nécessaire d'admettre que ces premières orientations quant à la mise en ordre du développement fondent une large part des outils et des moyens sur lesquels les politiques d'aménagement prendront appui que ce soit aux échelles régionales ou urbaines.

L'organisation institutionnelle initiée par les trois textes se caractérise par la mise en place au sein du ministère de l'intérieur d'une commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes dont les compétences sont de trois ordres :

En premier lieu, il s'agit de l'établissement de règles générales de nature à guider la mise en œuvre de la loi (article 4§10 de la loi du 19 juillet 1924). En second lieu, la commission doit veiller à l'organisation cohérente des principes d'aménagement à partir de l'échelle régionale avec la notion de projet d'ensemble induit par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 25 juillet 1935. Enfin, il s'agit d'institutionnaliser un

principe de servitudes à l'échelle du finage communal ayant pour fin de matérialiser un ensemble de contraintes liées à l'intérêt collectif ( textes de 1924 et 1935).

Si une politique d'aménagement opérationnelle et volontaire du territoire se dimensionne à une échelle temporelle et spatiale à partir des lois de 1919 –1924 et du décret de 1935, la loi du 15 juin 1943 marque la véritable ouverture d'une politique d'aménagement du territoire.

### **1.12 La loi de 1943**

Le texte de juin 1943, ne comprenant pas moins de 114 articles, établit dans son titre I chapitre 1<sup>er</sup> « *une délégation générale à l'équipement national et un comité national d'urbanisme* ». Il faut y voir la pierre fondatrice d'une politique institutionnelle et indépendante de l'aménagement du territoire puisque les anciens titres (article 3 et 4 de la loi de 1924), portant mention de l'établissement d'une commission d'aménagement, sont abrogés (Article 113 - Titre IX).

La loi soumet les plans et projets d'aménagement au contrôle de l'Etat (par l'adoption d'un décret en conseil d'Etat), élargit et renforce le cadre des coopérations intercommunales, par la constitution des groupements d'urbanisme (titre II chapitre 1<sup>er</sup> Article 14 à 20). Sur un autre plan, la loi valide le découpage communal en zones, mais centralise l'autorisation de construire.

En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement physique et les mesures de sauvegarde, le texte soumet à autorisation tous travaux étant de nature à compromettre l'état des lieux et reprend l'ensemble des mesures de protection antérieures (bois, forêts, carrières, établissements classés, lotissements, groupe d'habitations, etc.) (Titre II chapitre III Articles 22 à 28).

Le texte établit de façon claire les conditions d'attribution du permis de construire (Titre VIII Articles 95 à 106) y compris pour les lotissements où les règles du plan d'ensemble sont énoncées (Titre VII Articles 82 à 94).

Toutefois, le cadre réglementaire laissé à l'initiative des maires ne produit pas l'effet escompté. Aussi en 1955, le gouvernement institue le règlement national d'urbanisme (29 Août 1955) qui édicte un ensemble de prescriptions minimales applicables à l'ensemble du territoire (SOLER-COUTEAUX 96, page 6).

### 1.13 Règlement national d'urbanisme

Statuant sur le droit de construire, le décret du 29 août 1955 n'est pas sans importance à l'échelle de notre problématique car il prédétermine la distinction entre la règle d'urbanisme, l'usage du sol et les droits qui lui sont attachés, d'un côté, et, de l'autre, l'aménagement entendu comme la tentative d'organisation opérationnelle des activités permettant de poursuivre ou de répondre aux objectifs communs de la nation. Cette spécialisation du droit ou ce « perfectionnement » est réellement institutionnalisé à partir de 1958 car le décret de 1955 n'apporte pas une hiérarchie claire dans l'organisation du droit (SOLER-COUTEAUX 96). Sur ce plan, le décret de 1958 différencie l'aménagement de l'urbanisme en opérant une distinction d'échelle. Distinction rendue nécessaire car « l'après-guerre » voit la croissance urbaine exploser.

Le décret du 31 décembre 1958 clarifie le corpus réglementaire en séparant les règles générales des règles spécifiques. Il reconnaît le cadre prévisionnel des plans d'urbanisme directeurs à l'échelle de l'agglomération et le caractère d'opposabilité que peuvent contenir les plans d'urbanisme de détail. Sur ce point, ces derniers complètent et spécifient les règles opposables au tiers.

Autrement dit, l'Etat scinde le caractère prospectif contenu dans la notion de plans directeurs et le droit attaché à la propriété dont le plein développement entre dans un cadre de conformité. L'aménagement du territoire repose dès lors sur une double réalité d'échelles emboîtées : l'une s'opposant à l'initiative privée en instituant un cadre défensif de l'intérêt commun (les plans de détail) ; l'autre relevant de l'organisation collective des équipements à l'échelle de l'Etat et des objectifs régionaux qu'ils tendent à organiser (les plans directeurs).

L'aménagement et l'urbanisme en tant que champ de compétences s'institutionnalisent à partir des problématiques urbaine, industrielle et sociale et tout ce qu'elles sous-tendent dans l'espace national. Les cadres normatifs et planificateurs qui caractérisent aujourd'hui encore les politiques publiques oeuvrant à l'aménagement et au développement durable du territoire prennent corps au cours cette grande première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle.

Nourri des débats et des problèmes posés par l'articulation entre les plans d'urbanisme et le remodelage de la propriété foncière,<sup>10</sup> constitutionnellement reconnue, un cadre normalisateur des usages et des attentes est établi. Il s'ancre à partir du développement anarchique des villes, de leur « enlaidissement », des grandes questions du logement ouvrier et de la reconstruction, auxquelles les offices d'Habitation Bon Marché (HBM), puis après-guerre, la création du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU), apporteront des éléments de réponse. Enfin, cet encadrement prend effet avec les volontés exprimées quant à l'organisation du développement économique et de la revitalisation du tissu rural avec la mise en place des plans régionaux de développement économique et d'aménagement du territoire à partir de 1958.

Pour J-P. Lacaze, ces années marquent le réel tournant des réflexions sur l'aménagement du territoire, avec l'instauration d'une planification stratégique portée par « *une logique de transformation progressive de l'espace prenant appui sur la complémentarité des actions publiques et le flux des initiatives privées* » (LACAZE 95, page 27). Cette poursuite d'objectifs stratégiques sera consacrée par la loi d'orientation foncière de 1967 qui, loin de rompre avec les orientations préalables, les renforce et les institue en principes.

#### **1.14 La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967**

Si l'intention de la loi poursuit différents objectifs, dont la définition d'un cadre juridique stable organisé dans une dimension prospective à l'échelle de l'Etat, elle n'énonce pas moins un cadre défensif en définissant un ensemble normalisé. Les orientations imprimées par la loi de 67 caractérisent de façon assez précise les objectifs planificateurs poursuivis. C'est, tout d'abord, l'institution des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), puis celle des Plans d'Occupation des Sols (POS). Selon P. Mayet<sup>11</sup>, la préparation de la loi d'orientation foncière repose sur deux dimensions essentielles.

---

<sup>10</sup> Oppositions qui motiveront par ailleurs le renforcement des associations foncières (BAUDOUI 99, page 10).

<sup>11</sup> Pierre Mayet, Ingénieur général des Ponts et Chaussées, vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Il fut rapporteur général de la commission des villes du V<sup>ème</sup> plan (1969-1971).

*« C'est la définition d'un droit moderne des sols comportant l'établissement d'un document d'encadrement et de planification prospective de l'aménagement à l'échelle des agglomérations, et celui d'un document d'application du droit des sols » (MAYET 99, page 282-283).*

La loi tend à établir des règles pour l'action des collectivités et des propriétaires privés afin de mieux gérer le développement des villes (BROUILLET 73). Elle reconnaît la fonction prévisionnelle et fixe la fonction réglementaire dans l'organisation et l'utilisation du sol. Dans le même temps, elle tend à doter les collectivités de pouvoirs ou de moyens leur permettant d'agir sur les réalités de leur développement en organisant de façon plus conséquente la maîtrise foncière, premier outil de la poursuite des objectifs (SOLER-COUTEAUX 96, page 7). Sur un dernier plan, la loi d'orientation foncière marque une étape non négligeable dans les modalités de mise en acte en instituant, pour la première fois, un cadre de concertation. Cette réalité conduit à la reconnaissance de l'urbanisme opérationnel (Zone d'Aménagement Concertée) qui se situe entre les carences de l'urbanisme induit par la loi Cornudet et le dépassement du dirigisme d'Etat institué par la loi de 1943 qui mêlait la dimension d'aménagement du territoire à celle d'un urbanisme global.

La loi de 67 introduit, en substance, trois notions importantes. Il s'agit :

En premier lieu de la dimension temporelle avec la nécessité de programmation contenue dans les schémas directeurs sans la défaire d'une idée de cohérence spatiale qu'ils ont en charge de traduire entre les attentes locales et les orientations de l'Etat.

En second lieu, par les plans d'occupation des sols, la loi organise l'usage du sol suivant un principe de compromis entre les attentes légitimes et exprimées des acteurs (élus, associations et personnes consultées) et l'autorité compétente qui défend l'intérêt commun au moment de son instruction.

Enfin, elle établit la concertation entre les services de l'Etat lors de l'élaboration et avec le public lors de l'enquête.

Les commentaires exprimés par les différents spécialistes du droit (P. Soler-Couteaux, M. Prieur, Y. Jegouzo) convergent quant à l'établissement des règles de l'urbanisme opérationnel. Ils mentionnent que les lois importantes et diverses<sup>12</sup> qui suivront n'en modifieront pas la physionomie. Ils citent le remaniement du droit de préemption par les lois des 31 décembre 1975 et 31 décembre 1976 (les réajustements des problématiques de financement), le transfert de compétence établi par la loi de 1983, et les réajustements induits par la mise en œuvre de la décentralisation.

Pour autant, le développement considérable des cadres réglementaires, eu égard à la diversité des attentes à traiter sur les plans sociaux, économiques et environnementaux, a conduit l'héritage réglementaire à devoir traduire un ensemble complexe de politiques sectorielles. Ensemble influant sur l'usage du sol en s'opposant à la propriété, à la libre entreprise, à l'administré. La pyramide des normes produites est donc celle des contraintes imposées à l'usage du sol par l'acte planificateur sous l'impulsion de l'Etat. Inversement, le droit défendant prend appui sur l'utilisation concédée afin de permettre la poursuite des objectifs particuliers. Sur ce plan, l'acte planificateur, élément central du dispositif normalisateur, a en charge de traduire des attentes relevant autant de la contrainte urbaine (de la contrainte sociale à la contrainte technique), que des volontés économiques exprimées (des orientations relevées au titre de l'aménagement du territoire national que des espaces régionaux ou locaux) ou des contraintes imposées par la protection de la nature et/ou du cadre de vie.

La structure normalisatrice de l'aménagement du territoire repose sur : la réalité des règles d'usage concédées par un droit des sols s'opposant aux tiers, sous l'égide d'un acte planificateur incluant les différentes attentes de la société, à ses différentes échelles, au titre de son développement.

Véritable « régulateur social », selon la formule du professeur H. Charles (DALLOZ 2002, page 3), cette position est contenue dans l'article L.110 du code de l'urbanisme qui, depuis le 7 janvier 1983 (loi n°83-8 art.35), énonce :

---

<sup>12</sup> En se référant aux tables constituées par le Code de l'urbanisme (Daloz édition 2002), nous pouvons dénombrer pas moins de 230 textes répartis entre lois, décrets et arrêtés qui ont eu un effet de réajustements des différents articles codifiés.

- *«Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, (depuis la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991) - d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe - d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages (depuis la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, art.22)- ainsi que la salubrité publique – et de promouvoir l'équilibre des populations résidant dans les zones urbaines et rurales (depuis la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, art. 17-1) – et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leur décision d'utilisation de l'espace» (DALLOZ 2002, page 3).*

Si cette première investigation nous permet de reconnaître les modalités par lesquelles la planification prend corps et se renforce, elle met aussi en lumière que l'ensemble des cadres énoncés affirme la volonté de l'Etat quant à la volonté de mettre en ordre les velléités d'aménagement afin de garantir une organisation du territoire conforme aux exigences du monde contemporain.

## **1.2 Politique publique : premières orientations et mouvement d'institutionnalisation**

Si différentes tentatives d'intervention de l'Etat peuvent être observées au travers des cadres de la planification à partir des premières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle, il est établi que l'aménagement du territoire devient une politique publique en tant que telle à la sortie de la seconde guerre mondiale. La société française érige la planification en principe afin d'adapter et de rendre performants les ensembles régionaux constituant le territoire commun de la nation.

Les auteurs comme Julien Benda<sup>13</sup> notent à ce sujet que la planification s'inscrit dans « *les conflits entre le culte de la liberté et la religion de l'organisation* ». Il relève la prépondérance de la notion d'efficacité et écrit : « *La civilisation contemporaine est de plus en plus obsédée par ce souci. Les démocraties qui, jusqu'ici, ont voulu être des régimes humanistes, perdraient totalement de vue cet idéal, si elles devenaient des technocraties, où tout devrait plier devant des impératifs d'organisation et de rendement.* » (BUNOLD - JACOB 70 page 510).

A ce propos, il ne semble pas inopportun de placer une des motivations au renforcement de l'action de l'Etat dans l'aménagement du territoire au niveau des enjeux internationaux, de ces contraintes externes qui rendent nécessaire l'adaptation de la structure et la physionomie du pays. Recompositions politiques du monde à la sortie de la seconde guerre mondiale, logiques de blocs et stratégies de coopération renforcent le développement d'une politique publique de l'aménagement du territoire tout comme le constat des déséquilibres régionaux.

Le rôle de l'Etat doit évoluer pour permettre au territoire de faire face au développement économique concurrentiel découlant de l'industrialisation massive des sociétés occidentales, à la libéralisation des marchés et au développement des échanges. Les enjeux portent alors sur la réorganisation et le re-dimensionnement des économies nationales, que la bourgeoisie avait fondées au cours du 18<sup>ème</sup> siècle (MELCHIOR-BONNET 80), selon le modèle libéral.

Indissociable des stratégies privées, le rôle de l'Etat évolue et « *... il n'est plus le seul protagoniste sur la scène des relations économiques internationales (...). Historiquement l'Etat était le principal régulateur de son système économique national. On pouvait, sans grand risque, envisager l'économie mondiale comme un ensemble d'économies nationales imbriquées, mais indépendantes dont chacune disposait d'une grande autonomie pour la gestion de sa propre économie* » (DICKEN 97, page 80). Reprenant les propos d'E. Hobsbawm de 1979, P. Dicken poursuit en précisant « *que le processus de production était principalement organisé au sein des économies nationales ou à l'intérieur de certaines parties de celles-ci. Le commerce international (...) portait essentiellement sur les échanges de matières premières et de denrées alimentaires (...). La fabrication et la finition des économies s'effectuant*

---

<sup>13</sup> Julien BENDA, 1867-1956 in BUNOLD - JACOB 70, page 513.

*au sein d'une économie nationale déterminée (...). Pour ce qui est de la production, l'usine, l'entreprise et l'industrie étaient essentiellement des phénomènes nationaux »* (DICKEN 97, page 80).

Les réajustements profonds qui secouent les structures économiques de « l'après-guerre » conduisent les Etats à la double logique de coopération et de concurrence. Cette réorganisation du monde fait reposer sur l'Etat la charge d'optimisation de son organisation territoriale afin de répondre aux exigences croissantes de ces mêmes mutations économiques. Si, pour les unités économiques et leurs réseaux, les enjeux reposent sur l'acquisition de nouveaux moyens de production et la conquête de nouveaux marchés, à l'échelle de l'Etat, les contraintes s'énoncent en termes de politiques sociale et économique d'emploi et de produit intérieur brut.

La mise en œuvre des actions à conduire vise à répondre aux inadaptations en termes d'infrastructures et de transports, de formation, de services et d'équipements. Sur un autre plan, c'est l'organisation des marchés, le soutien aux secteurs d'activités qu'il s'agit d'envisager.

En France, comme à l'échelle des coopérations européennes, les questions des disparités régionales, des déséquilibres sociaux et démographiques apparaissent. La commission économique pour l'Europe alimente le débat avec, dès les années cinquante, un ensemble de diagnostics mettant en avant ces inégalités régionales (LAJUGIE - DELFAUD - LACOUR 79, page 71). En France, les travaux du commissariat général au plan, qui en 1949 fait état du vieillissement de l'appareil productif national, affirment la nécessité d'agir.

Oscillations entre la démocratie politique et les idéaux d'une démocratie sociale, selon Maurice Duverger<sup>14</sup> (en 1965), les impératifs conduisent à l'évolution du rôle de l'Etat et au développement de réelles actions de planification sur les modèles anglo-saxons. Véritable course, « *la croissance ne semble ainsi devoir connaître aucune limite et l'ère postindustrielle, plus harmonieuse et libérée de nombreuses contraintes matérielles, se profile à l'horizon* » (BRAILLARD 82, page 11).

---

<sup>14</sup> Maurice Duverger, Professeur de sociologie politique à la Faculté de Droit de Paris, in BUNOLD - JACOB 70 page 513.

A la même époque, pour P. Randet, l'émergence d'une politique publique de l'aménagement du territoire répond à « un grand dessein » et vise à « *agencer les établissements humains sur le territoire pour une meilleure qualité de vie matérielle et spirituelle* » (RANDET 94, page 7).

### **1.21 La politique publique de l'aménagement du territoire**

Les volontés de l'Etat en termes d'aménagement du territoire sont affirmées avec la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale en février 1963 (BAUDOUI 99, page 9). Elle traduit la volonté de l'Etat de poursuivre des objectifs d'adaptation des différentes entités territoriales aux enjeux d'un monde en mutation, aux comblements des déficits régionaux.

Sur ce plan, l'investigation que nous avons pu conduire met en évidence que l'aménagement du territoire en tant que politique publique repose sur la volonté que l'Etat a d'intervenir sur l'organisation physique du territoire, sur la mise en place et/ou l'affirmation d'une politique de planification ou sur la dynamisation des espaces territoriaux en proie à un déséquilibre économique ou structurel. Ainsi, il s'agit de la politique de reconstruction qui, à partir des destructions massives lors de la seconde guerre mondiale, a permis de combler les déficits de l'offre en logement. C'est l'organisation et le contrôle du développement urbain qui, malgré la loi Cornudet de 1919 et ses développements successifs, n'ont pas été appréhendés dans son ensemble et dont « *on a mal connu les mécanismes* » (RANDET 94, page 13). Enfin, il s'agit de l'institutionnalisation d'une politique publique spécifique avec la mise en place de structures adaptées à même de faciliter la transformation des territoires et leurs adaptations aux enjeux d'un monde en mutation, sur les plans économiques, sociaux et culturels.

Cette volonté d'action et de mise en acte interne s'inscrit à l'échelle d'une société mondiale réorganisée en blocs distincts. R. Baudoui encadre le concept d'aménagement en le reconnaissant comme « *une conception publique affirmée qui pose la primauté de la nation, de l'intérêt collectif sur les pluralismes locaux, à partir desquels se fonde la richesse nationale.*

*L'aménagement du territoire restitue une pensée du global ou du national, la prééminence de l'idée de cohérence sur celle de désordre - une conscience*

*politique de la nécessité de l'action dans la fonction de redistribution de la valeur sur un ou plusieurs territoires – (...) » (BAUDOUI 99, page 9).*

Dans les faits, les contours de l'aménagement du territoire se précisent comme : *« un urbanisme nouveau - une entreprise de mise en valeur du territoire - une géographie des investissements - une tentative de décentralisation industrielle - un mécanisme d'expansion et de plein emploi - une politique d'organisation régionale »* (RANDET 94, page 142). En mai 1955, P. Randet, lors d'un colloque<sup>15</sup> sur l'aménagement du territoire, après avoir dressé les grandes approches qui permettent de définir l'aménagement du territoire, déclare : *« L'Aménagement du territoire est une politique et tout à la fois l'art de mettre en oeuvre cette politique qui s'appuie sur différents compartiments des sciences sociales et économiques et qui possède sa technique particulière »*. En cela l'aménagement du territoire revêt une dimension prospective orientée vers l'équilibre social et les enjeux de la concurrence et de la coopération entre les Etats.

La politique s'y référant aspire à proposer des orientations en nourrissant l'arsenal réglementaire permettant d'organiser la planification.

Elle s'attache à prendre en compte des questions posées sur les plans socio-économiques pouvant nuire à l'équilibre de la nation, aux orientations retenues pour son développement économique et aux rôles qu'elle prétend jouer à l'échelle internationale.

Elle tend à permettre l'articulation des échelles d'enjeux en tentant d'agir sur l'ordre et la disposition des hommes et de leurs activités dans des espaces déterminés à l'intérieur du territoire national.

## **1.22 Le développement des actions**

La conduite des politiques d'aménagement du territoire s'inscrit à un instant donné dans un contexte social, économique et politique fait de réalités internes et de contraintes externes. Le pays, la nation et son territoire s'insèrent dans un système d'échanges, de concurrence et de coopération autant à l'échelle européenne qu'à l'échelle internationale et pour lequel le pays doit être adapté.

---

<sup>15</sup> Colloque dont les organisateurs ne sont pas cités par l'auteur (RANDET 94, page 139).

En cela, les politiques publiques de l'aménagement du territoire expriment la vision stratégique de l'Etat quant aux façons dont doit être organisé et dynamisé le territoire pour poursuivre le modèle de développement. Cet ensemble est mis en œuvre par la voie réglementaire (la planification), la voie contractuelle de financement (le contrat de plan), la mise en place de mesures spécifiques ayant pour objet d'initier, de soutenir ou de prolonger l'action individuelle des régions à partir des enjeux reconnus comme prioritaires.

En ce qui concerne l'action de la DATAR, il semble nécessaire de préciser qu'elle a été instituée afin de coordonner les attentes régionales de développement et, en cela, a comblé le vide institutionnel de coordination des comités d'expansion locaux, fondés sur le découpage économique régional des années 50-60 (ESSIG 79, pages 19-20). Elle a été pensée comme une délégation capable de mutualiser le savoir, développée dans la tradition de la géographie sociale et humaine, afin de fournir un cadre permettant d'organiser et de fédérer le développement national dans son contexte. Les questions qui lui ont été posées portaient sur le centralisme parisien, la crise des régions minières et des bassins sidérurgiques, les problématiques de développement urbain, d'emploi, de formation, d'équipements et de communication.

Concrètement, elle s'est attachée à proposer des cadres prévisionnels de développement intégrant les problèmes d'équilibres régionaux, d'organisation des voies de communication et des grands équipements (38% de ses crédits de fonds d'intervention seront consacrés à ce secteur - BURNEL 99, page 101<sup>16</sup>), d'aide à la décentralisation industrielle et de traitement des problématiques spécifiques telles que les relations villes/campagnes, le littoral, les massifs montagneux, l'environnement.

A l'échelle nationale les problèmes posés par le développement des villes et la concentration parisienne motivent les premières actions. Dans la droite ligne des interrogations ouvertes par l'ouvrage « *Paris et le désert français* » de J-F. Gravier (1947), la question de l'équilibre du territoire national est posée.

Ce sont les questions des relations entre Paris et la province, entre les zones rurales et les zones urbaines : déséquilibres économiques, hypertrophie du centre,

---

<sup>16</sup> Source : archives nationales (AN) - (Centre es archives contemporaines) – (CAC), 860219, art.5: Comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 6 février 1967.

congestion sociale, démographie et disparités régionales qui fondent le cadre de réflexion. En termes de réponse prospective, la DATAR propose, en 1963, la définition de huit métropoles d'équilibre et initie des mesures de décentralisation des équipements (Ecole nationale supérieure d'aéronautique à Toulouse, service des télécommunications à Rennes) – (ESSIG 79, page 295). Ce sera aussi le développement des villes nouvelles en 1965, des programmes de coopérations interurbaines en 1973 avec la politique des villes moyennes.

Sur ce plan, le fondement de ces orientations volontaires semble reposer sur les premières théories de l'aménagement du territoire et du développement, telle que F. Perroux les avait, en son temps, formulées : « *La croissance n'apparaît pas partout à la fois : elle se matérialise en des points ou pôles de croissance avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie* » (MONOD – CASTELBAJAC 71-93, page 66).

Pour reprendre des éléments du travail de J. Lajugie, P. Delfaud et C. Lacour (LAJUGIE - DELFAUD - LACOUR 79), l'aménagement du territoire trouve une part de ses appuis à partir de l'analyse économique et c'est avec le dépassement des modèles d'analyses préalables<sup>17</sup> ou préexistants que les orientations se réajustent. Sur ce plan les analyses portant sur la distribution des activités, les problématiques de transports et la considération des régions déprimées ont permis à P. Moran, en 1966, de dire que « *la notion d'espace s'est formée par l'action et principalement par l'action sur le sol* » (LAJUGIE DELFAUD LACOUR 79, page 4). Pour ces trois auteurs, cette période d'institutionnalisation et de développement d'une politique publique de l'aménagement du territoire s'inscrit dans le passage du modèle d'analyse ponctiforme à l'approche d'une économie dimensionnelle qui ouvre la voie à un ensemble de considérations dynamiques et spatiales.

A partir de cette analyse, les tentatives de reconversion des régions industrielles déprimées passaient par une attitude volontaire d'aménagement reposant sur l'engagement clair de l'Etat, comme sur le partenariat local et la mise en place de documents planificateurs. Ces documents - les Schémas Directeurs - ébauchés dès 1945, mais développés par la loi d'orientation foncière de décembre

---

<sup>17</sup> Modèles préalables fondés sur une approche ponctiforme qui consiste à raisonner la vie économique à partir d'un point unique in LAJUGIE-DELFAUD-LACOUR 79, page11 (Titre-I- L'économie ponctiforme).

1967, permettent de traduire les orientations poursuivies au titre de l'aménagement du territoire et de l'action régionale.

A cette échelle régionale, la DATAR ouvre en 1964 trois chantiers visant au réajustement des stratégies de mise en œuvre de la politique publique. Il s'agit de la réforme des aides à la décentralisation industrielle, des premières mesures pour l'industrialisation de l'ouest de la France et de la définition des programmes des grands aménagements régionaux agricoles (ESSIG 79, page 295).

L'aménagement du territoire répond en cela à une situation de crise constatée, une situation de non-conformité en termes d'équilibres internes du territoire de la nation et vis-à-vis des enjeux économiques et structurels en cours sur le plan international. A cette situation de crise les politiques publiques de l'aménagement du territoire tentent d'apporter des éléments de réponse. L'Etat a en charge de répondre aux attentes sociales, et organise le développement des techniques, les transports par exemple, comme celui des technologies c'est-à-dire la promotion de la recherche et de la mise en pratique de nouveaux savoirs. Dans la réalité du contexte social, il faut situer la consommation de masse, le développement intensif et productif de l'industrie, de l'agriculture, la crise et le déséquilibre des régions. L'Etat interventionniste, réducteur d'incertitudes, ne se contente plus d'arbitrer des réalités matérielles, mais il accompagne la logique du développement. Pour cela il met en place une politique à même de favoriser le modèle des concentrations productives. L'Etat devient providence, compensateur, (propulsif selon F. Ost - OST 95) et l'interventionnisme organisateur s'étend à tous les domaines, c'est-à-dire à l'agriculture (de l'économie marchande), au social, aux transports, à l'industrie, etc. (OST 95 page 103).

### **1.23 Les enjeux territoriaux**

Le renforcement des structures démocratiques et des cadres parlementaires dans les sociétés occidentales, nourri d'une approche de plus en plus dimensionnelle de l'espace économique, place la politique publique de l'aménagement du territoire au cœur des enjeux. De fait, l'aménagement du territoire s'impose comme un outil de plus en plus opérationnel pour la poursuite des objectifs et la mise en œuvre du

développement. La politique publique du même nom devient de plus en plus adaptée et de plus en plus indispensable pour assurer au pays sa place et son rôle dans l'espace qui se dimensionne, entre autre, à l'échelle européenne. Dans cette lignée propulsive et prospective, le traité instituant la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier est signé à Paris le 23 juillet 1952. Ses différents articles orientent l'action communautaire vers l'établissement de bases communes de développement économique.

Dans le préambule, il est mentionné : « *Résolus à substituer aux rivalités séculaires une fusion de leurs intérêts essentiels, à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé* »<sup>18</sup>.

Il est suivi du Traité relatif à l'instauration du marché commun avec les accords de Rome, entré en vigueur le 01 janvier 1958<sup>19</sup>, et pour lequel les mêmes orientations motivent les différents articles. Les principes énoncés dans l'article 2 confirment que « *La communauté a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la communauté, une expansion continue et équilibrée* » (PASCALLON 90).

Les orientations se fondent sur l'élimination des entraves techniques aux échanges et sur l'établissement d'un fonctionnement type du marché commun. Ainsi, pour l'agriculture, l'article 39 du Traité de Rome<sup>20</sup> présente des objectifs sans ambiguïté : « *- accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole - stabiliser les marchés - garantir la sécurité des approvisionnements - assurer des prix raisonnables aux consommateurs* ».

Pour la politique énergétique, les articles du Traité instituant la Communauté économique de l'énergie atomique (EURATOM) fondent les lignes directrices : « *Conscients que l'énergie nucléaire constitue la ressource essentielle qui assurera le développement et le renouvellement des productions et permettra le progrès des*

---

<sup>18</sup> Recueil des Traités – Union-Européenne - EUROPA.EU - juillet 2001.

<sup>19</sup> Traité faisant suite au préambule de rédaction de 1957.

<sup>20</sup> C'est à la suite de la conférence de Stresa, en juillet 1958, que les représentants des gouvernements et des professionnels des milieux agricoles des six Etats membres fondateurs ont défini les principales orientations de ce que pourrait être un politique agricole commune. En juin 1960 les quatre piliers principaux étaient arrêtés : la politique commerciale, des marchés et des prix, la politique sociale et celle des structures. In « *L'Europe des communautés* », Notice 12, la Politique agricole commune, La documentation française, Paris, 1989, page 1.

*oeuvres de paix ; Résolus à créer les conditions d'une puissante industrie nucléaire... »<sup>21</sup>*

Ainsi approchés, l'aménagement du territoire et les politiques publiques qui en découlent apparaissent comme le cadre qui permet d'insérer le territoire national dans son environnement économique, social et politique (communautaire et international).

Soumis à un ensemble de réajustements conceptuels quant aux façons d'appréhender le développement économique comme à un ensemble de questions liées aux moyens à mettre en oeuvre, l'aménagement du territoire a de plus en plus en charge l'articulation des problématiques économiques, sociales, physiques et structurelles que le pays rencontre. Ses orientations embrassent des questions liées aux équipements nationaux, au développement régional et rural du pays, aux problématiques spatiales et urbaines sans les soustraire au renforcement du contexte européen.

L'Etat œuvre à la poursuite des objectifs reconnus comme indispensables au développement. Il impulse des actions concrètes visant à combler les déficits régionaux, et invite à la mise en place de documents planificateurs permettant de rendre cohérents l'initiative individuelle et l'intérêt collectif, l'organisation spatiale et le développement régional. Inscrite dans un cadre de coordination et d'impulsion, la perspective d'aménagement du territoire à l'entrée des années 80 se présente comme une donnée transversale, une orientation à laquelle les lois se réfèrent.

L'exemple de l'article 72 de la loi d'orientation agricole de juillet 1980 nous semble assez probant. Ainsi, il y est précisé que :

- *« L'aménagement et le développement économique de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire. Pour parvenir à la réalisation des objectifs dans ce domaine par la présente loi, la politique d'aménagement du territoire devra notamment : favoriser le développement de toutes les potentialités du milieu rural ; améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales ;[...] A cet effet, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, et à défaut pour l'application du*

---

<sup>21</sup> Union-Européenne - Recueil des traités - EUROPA.EU- juillet 2001.

*règlement national d'urbanisme aux communes rurales, il devra être tenu compte des particularités locales telles que la situation démographique, etc. »* (loi 80-502 du 4 juillet 1980).

#### **1.24 Les orientations ouvertes par la décentralisation**

Si nous prenons appui sur les travaux du CERAM (Centre d'Etudes et de Recherches Administratives de Montpellier) concernant la planification des politiques économiques des collectivités locales dans la réforme de la décentralisation, nous pouvons relever que les mutations du rôle de l'Etat à l'entrée des années quatre-vingts assignent *« aux communes et départements des tâches autrement plus diversifiées puisqu'elles vont devoir contenir la déstructuration des modes de vie et de reproduction de la force du travail. Il leur faut donc assumer les faux-frais de la croissance à travers l'aide sociale, le développement des équipements collectifs et éducatifs, l'entretien de la voirie et des infrastructures »* (CERAM 84, page 15).

Dans ces conditions, comme l'écrivent C. Alvergne et F. Taullelle, la perception du territoire se modifie et ce dernier est décliné au pluriel (ALVERGNE – TAULELLE 2002, page 59). Les problématiques sociales, urbaines et économiques se diversifient, l'espace devient discontinu et les particularités des ensembles s'affirment. La planification, qui reste l'outil adapté à la formalisation des intentions poursuivies et des objectifs à atteindre, se couple à la redécouverte du local et se déforme avec la mise en acte d'une politique de décentralisation.

S. Wachter constate que ce réalignement amorce la fin de la planification globale et marque une certaine perte de légitimité du pouvoir d'orientation, qui était une prérogative majeure de l'Etat (WACHTER, 2000, page 59). En même temps, l'auteur constate que cette transition marque la montée en puissance de la planification territoriale d'échelle régionale que l'Etat relaye par une politique de contractualisation. Politique contractuelle qui constitue, par ailleurs, un des outils privilégiés pour le développement de ses objectifs d'aménageur et de planificateur.

Dans tous les cas, ces réajustements liés aux mutations que le monde contemporain subit au tournant des années quatre-vingts, rompent l'unité relative de la politique d'aménagement du territoire. Ils lui confèrent le pouvoir de prendre en

compte les ensembles territoriaux spécifiques comme le littoral et la montagne et d'œuvrer à leur développement, de se constituer comme une politique de défense de l'emploi local par un soutien aux régions en crise, d'être la garante de la planification territoriale à ses différentes échelles.

La politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été pensée et initiée en période de croissance est remise en perspective (ALVERGNE – TAULELLE 2002). Elle s'insère dans un nouveau schéma d'organisation territoriale dont la recomposition se présente comme une amélioration de la démocratie locale, une réforme des pouvoirs, la re-connaissance des collectivités locales, une re-découverte des territoires composants l'espace national.

Dans ce contexte, et pour assurer une poursuite cohérente des objectifs attribués aux politiques d'aménagement du territoire, l'Etat renforce le cadre normalisateur basé sur l'établissement de documents prospectifs et incitatifs. Pour ce faire, il conditionne son action à des mesures contractuelles de financement (contrat de plan). Outre le transfert de pouvoir, la reconnaissance de l'action régionale, la volonté de renforcer les capacités des échelles locales à agir sur et pour l'activité économique sont manifestes. Ce sont les articles 5 pour la commune, 48-49 pour les départements et 66 - 68 pour les régions, de la loi du 7 janvier 1983 (loi n° 83-8) qui consacrent « *cette capacité en véritable droit* » (ALLIES 84, page 17 – SOLER-COUTEAUX 96, page 31). L'intervention de l'Etat au titre de l'aménagement du territoire s'inscrit alors dans un cadre partenarial. En même temps, le développement d'une politique publique de l'aménagement du territoire se présente comme une compétence organique aux différentes échelles territoriales.

Les documents de la planification ont en charge de garantir la cohérence des objectifs poursuivis aux différentes échelles de mise en œuvre. Emboîtés suivant les principes de compatibilité et de conformité, ils permettent la traduction des orientations retenues. Sur le plan opérationnel, les documents de la planification influent sur l'occupation du sol (les prescriptions retranscrites par le zonage), et réajustent le développement des droits concédés (les autorisations de construire, le développement des activités par exemple).

De ce point de vue, ces documents de la planification et leurs développements réglementaires sont de plus en plus considérés comme

indissociables (MESNARD 86, page 26). Ils forment un bloc permettant la traduction des volontés et des attentes.

L'aménagement du territoire, en tant qu'orientation à poursuivre afin de permettre à la collectivité de satisfaire ses attentes de développement, se conceptualise dans le temps et dans l'espace en liant les différentes échelles de mise en œuvre. Le développement construit et coordonné passe par une mise en cohérence et une implication (manifeste) des acteurs aux différentes échelles politiques et administratives de la nation et du territoire.

Cet état de fait est affirmé par les auteurs qui ont commenté les réformes de la décentralisation. « *Ainsi, avec la décentralisation engagée en 1982, les collectivités locales ont obtenu, avec la liberté de s'administrer, le droit de la libre intervention. Par le fait même, la notion de puissance publique et le rôle qui leur est reconnu en matière économique concernent désormais autant les collectivités locales que l'Etat* » (BERNARD 84, page 41).

La réorganisation des échelles de mise en œuvre et de développement des actions en matière d'aménagement ne réduit pas pour autant la complexité du champ, si ce n'est le contraire. En réalité, c'est le rôle de coordination que l'Etat est appelé à jouer entre les enjeux locaux et les contraintes émanant du contexte international qui se renforce. Sans supprimer le centralisme étatique hérité de l'histoire sociale et politique du pays, la décentralisation permet à l'Etat une part de désengagement, notamment à l'échelle locale, mais renforce sa mission de régulateur et de médiateur entre les échelles d'enjeux.

### 1.3 Evolution des cadres normatifs et de leurs modalités de mise en acte

#### 1.31 Des cadres juridiques spécifiques

Si l'on observe la production réglementaire qui suit la période clef de la décentralisation, une fois dépassé le volet des textes tendant à la clarification de ce réajustement structurel<sup>22</sup> ou à la prise en compte des problèmes transversaux tels que les transports<sup>23</sup>, deux lois majeures sont promulguées. Il s'agit des lois montagne n°85-30 du 9 janvier 1985 et littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986. Ces deux textes, outre leurs contenus intrinsèques, permettent d'appréhender les fondements conceptuels qui caractérisent les politiques publiques d'aménagement du territoire, au cours de la décennie quatre-vingts.

Tout d'abord, ils rassemblent l'un et l'autre les différentes problématiques soulevées au cours de la décennie précédente. Nous pouvons distinguer quatre orientations :

- Ce sont les questions relatives au développement économique avec un accroissement dû au tourisme et à la stratégie des grandes entreprises industrielles qui se rapprochent des « zones ouvertes » (les problèmes énergétiques ne sont plus liés à l'implantation géographique) ;
- Les deux textes traitent de la question sociale, avec une déprise du tissu rural, une réorganisation des activités, des statuts et une remise en cause de la pérennité des emplois ;
- Ils approchent les questions d'équipements et d'infrastructures avec les problématiques de transports pour les zones de montagne, d'équipements portuaires pour les zones littorales, de logement avec les concentrations touristiques estivales ou hivernales ;

---

<sup>22</sup> La loi du 7 janvier 1983 n° 83-8 « *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* » est sans aucun conteste la loi la plus réformatrice. Elle modifie les articles du code de l'urbanisme suivant : L 110, 111-1.4, 111-5, 111-8, 111-9, 126-1, 130-1, 144-1, 144-4, 313-1, 315-1-1, 315-3, 315-4, 316-2, 316-4, 318-9, 410-1, 421-2-6, 421-2-8, 430-1, 430-3, 430-4, 442-1, 443-1 et 460-2. Par ailleurs ses articles 4, 34, 34 ter et 57 sont fondateurs – code de l'urbanisme (DALLOZ 2002, page 1505).

<sup>23</sup> Loi d'orientation sur les transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

- Enfin, ils envisagent les questions relatives aux activités agricoles spécifiques, la protection et la conservation des milieux naturels et des paysages pour les zones en développement ou en reconversion ( les problèmes soulevés par développement du tourisme et les questions posées par la pression foncière par exemple).

Ces deux textes particuliers dans la pyramide normalisatrice attestent que le territoire national est, en sus de ses caractéristiques générales, marqué par des spécificités physiques qu'il est nécessaire de prendre en compte. A cet effet, le législateur promulgue des lois-cadre qui mêlent les enjeux du développement des activités à partir des réajustements territoriaux spontanés des activités, eu égard aux dynamiques de l'économie européenne et mondiale qui entraînent des problématiques de déséquilibres et de pressions. Il imbrique ainsi les questions de la planification aux spécificités sociale, économique et territoriale considérées à partir de la particularité physique des territoires. Outre les problèmes de concentration urbaine et de déprise du milieu rural ou de reconversion des régions minières, la question des pressions sur les grands ensembles physiques se pose.

L'aménagement du territoire, institutionnalisé en tant que politique publique depuis les années soixante, planifié depuis la loi d'orientation foncière de 1967 et reconnu comme une réalité partagée depuis la décentralisation, est aussi affirmé comme l'aménagement des particularités territoriales. De ce point de vue, les années quatre-vingts marquent un tournant dans les fondements conceptuels qui ont établi la politique publique de l'aménagement en passant du territoire aux territoires. La politique publique de l'aménagement conduite par l'Etat a en devoir : d'énoncer des cadres généraux afin de garantir la compatibilité et la cohérence des actions ; de définir les choix stratégiques considérés comme capables de répondre aux problématiques générales tout en prenant en compte les objectifs poursuivis aux échelles locales, enfin de proposer des contractualisations pouvant permettre la réalisation des objectifs communs tout en reconnaissant des spécificités induites par les particularités locales.

A cet effet, les commentateurs réunis en 1986, lors du colloque de l'Institut de l'Aménagement du Territoire et d'Environnement de l'Université de Reims (IATEUR) sur le thème « *Pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé, bilans et perspectives* », attestent de l'évolution des règles et des rapprochements que les positions du législateur induisent.

Ils notent que les lois sont de nature assez diversifiée et qu'elles ont des portées assez proches des lois d'orientation. Toutefois, selon les objectifs qu'elles poursuivent, elles réunissent à la fois des caractères de politiques sectorielles ou spécifiques.

Citons les lois montagne (loi n° 85-30 du 9 janvier 1985) et littoral (loi n°86-2 du 3 janvier 1986), la loi sur les transports intérieurs ( loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982), les lois du 7 janvier 1983 (loi n° 83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat) et du 18 juillet 1985 ( loi n°85-729 relative à la mise en oeuvre des principes d'aménagements). « *Tous ces textes comportent des éléments de programmation, d'orientation, ou encore des définitions de principe, qui les rapprochent tantôt des lois de programme tantôt des lois de programmation. [...] Ainsi les lois du 7 janvier 1983 et 18 juillet 1985 modifient des textes législatifs du code de l'urbanisme établis par les « lois d'orientations foncières » antérieures. La loi montagne contient une partie codifiée (article 145-3 à 145-8) intitulée « principes d'aménagement et de protection des zones de montagnes », principes déclarés « applicables » à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions défrichements, etc., et opposables aux schémas directeurs et aux Plans d'Occupation des Sols » (MESNARD 86, pages 26 - 27).*

D'une façon plus générale, les auteurs précisent que l'encadrement juridique reste sous le contrôle de l'Etat par la définition des principes généraux d'aménagement et de protection et par le contrôle de légalité. Il s'agit d'un urbanisme et d'un aménagement partagés (CAHIER DE L'IATEUR, 86, page 4).

Les juristes constatent que les lois montagne et littoral, comme la loi d'orientation agricole ou celle relative aux zones de bruit des aéroports, sont des « *lois d'orientation sectorielles dans la mesure où elles donnent de véritables directives (des prescriptions) aux aménageurs et aux autorités responsables de l'élaboration*

*des documents d'urbanisme*», même si elles laissent une marge de manœuvre conséquente au titre de « l'appréciation » (MESNARD 86, page 27).

De la même façon, les auteurs (TOURET – MESNARD, 86) précisent que l'imbrication des échelles se manifeste assez clairement, ce qui s'illustre par l'exemple de l'article 2 (non codifié) de la loi montagne : « *le gouvernement s'attachera à obtenir de la Communauté Economique Européenne la prise en compte des objectifs de la présente loi dans les décisions de la politique agricole et d'action régionale, notamment lors de la définition des règlements d'organisation des marchés, de la fixation des prix agricoles et dans la gestion des fonds structurels* » (MESNARD 86, page 27<sup>24</sup>).

### **1.32 Mouvement de rationalisation des politiques publiques de l'aménagement**

Outre les commentaires relatifs à la recherche des liens entre les lois d'orientations et les lois d'aménagement et d'urbanisme, comme ceux relatifs aux « prescriptions particulières » d'aménagement, contenues dans les lois sectorielles, l'examen de l'article 34 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 (modifié par les lois n°95-115 du 4 février 1995 et n° 99-533 du 25 juin 1999) permet de reconnaître l'esprit de rationalisation qui a animé le législateur et pour lequel les schémas régionaux d'aménagement se présentent comme des outils.

Ainsi, il définit que :

- *«Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional. Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent*

---

<sup>24</sup> L'auteur constate qu'une disposition analogue existe dans la loi littoral, article 41.

*concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière. »*

Dépassant le cadre strict de la programmation, à l'échelle du développement économique et social du territoire par la formulation du projet, le législateur tend à imprimer un objectif de cohérence globale et une prise en compte des différentes composantes des systèmes locaux. Il précise que le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire *« veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional »*. Cette considération de cohésion, renforcée par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (95-115 du 4 février 1995), s'impose notamment avec la notion de compatibilité :

- *«Le schéma régional doit être compatible avec les schémas de services collectifs prévus par l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.»* Elle se prescrit de façon d'autant plus conséquente qu'il y est mentionné que le schéma régional d'aménagement *« prend également en compte les projets d'investissement de l'Etat, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région »*.

Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire intègre le schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

A cet effet :

- *« Il peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement, tels qu'un schéma directeur, un parc naturel régional, une directive territoriale d'aménagement ou un schéma de mise en valeur de la mer. Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique et social régional. Les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, ainsi que les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires sont associés à l'élaboration de ce schéma. »*

Fidèle aux ouvertures faites par la décentralisation et au renforcement de la participation des pouvoirs locaux, l'article mentionne qu'avant son adoption motivée le projet de schéma régional doit être, d'une part, *« assorti des avis des conseils généraux des départements concernés et de celui du conseil économique et social régional ainsi que des observations formulées par les personnes associées à son élaboration »*. D'autre part, le texte prévoit l'information du public en imposant la consultation (pour information toutefois).

Techniquement, la loi n°95-115 relative à l'aménagement et au développement du territoire du 4 février 1995 insère et prescrit l'évaluation du schéma régional suivant une procédure analogue à son élaboration et précise que :

- *« Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, contribue à la mise en oeuvre des orientations retenues par le schéma régional ainsi que, le cas échéant, par le schéma interrégional de littoral prévu à l'article 40 A de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ou par le schéma interrégional de massif prévu à l'article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. (...) La mise en oeuvre de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne est coordonnée avec les*

*orientations du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. »*

En dehors des débats techniques, quant aux notions de compatibilité, et sans examiner la jurisprudence qui *in fine* détermine la validité de la règle à long terme, il apparaît clairement qu'un décloisonnement des cadres de l'aménagement du territoire se dessine et qu'une recherche d'harmonisation, de simplification ou de cohérence transparait.

Ce décloisonnement, initié par la vague de la décentralisation, peut être lu comme une extension de la notion d'aménagement qui dépasse ses cadres initiaux d'embellissement, d'extension des villes ou de développement économique. Dans le même temps, on peut y voir une volonté de rassemblement et de globalisation des politiques publiques permettant de poursuivre les objectifs du développement à l'échelle locale en conformité avec les orientations nationales et européennes. De toute évidence, la structure de la pyramide des normes s'est réajustée avec la décentralisation et le mouvement initié se poursuit, même si la réalité des politiques sectorielles est toujours présente.

Le législateur tend à créer un cadre de cohérence. C'est ce que la loi n° 85-729, du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes de l'aménagement, avait en son temps induit (entre les orientations volontaires des régions légitimées par les attentes sociales et les tentatives normalisatrices de l'Etat).

Les évolutions substantielles des règles relatives à la mise en œuvre de la politique publique de l'aménagement du territoire, telle que nous les avons abordées, s'inscrivent dans l'évolution générale des modalités de mise en œuvre du droit en la matière (d'un droit imposé à un droit négocié). Elles caractérisent de façon assez forte les réajustements que souhaite poursuivre le législateur dans la conduite de sa politique publique avec un rapprochement des cadres de décisions et d'actions, une recherche de cohérence locale. Ces réajustements portent sur les conditions de mise en acte de l'aménagement du territoire, sur les responsabilités inhérentes aux partenaires et sur les échelles qui permettent le développement cohérent de cette même politique de l'aménagement du territoire.

### **1.33 Réalités contemporaines de l'aménagement du territoire**

Les orientations générales des deux dernières lois concernant l'organisation des politiques publiques de l'aménagement du territoire nous offrent la possibilité d'envisager les réajustements poursuivis. Ces textes constitués de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 et de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 commandent une refonte des façons de concevoir et de mettre en oeuvre l'aménagement du territoire à travers les politiques publiques qui l'organisent.

En premier lieu, il s'agit de dépasser la simple logique foncière et d'approcher le territoire par ses capacités d'équilibre et de développement. Ensuite, les textes conduisent à la remise en question des échelles et des conditions d'interventions avec une approche moins figée que ce que la notion de territoire pouvait jusqu'alors sous-entendre, et à une ouverture plus conséquente quant à la participation des acteurs.

Enfin, il est question d'appréhender l'espace territorial par son échelle de projet, c'est-à-dire à partir des attentes, des contraintes et des réalités autant physiques qu'économiques, sociales et/ou environnementales qui le composent et le modèlent.

#### **1.33.1 La question des échelles de mise en œuvre des politiques publiques**

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 initie réellement ce réajustement dans les façons d'appréhender, de conduire et de développer une politique cohérente de l'aménagement du territoire. Elle prend appui sur différents points que la loi de 95-115 avait en son temps ouverts, notamment en termes d'approche spatiale des territoires, les notions de pays par exemple. A partir du texte de présentation, et de l'exposé des motifs, nous pouvons extraire au moins trois points fondamentaux concourant à cette affirmation conceptuelle.

Il s'agit, en premier lieu, de renforcer la mobilisation des territoires et des acteurs qui l'animent. La notion de territoire est entendue comme « *un agrégat cohérent de*

*zones rurales et urbaines dont les qualités environnementales et leur organisation intrinsèque constituent le facteur de développement durable à mettre en valeur* ». Il devient un maillage complexe et dynamique d'unités locales dont les équilibres spécifiques répondent à un modèle de systèmes emboîtés, un polycentrisme maillé selon le terme concédé par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

Les objectifs que la politique publique poursuit tendent alors à permettre :

- *« Une activité équilibrée entre le monde rural et les villes : c'est la reconnaissance des métropoles à vocation internationale, alternative à l'expansion parisienne - l'organisation des agglomérations - la mise en relation des territoires ruraux et des agglomérations au sein des pays - la reconnaissance au sein des pays des zones rurales en difficulté - la mise en place de moyens (création d'un fonds de gestion des milieux naturels, mise en oeuvre du fonds national de développement des entreprises (200 M.F.), orientation durable du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables et du fonds national d'aménagement et du développement du territoire). (Exposé des motifs - Assemblée nationale - Juillet 1998).*

Sur un second plan la volonté publique se couple à un ensemble de préoccupations relatives à l'administration territoriale (plus à proprement parler) car les orientations reconnaissent ou affirment le poids des régions dans leur rôle d'aménagement du territoire, l'institutionnalisation des pays comme territoires de projets, l'intégration d'un nouvel équilibre urbain / rural et la prise en compte des agglomérations comme une réalité oeuvrant à la poursuite d'objectifs de développement économique et social. Ces intentions tendent à *« reconnaître les systèmes locaux, en considérant que le développement des métropoles urbaines constitue le facteur principal d'intégration économique du pays à l'échelle européenne et internationale* ». (Exposé des motifs - Assemblée nationale - Juillet 1998).

L'exposé des motifs énonce, sur ce point, qu'une coopération et une concertation accrues entre les acteurs et les instances doivent permettre le développement cohérent des objectifs propres à chacune des échelles territoriales.

Elles sont envisagées par la mise en place et de l'affirmation des rôles du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire à l'échelle nationale, de la Commission Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire à l'échelle régionale, des conseils de développement de pays ou des conférences d'agglomérations à l'échelle locale et du respect des instances existantes comme le Conseil économique et Social (Exposé des motifs - Assemblée nationale - Juillet 1998).

Les articulations entre les échelles sont assurées pour la dimension européenne au travers des schémas de services collectifs et par une stratégie unique pour les programmes européens et les contrats de plan. (Exposé des motifs - Assemblée nationale - Juillet 1998). Le modèle envisagé se développe à partir de la reconnaissance et de la définition des orientations communes à la nation. Ce modèle prend appui sur l'énoncé des choix stratégiques. Dans un souci de cohésion et sans réfuter la réalité du système emboîté auquel elles appartiennent, ces orientations et choix communs sont affirmés par les schémas qu'ils soient national ou régional. Ils renseignent les choix sectoriels ou thématiques à l'échelle nationale et recherchent la cohérence des actions à l'échelle locale.

Il s'agit en réalité d'une recherche de moyens quant à l'articulation cohérente entre les orientations et les documents de la planification. Ainsi, à l'échelle nationale les schémas de services collectifs prévus par l'article 2 de la loi sont au nombre de huit. Ils concernent l'enseignement supérieur et la recherche, les services collectifs culturels, les services collectifs sanitaires, l'information et la communication, les transports dans une approche multimodale, l'énergie, les espaces naturels et ruraux, le sport. Ils intègrent les volets particuliers des territoires de l'outre-mer.

Si les schémas de secteur ont pour fonction de formaliser les intentions de l'Etat et les schémas régionaux les intentions régionales, le titre II de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire tend lui à défendre et à promouvoir la nécessité de formaliser les projets de développement à partir d'une vision prospective et suivant une échelle durable de temps au plus près de la mise en oeuvre des actions (titre modifié par la loi sur la Solidarité et le Renouvellement urbains - Article 22 - Loi 2000-1208 13 décembre 2000 art 1 B I, B II JORF 14 décembre 2000).

En prenant appui sur la notion de pays, avancée depuis 1995 par la loi Pasqua et présentant le pays comme un territoire ayant une cohésion géographique,

culturelle, économique ou sociale, le texte invite à la mise en place d'une charte de développement. Elle est issue de la concertation active conduite avec le conseil de développement.

- La charte *« exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme 'Action 21' de la conférence de Rio-de-Janeiro des 1<sup>er</sup> et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales dans l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en œuvre. Elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ».*

En troisième lieu, il s'agit de postuler que les fondements du développement durable passent par l'économie des ressources et l'amélioration de la qualité des milieux comme par la consolidation des pouvoirs locaux et de leur autonomie, en considérant que le rôle de l'Etat est d'agir comme un coordonnateur des règles et un garant des principes d'unité et d'équité.

A cet effet l'article 1<sup>er</sup> de la loi précise que :

- *« La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels ».*

La loi insère et regroupe les notions de territoires (national, d'entreprise) et d'espace ( un ensemble européen) à partir d'un critère de cohérence. Elle mêle les

échelles de temps allant du temps social, où le développement est concrétisé par les notions d'emploi, de richesse et d'équilibre, au temps plus prospectif des générations futures, de la qualité et de la diversité des milieux.

Les orientations que la politique publique poursuit ne rompent pas avec le principe initial d'efficacité économique mais elles le lient au jeu des acteurs et aux échelles avec lesquelles ils interagissent.

- L'article 1<sup>er</sup> poursuit en affirmant que la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire a pour objet d'assurer *«l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques. Déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation. »*

Renforcement des pôles de développement, développement local en appui des réalités vécues, organisation des centres urbains comme noyau d'un espace d'interactions, soutien aux franges et aux zones en dépression constituent les points d'appui de la politique publique de l'aménagement du territoire que l'Etat initie et des actions qu'il soutient. Organisation, contractualisation et coordination des cadres d'actions constituent les mots clefs des orientations en matière d'aménagement du territoire à l'aube des années deux mille dans un espace européen en mutation.

L'Etat vise, au travers des textes, à la rationalisation des politiques publiques de l'aménagement du territoire en structurant l'énoncé de leurs orientations (les schémas) et en recherchant la mise en place d'un principe de cohérence entre les échelles et les actions (le principe de compatibilité et l'emboîtement des échelles). Le texte de loi dimensionne les échelles territoriales de mises en oeuvre sans les

séparer de leur contexte physique et spatial mais en les approchant comme des systèmes dynamiques dans le temps.

Les apports de la loi 99-553 du 25 juin 1999 permettent de reconnaître que les fondements de l'aménagement du territoire sont redimensionnés à la taille des enjeux contemporains et le territoire national appréhendé suivant un modèle dynamique de systèmes emboîtés. Ces orientations sont poursuivies par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains voté en décembre 2000.

### **1.33.2 La question du foncier et de la dynamique des territoires**

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, par son article 11, réforme l'article L111-1-1 du code de l'urbanisme en précisant que :

- « *La notion de loi d'aménagement et d'urbanisme est supprimée, sans que la portée des lois montagne et littoral soit supprimée* » (annexe à la circulaire n°2001-3/UHC/DU1/2 du 18 janvier 2001).

Si nous poursuivons avec un peu plus d'attention l'examen du texte de loi et ses commentaires nous pouvons relever que les objectifs affichés articulent trois points clefs. Il s'agit du renforcement des politiques urbaines et territoriales, c'est-à-dire du dépassement d'une approche fixée sur l'organisation foncière ; de la mise en œuvre d'une politique de déplacement au service du développement durable, avec une conceptualisation à l'échelle de l'aire urbaine ; de l'accroissement de la diversité et de la qualité des offres en matière d'habitat, les critères de mixité, c'est-à-dire avec une conceptualisation faisant une place plus conséquente aux notions de dynamiques sociales urbaines.

Les trois objectifs énoncés visent « *à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace afin d'assurer un développement et un renouvellement urbains cohérents, solidaires et durables* » (rapport de présentation du projet de loi, document Assemblée Nationale n° 2131, 2 février 2000, page 4). La loi tend à réunir dans un même cadre des problématiques concrètes, tels que le développement urbain, à des notions plus dynamiques de temps, de renouvellement et d'équilibre social comme la notion de solidarité le laisse entendre.

A cet effet, et en prolongement des objectifs déclinés, la loi énonce aussi dans son article 1<sup>er</sup> trois principes généraux reconnus fondamentaux et les impose aux documents d'urbanisme tels que les Directives Territoriales d'Aménagement, les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme au travers de l'article L121-1 du code de l'urbanisme).

Ces principes doivent guider la mise en œuvre des documents.

Il s'agit, en premier lieu, du principe d'équilibre :

- *« les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le développement urbain et le développement rural, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ainsi que la protection des espaces naturels et des paysages »* (rapport de présentation du projet de loi, document de l'Assemblée Nationale n° 2131, 2 février 2000, page 4).

Il est complété par le principe de diversité. Il concerne la diversité des fonctions urbaines et la notion de mixité sociale :

- *« les documents d'urbanisme doivent permettre d'assurer l'équilibre entre emploi et habitat, éviter, sauf circonstances particulières, la constitution de zones mono-fonctionnelles et permettre la diversité de l'offre de logement (sociaux ou non) au sein d'un même espace »* (rapport de présentation du projet de loi, document de l'Assemblée Nationale n° 2131, 2 février 2000, page 4).

Enfin, et en troisième lieu, le principe de respect de l'environnement est affirmé :

- *« les documents d'urbanisme doivent veiller à l'utilisation économe de l'espace, à la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti, à maîtriser l'expansion urbaine et la circulation automobile et à prendre en compte les risques de*

*toute nature*» (rapport de présentation du projet de loi, document de l'Assemblée Nationale n° 2131, 2 février 2000, page 4).

Dans le même état d'esprit, la loi incite au dépassement des strictes limites territoriales en prévoyant :

- « *la prise en compte de l'occupation des sols des territoires des Etats limitrophes pour l'élaboration des documents d'urbanisme des territoires transfrontaliers et confirme la jurisprudence qui autorise la consultation des collectivités ou organismes compétents des Etats voisins* » (modification de l'article L121-4-1 annexe à la circulaire n°2001-3 - 18 janvier 2001 page 5).

Sans entrer dans le contenu spécifique des articles mais en prenant appui sur le travail des juristes<sup>25</sup> nous pouvons constater que la loi Solidarité et Renouvellement Urbains tend à réorganiser les conditions même de la planification (son regroupement, sa simplification et son allègement),<sup>26</sup> les modalités participatives de la population, le dépassement des approches sectorielles en matière de prise en compte de l'environnement, en définissant la planification comme un ensemble cohérent reposant sur un principe d'équilibre. Elle constitue une refonte de la planification urbaine comme les lois de 1943 – 1945, 1967 et de 1983 l'avaient en leur temps conduite.

Elle permet le dépassement d'une politique principalement devenue foncière, avec les Plans d'Occupation des Sols, pour une politique de projet (SOLER-COUTEAUX 2000), plus fidèle à l'esprit des politiques d'aménagement et de développement durable revendiqué par les derniers gouvernements, et en partie énoncée par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999.

---

<sup>25</sup> Y.Jegouzo « *La loi SRU, présentation générale* », ADJA, 2001, page 9 / « *La loi solidarité et renouvellement urbains* », l'actualité juridique Droit administratif, Dossier page 9-17, 20 février 2001 – J.B.Auby, « *Loi SRU : un florilège* », Droit administratif, février 2001, page 3 – L.Besson, « *Une nouvelle loi pour quoi faire ?* » Etudes foncières n°86, 2000, page 6, colloque national du GRIDAUH, « *Les plans de déplacements urbains et la maîtrise des déplacements* », par L.Bougard, Orléans 25-26 janvier 2001.

<sup>26</sup> H.Jacquot – J.P.Lebreton, « *La refonte de la planification urbaine* », l'actualité juridique – Droit administratif 20 février 2001, Dossier, page 27 – 28.

Sur ce plan, un des instigateurs de la loi, le parlementaire L. Besson mentionne que la loi a pour intention *«d'organiser de façon plus équilibrée le développement urbain, en corrigeant les effets négatifs de logiques de développement non coordonnées, parfois individuellement profitables mais collectivement préjudiciables.»* (...) *« Les communes sont obligées de poursuivre dans le temps une réflexion et une politique intercommunale. Cette relance de l'urbanisme intercommunal constitue l'un des apports majeurs de la loi. La portée de cette évolution est renforcée par les contrats d'agglomération conclus en application de la loi du 25 juin 1999 »* (JEGOUZO (b) 2001, page 13). L'espace urbain devient un ensemble ouvert dont les particularités ne sont pas dissociables de l'espace et des territoires qui l'entourent.

Le texte, qui a suscité beaucoup de commentaires eu égard à son volume (209 articles) et aux modifications tangibles dans l'organisation de la planification urbaine, a été largement critiqué et différentes limites ont été relevées.

Ainsi Y. Jegouzo écrit : *«L'objectif de simplification recherché par le législateur se heurte à sa volonté de globaliser les politiques urbaines en vue d'en assurer la cohérence. La loi est construite autour de l'idée qu'il convient de doter chaque agglomération d'un projet d'aménagement et de développement durable qui doit organiser 'les politiques publiques d'urbanisme, en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile'<sup>27</sup>.*

*Il s'agit là d'une ambition nouvelle. Pendant longtemps, en effet, il n'a pas existé de droit à la ville au sens global du terme. La ville en tant que territoire et organisation sociale était régie par divers droits : le droit de l'urbanisme pour ce qui concernait l'occupation des sols, l'implantation des équipements ; le droit de l'habitat pour ce qui régissait l'occupation sociale ; le droit applicable aux divers services publics urbains ; les différentes polices notamment les transports et les déplacements.*

*Une première évolution s'est produite avec les lois de décembre 1976 et divers textes postérieurs qui ont eu pour objectif d'harmoniser les politiques de*

---

<sup>27</sup> Article L122-1 al.2 du code de l'urbanisme.

*l'aménagement et les politiques de l'environnement. Les interconnexions entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont désormais multiples : opposabilité des servitudes d'environnement aux autorisations d'occupation des sols, obligations de compatibilité diverses entre les documents d'urbanisme et les divers schémas et plans mis en place dans le cadre du droit de l'environnement. La loi du 13 décembre 2000 va plus loin dans la tentative de construction d'une telle synthèse». (JEGOUZO (b) 2001, page 15).*

Si, à partir de ces deux derniers textes de loi relatifs à la définition des politiques publiques de l'aménagement du territoire et des modalités selon lesquelles elles doivent être mises en œuvre, nous relevons les éléments qui définissent la politique d'aménagement du territoire poursuivie, nous pouvons aussi noter que celle-ci tend à « *la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services, en vue de favoriser l'emploi, l'activité économique et la solidarité et de répondre à l'évolution des besoins des usagers, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'information et des télécommunications, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de l'eau* ».

Elle vise à « *la correction des inégalités spatiales et à la solidarité nationale envers les populations par une juste péréquation des ressources publiques et une intervention différenciée, selon l'ampleur des problèmes de chômage, d'exclusion et de désertification rurale rencontrés et selon les besoins locaux d'infrastructures de transport, de communication, de soins et de formation* ».

Enfin, elle sous-tend « *un soutien aux initiatives économiques modulé sur la base de critères d'emploi et selon leur localisation sur le territoire en tenant compte des zonages en vigueur* » et préconise « *une gestion à long terme des ressources naturelles et des équipements, dans le respect des principes énoncés par l'article L 200-1 du code rural et par l'article L 110 du code de l'urbanisme* ».

Si, de la volonté relative à la répartition des capacités de développement au maintien et à la gestion des ressources, la politique publique affirme ses fondements, elle ne s'envisage pas sans « *la cohérence de la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques mises en oeuvre au niveau européen ainsi que le renforcement des complémentarités des politiques publiques locales*».

En ce qui concerne la mobilisation et la participation des acteurs, des forces vives du territoire, les textes induisent une refonte des modalités permettant de formaliser les attentes en imposant la notion de projet. Leur formalisation, qui aux différentes échelles territoriales se concrétise par les schémas, qu'ils soient de services, régionaux ou de cohérence est rendue compatible afin qu'ils puissent permettre le développement et le financement contractuel des actions.

Pour ce qui est des outils de la planification, ils s'entendent comme le prolongement des intentions et n'échappent pas à la règle de compatibilité. De la charte au projet de développement en passant par la directive, ils sont dotés d'un cadre permettant de formaliser le projet global et à long terme que les acteurs entendent servir.

### **Trajectoire de la politique publique de l'aménagement du territoire**

A partir de l'investigation que nous venons de conduire, nous pouvons considérer que la politique publique ne semble pas dévier de son objectif initial qui, comme l'avait écrit P. Randet en son temps, s'articulait autour d'un grand dessein et tendait à une meilleure qualité de vie matérielle et spirituelle. La volonté de promouvoir la société, d'assurer l'élévation ou le maintien du niveau et du cadre de vie reste une priorité constante tout comme les préoccupations relatives au rôle de la nation dans l'ensemble européen et le système mondial.

De fait, l'aménagement du territoire trouve un de ses leviers principaux dans le contexte international qui motive la nécessité de l'action et la poursuite des orientations à des fins d'adaptation, de mise en ordre et de régulation des ensembles caractérisant le territoire national.

Les évolutions contextuelles conduisent toutefois à une remise en perspective des conditions de l'action et à un repositionnement de ses supports. Le territoire passe du périmètre arrêté de la région en crise, à l'intérieur duquel l'action est réparatrice, à une notion moins figée de territoire pertinent à l'intérieur duquel l'action est prospective et génératrice.

De ce point de vue, l'examen relatif à l'instauration de la politique publique d'aménagement du territoire permet de mettre en évidence que la volonté publique

se déploie à partir de la problématique urbaine (les années 20). Motivée par une volonté de « mise en ordre » elle évolue vers la nécessité d'intervention de l'Etat afin de répondre aux mutations globales de la société et aux questions du déséquilibre national (les années 50).

Elaborée à partir des crises conjoncturelles de l'économie elle s'ancre rapidement dans une analyse spatiale et économique du territoire (les années 60). D'intention déclaratoire elle évolue vers la formalisation de cadres réglementaires et normalisateurs visant à répondre aux problématiques spécifiques et à renforcer le pouvoir d'intervention des collectivités (les années 70).

Confrontée aux crises, aux mutations et aux enjeux d'adaptation économique, elle force le développement de schémas prospectifs à l'échelle des régions et à l'énoncé de cadres réglementaires sectoriels (les années 80). Rendue complexe par le développement des règles de nature et de portée différentes, elle entre dans une phase de rationalisation (les années 90).

A partir de notre angle de recherche sur le développement de la politique publique, nous pouvons affirmer que les réajustements conceptuels portent sur la remise en cause des échelles et des espaces dans lesquels la politique publique doit prendre corps. Il s'agit du dépassement de l'analyse ponctuelle, les débats sur l'équilibre du territoire national entre Paris et la province, les questions relatives à la région en crise à dynamiser, à équilibrer ou à reconquérir, comme cela a été encore le cas dans les débats préalables à la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 (DATAR 93, page 5).

Force est de constater que les appuis qui se dessinent quant à la mise en acte de la politique publique prennent de plus en plus effet sur les réalités mobiles des territoires, sur leurs caractéristiques incertaines. Le territoire et ses échelles d'action semblent de plus en plus en lien avec des notions dynamiques autant sociales que spatiales contraintes par l'évolution du monde contemporain.

Outre l'évolution conceptuelle induite par la remise en cause des schémas de pensée, ce développement de la politique publique peut être en partie expliqué, sur le plan matériel, par l'effort collectif déjà consenti en termes d'équipement du territoire (infrastructures, énergie, équipements publics, etc.). Sous un certain angle, nous pourrions de fait accepter que cette avancée permette le dépassement des

préoccupations structurelles et commande la prise en compte d'objectifs nouveaux, dynamiques.

Quoi qu'il en soit, la politique publique de l'aménagement du territoire semble chercher, aujourd'hui, à donner le pouvoir aux acteurs locaux, à leur permettre d'être des leviers d'action dans la poursuite des objectifs du développement durable. En cela, la politique publique prend appui sur la notion de facteurs dont les dynamiques spécifiques liées aux notions de qualité et de quantité, semblent conditionner les questions d'équilibre, de complémentarité, de solidarité et d'équité internes aux territoires. Ces échelles locales d'actions semblent devoir s'imposer car elles apparaissent comme les plus pertinentes pour permettre la poursuite des objectifs de développement durable des territoires, l'adaptation de la France aux mouvements en cours. Pour cela, la politique publique semble de fait être motivée par la recherche d'une certaine cohérence entre les échelles d'action et de décision, entre les objectifs poursuivis de façon volontaire et les objectifs à prendre en compte afin d'améliorer l'efficacité des mesures engagées et de garantir les orientations générales que le gouvernement poursuit en lien avec ses partenaires internationaux.

Sans ignorer les évolutions successives qui ont conduit la politique d'aménagement du territoire à prendre corps - le choc de l'après guerre, les carences d'organisation urbaine - à re-découvrir les territoires - l'action des régions, les grands ensembles naturels - et à rationaliser ses cadres d'interventions - la recherche de cohérence, la complémentarité des cadres - il nous semble pertinent de considérer que la politique publique impulsée par l'Etat et traduite par les documents de la planification s'affirme de plus en plus comme l'outil du développement pour lequel les leviers de l'action et les échelles d'intervention sont de moins en moins statiques dans le temps et dans l'espace. En cela, elle se confronte de plus en plus à des facteurs dont les dynamiques spécifiques prennent corps dans un territoire ou des territoires de référence aux limites mobiles par rapport aux échelles d'enjeux.

Il s'agit d'une politique à même de soutenir et de rendre opérants les systèmes ouverts qui forment par leurs interactions la particularité du territoire national.

## I-2 Les politiques publiques de l'environnement

L'environnement, dont les ancrages conceptuels restent divers tout comme les approches sémantiques, est aujourd'hui reconnu comme un système dynamique en équilibre instable composé de facteurs naturels et sociaux en interaction<sup>28</sup>. La formalisation du concept a été permise par le développement des sciences, par la construction empirique du savoir lié à la nature, à son fonctionnement et au rôle qu'y jouent les hommes. Il ne change pas les réalités matérielles du monde (l'air, l'eau, la terre, les ressources naturelles, la flore, la faune, les êtres humains et l'ensemble des interrelations) mais en permet une lecture dynamique dans le temps et dans l'espace – et à différentes échelles.

En France, l'institutionnalisation d'une politique publique spécifique de l'environnement est postérieure à celle des politiques publiques de l'aménagement du territoire même si l'ancrage législatif est au moins aussi ancien sinon plus (loi sur les établissements insalubres commodo-incommodo en 1810). En tant que telle, la politique publique de l'environnement remonte aux années 70 avec, en 1971, la création du ministère de l'environnement (ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, Décret n°71-94 du 2 février 1971).

L'article 1<sup>er</sup> énonce :

- *«Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, a pour mission d'assurer la protection des sites et paysages, d'améliorer l'environnement et le cadre de vie, de prévenir, réduire ou supprimer les pollutions et nuisances de toutes sortes, qu'elles résultent des particuliers ou qu'elles proviennent des équipements collectifs,*

---

<sup>28</sup> Notons que le « *Rapport de la commission Coppens de préparation de la charte de l'environnement* » met en évidence de façon très nette cette réalité (*Titre 1.1 Une charte de l'environnement une nécessité pour notre époque*) in « *Consultation nationale pour la charte de l'environnement* » Ministère de l'écologie et du développement durable, avril 2003, pages 9-13

*des grands aménagements ou d'activités agricoles, commerciales ou industrielles ».*

L'émergence des préoccupations qu'englobe la notion d'environnement répond à un processus complexe. Il mêle le développement du savoir relatif à la compréhension des relations entre le vivant et le non vivant, aux croyances portant sur la nature et l'originel, à la multiplication des atteintes et des dégradations constatées sur le milieu naturel, sur la qualité du cadre de vie et des paysages, et sur la mise en danger des personnes (ACOT 88, CORVOL 93, BOURG 96). De la même façon, il s'inscrit dans la prise en considération des ressources et des notions de pénurie, de quantité finie, de développement social et économique, d'accroissement démographique (THEYS – KALORA 98, OCDE 96).

La mise en place d'une politique spécifique s'inscrit dans un cycle de questionnement remettant en cause les modèles du développement, l'organisation du monde, la prise en compte des équilibres planétaires. Il prend en partie corps dans le débat des nations. A cette échelle, les règles qui ont pour mission d'organiser la vie en société et entre les peuples, s'ancrent dans le corpus de règles existantes et relatives au « bon voisinage » entre les Etats (IFTENE-POP 80, KISS 89, PRIEUR 96). Ces différents points de vue permettent de reconnaître que, de la théorie malthusienne ayant permis de poser la question de l'équilibre planétaire (le rapport entre ressources et besoins) aux attentes sociales quant à un environnement sain remis en questions par les catastrophes écologiques, en passant par les pollutions diverses et les règles pouvant permettre la poursuite des objectifs qu'une volonté de régulation imposerait, il existe un ensemble complexe de liens.

Si nous examinons ce qui motive la prise en compte de la problématique environnementale et favorise l'émergence d'une politique publique de l'environnement, nous pouvons envisager que les appuis reposent autant sur un ensemble de contraintes et d'incitations émanant de la société civile, que sur les volontés induites par la préoccupation internationale de régulation et les conditions de sa mise en oeuvre.

Cette prise en compte de la problématique environnementale, rendue nécessaire par l'accroissement des atteintes provoquées et les dérèglements

qualitatifs et quantitatifs des facteurs naturels, est attestée par le volume considérable de textes tentant de réguler les usages, de mettre en ordre les activités.

L'ancrage législatif français remonte au moins aux années trente (avec les questions relatives à la protection des beautés naturelles) et nous pouvons remarquer que des volontés de gestion des ressources et de protection des milieux comme de régulation des activités ont été auparavant instaurées. Si cet ensemble de règles préalablement établies ne peut être appréhendé comme l'expression d'une politique publique de l'environnement au sens strict ou nommé, il n'est pas moins à prendre en compte car il constitue le terreau législatif à partir duquel l'affirmation des volontés a pu prendre appui.

## 2.1 La régulation environnementale

L'approche de la question des politiques publiques de l'environnement et des moyens qui concourent à leur développement impose d'envisager le vocable « d'environnement » par ses linéaments. Sans nous lancer dans une prise en compte exhaustive de ce que l'approche contemporaine peut sous-entendre ou englober et de ce que le code Dalloz, édition 1992, reconnaît déjà comme impossible à conduire en raison de la diversité des champs à considérer, mais en prenant appui sur le code de l'environnement<sup>29</sup> qui, *in fine*, réunit sous son titre les thèmes le constituant, nous pouvons envisager que la prise en compte de l'environnement s'affirme par :

- des attitudes de protection avec la protection de la nature, la protection des personnes et des biens contre les nuisances, la protection des ressources naturelles vivantes et non vivantes, la protection des espèces ;

---

<sup>29</sup> Notre travail repose sur le Code de l'environnement (« ancien ») comme sur le Code de l'Environnement (« nouveau ») dont la parution au journal officiel date du 21 septembre 2000. Notons que le code de l'environnement avant la date du 21 septembre 2000, se présentait, depuis la décision de sa mise en œuvre par le conseil des ministres du 18 mars 1992, comme un simple recueil des textes ayant pour visée la protection de l'environnement et non comme un code structuré (PRIEUR 96, page 11).

- des attitudes de lutte et de prévention par la lutte contre les pollutions diffuses et occasionnelles de diverses natures, la lutte contre la désertification, la prévention des risques naturels et technologiques ;
- des tentatives de gestion et de contrôle avec la gestion des déchets et des rejets, le contrôle des toxicités, les normalisations techniques, technologiques et commerciales, la soumission des activités aux études d'impacts, la définition et le contrôle du régime des eaux, la mise en place d'une normalisation relative à l'hygiène publique.

Cet ensemble de considérations, qui permet entre autre de valider que la société reconnaît l'interdépendance entre l'homme et son milieu, ce qui fonde la notion d'environnement, offre la possibilité de reconnaître qu'il existe un ensemble de biens à protéger, des facteurs de nuisances qu'il faut savoir réguler et des relations de causalité qu'il faut savoir anticiper.

Sous un second angle, il semble possible d'envisager que les politiques publiques en la matière organisent leurs actions à partir des notions de qualité et de quantité des facteurs environnementaux qui permettent l'équilibre dynamique des systèmes, depuis les années quatre-vingt dix. Il s'agit des facteurs naturels, que sont l'eau, l'air, le sol et la biodiversité, et des facteurs sociaux qui réunissent les établissements humains (démographie, concentration et typologie urbaine, conditions de ressources et d'emploi), les activités (industrielles, agricoles, commerciales, maritimes, etc.), les transports (terrestres, maritimes, aériens et spatiaux).

La notion de qualité s'exprime de façon intrinsèque (qualité de l'eau, de l'air) mais également de façon transversale par la qualité du cadre de vie, des paysages, de la biodiversité, des milieux naturels, etc.

La notion de quantité s'exprime en termes de disponibilité des ressources vivantes / non vivantes et des capacités de renouvellement et d'épuration ou encore des capacités du milieu à supporter les pressions anthropiques.

Les notions de quantité et de qualité sont indissociables de l'approche environnementale. Agrégées l'une à l'autre, elles organisent ou désorganisent l'équilibre spécifique des milieux qui, par emboîtement, conditionne celui du système global. De fait, cet équilibre général ou ces déséquilibres spécifiques agissent sur les conditions de vie des établissements humains de façon locale et/ou globale.

Enfin, les politiques publiques s'organisent suivant des échelles d'espace et de temps dépassant le cadre du territoire et celui du temps social, pour s'inscrire dans des notions de milieux et d'écosystèmes. En cela, elles placent le cadre de réflexion suivant une temporalité prospective, intergénérationnelle calée sur l'échelle du système planétaire. Ceci est vrai depuis les années quatre-vingts et est institué depuis le Sommet de la terre tenu à Rio-de-Janeiro en 1992.

Les commentateurs comme M. Prieur établissent, qu'en terme juridique ou sur le plan de la politique publique, la notion d'environnement mêle les notions de « nature » et de « ressource naturelle » (depuis la loi de juillet 1976 relative à sa protection), la notion « d'équilibre biologique », relevant de l'écologie (depuis la loi forestière du 6 août 1963), comme les notions « d'habitat naturel » (depuis la convention de Ramsar de 1971) et de « biotopes » (1976). La notion de « milieux naturels » est énoncée dès 1979 par la Convention de Berne » et celle « d'équilibres naturels » se retrouve dans le contenu des règles avec, par exemple, la loi d'orientation agricole de juillet 80 (PRIEUR 96, pages 2-7).

En ce qui concerne la prise en compte de l'échelle de temps, nous pouvons trouver l'énoncé d'orientations volontaires à partir de la conférence de Stockholm en 1972 dans laquelle l'ouverture des perspectives de développement oriente les réflexions vers une dimension intergénérationnelle. La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel a matérialisé, dans son article 4, ce qui s'applique en règle générale à l'ensemble des conventions relatives à la protection de l'environnement. Il y est écrit : *“Chacun des Etats parties reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel (...) lui incombe au premier chef”* (DAILLIER PELLET 99, page 1235).

Confirmée par le rapport Brundtland au cours de la décennie quatre-vingts, l'affirmation de la dimension écologique du système global est réelle lors de la

déclaration de Rio. A travers les différents principes, il apparaît que pour la poursuite des objectifs du développement durable la protection de l'environnement doit être intégrée à la mise en œuvre des politiques publiques et non pas traitée isolément et que cette prise en compte doit être conduite dans un esprit de coopération entre les Etats et avec les citoyens<sup>30</sup>.

Ceci est affirmé avec la mise en œuvre des Agendas 21 qui, en Europe, ont été consacrés par la Charte d'Aalborg du 27 mai 1994.

- *« Nous avons pris conscience que les niveaux de consommation des ressources par les pays industrialisés ne peuvent satisfaire l'ensemble de la population actuelle, et encore moins les générations futures, sans détruire le capital naturel »* ( Charte d'Aalborg – Déclaration commune : Les villes Européennes pour la durabilité, 1<sup>ère</sup> Partie Titre I.1).

Enfin, pour ce qui est d'une prise en compte des facteurs de l'environnement en tant que tels, nous pouvons citer les lois spécifiques comme la loi sur l'eau ou la loi sur l'air.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, le développement des politiques publiques pouvant être considéré comme l'émergence d'une prise en compte de l'environnement repose sur différentes échelles et sur différentes motivations ou attentes. Cette imbrication des volontés et des initiatives est difficilement décomposable mais, et sans qu'un réel ordre soit à établir, nous pouvons tenter de reconnaître une trajectoire construite en approchant la question à partir des premières tentatives de régulation. Si nous examinons les textes et leurs orientations, nous pouvons considérer qu'ils prennent appui sur deux réalités et à au moins deux échelles différentes. Ces dernières peuvent être approchées de manière indépendante ou croisée : l'échelle locale de protection, l'échelle globale des revendications et/ou inversement.

---

<sup>30</sup> Principe 4, 7 et 10 de la déclaration de Rio.

De la même façon, ils s'organisent suivant deux orientations : l'une tend à protéger la nature comme une entité indépendante de l'Homme, l'autre vise à la mise en conformité des activités avec les équilibres connus de l'écosystème et s'inscrit dans une démarche de protection des personnes et des biens.

Dans l'un et l'autre cas se mêlent des revendications sociales ou scientifiques et des obligations publiques à répondre à un ensemble relativement nouveau de problèmes ou à un ensemble de problèmes dont la perception est nouvelle et dont les réalités semblent induites par le développement industriel. En même temps les ouvertures législatives et conceptuelles semblent trouver leur ancrage dans l'histoire sociale et politique du pays, de la nation et de ses échanges.

## **2.11 La protection des personnes, des ressources et de la nature**

En France, en dehors des questions relatives à la gestion des ressources et à l'aménagement des milieux, soulevées dès les 16 et 17<sup>ème</sup> siècles, les premières tentatives de régulation positive prennent corps au cours du 19<sup>ème</sup> siècle. A partir des apports de la connaissance, qui établissent le rôle de l'eau comme vecteur des maladies épidémiques, et des revendications portées par les mouvements hygiénistes<sup>31</sup>, les autorités publiques tentent la régulation des dysfonctionnements.

C'est la mise en place des premières installations de traitement des eaux, les réalisations d'égouts et les obligations de raccordement. Ce sont les premiers essais de tout-à-l'égout en 1883, la mise en place du Conseil Supérieur de l'Hygiène Publique en 1893, les premières sociétés de distribution de l'eau potable à Paris en 1897, etc. (LUGINBUHL 92, page 272).

Sous un autre angle, le développement industriel des ateliers et manufactures pose des problèmes de voisinage. Face aux odeurs incommodantes, à l'insalubrité produite par l'entreposage des déchets et des matières, le pouvoir établit un cadre réglementaire tendant à organiser les implantations dans le tissu urbain. Même si, selon les commentateurs,<sup>32</sup> le climat de tolérance qui entourait les autorisations n'a

---

<sup>31</sup> Citons en 1889 l'exposition internationale d'hygiène.

<sup>32</sup> Recueil des lois et décrets, DUVERGNIER, vol 17.

pas permis à la règle de trouver son efficience, le texte produit reste, en différents points, un document fondateur.

Ainsi, est promulgué, le 15 octobre 1810, le décret relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux dont les visées sont la protection des populations contre les nuisances de ces mêmes activités. A cet égard, c'est la notion de gênes ou d'atteintes à la qualité de la vie qui motive la démarche de protection de l'environnement immédiat.<sup>33</sup> En ce qui concerne le caractère novateur, il semble important de souligner que le texte organise la prise en compte des atteintes par une soumission à autorisation des établissements et à une procédure de classement.

Ainsi l'article 1 précise :

- *«A compter de la publication du présent décret les manufactures et établissements qui répandent une odeur insalubre et incommode ne pourront être formés sans une permission de l'autorité administrative : ces établissements seront divisés en trois classes».*

Loin de toute considération relative au savoir, au développement des modélisations<sup>34</sup> des relations entre le vivant et le non vivant, le législateur établit le classement comme outil permettant d'organiser le contrôle et la poursuite des objectifs de protection (ce que le cadre contemporain des installations classées met en avant de façon analogue).

- C'est l'alinéa 1 du décret qui précise que : *« La première classe comprendra ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières »* (l'autorisation sera promulguée en conseil d'Etat) – la seconde classe *« regroupant ceux dont l'éloignement n'est pas rigoureusement nécessaire mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations que l'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder ni causer des dommages »* et dont l'autorisation est laissée au

---

<sup>33</sup> Il semble important de reconnaître qu'une investigation plus conséquente sur le plan historique permet de relever que la notion de servitude instituée en Europe par le droit romain comporte des orientations fermes de protection des biens et des personnes notamment dans le cas du puisage et de la souillure de l'eau, même si ces dernières concernent l'usage de la ressource et ne prennent pas appui sur une tentative de gestion du milieu.

<sup>34</sup> Loin de la démarche scientifique telle que l'a définie Bachelard : capable de fournir des généralisations.

préfet avec avis des sous-préfets – enfin la troisième classe regroupe ceux qui devront «*rester soumis à la surveillance de la police* » et dont la charge incombe aux sous-préfets et aux maires<sup>35</sup>.

Cette orientation des attitudes de régulation «*hygiène et salubrité* », concrétisant une préoccupation de mise en ordre du développement des activités, s'accompagne à un autre niveau de mesures conservatoires. Celles-ci, davantage fondées par une représentation de la nature au caractère originel, tendent à la protection de milieux spécifiques (ACOT 88 page 221). Loin de toutes considérations quant à la dynamique des milieux, l'écologie n'étant pas encore développée comme science, elles ouvrent toutefois une réelle et nouvelle modalité de prise en compte. Elles se fondent en dehors de l'Europe mais alimentent les attitudes qui sauront être initiées en France notamment. Il s'agit par exemple de la création aux Etats-Unis des parcs naturels de Yellowstone en 1872, puis Yosemite en 1889, dans la droite ligne des orientations ouvertes par William Penn.

Les premières mesures conservatoires, d'après les observateurs, légitiment indirectement l'appropriation et la domestication des ressources par un effet de positif/négatif. Il faut entendre que la création du parc est induite par l'acceptation inévitable des dégradations liées à l'exploitation et à l'industrialisation. Autrement dit, les protections de cet ordre valident l'usage et l'exploitation de l'environnement naturel en spécialisant, par opposition, des espaces où la nature tend à être vierge de l'activité des hommes.

*P. Acot écrit « l'acte portant sur la création de ce parc (Yellowstone) est signé par le président Grant. L'idée initiale de trois juristes du Montana, dont un membre du congrès, est soutenue par le US Geological Survey Department, c'est-à-dire le service de l'inventaire géologique des Etats-Unis d'Amérique. Notons que cette décision est prise sur des bases totalement étrangères à la proto-écologie de l'époque. En fait, elle est prise dans un cadre conceptuel qui rappelle Linné, Lyell ou Marsh : comme on ne sait pas restaurer les équilibres potentiellement compromis, et comme il n'est pas question de désigner les responsables puisque la dégradation de la nature accompagne " fatalement " les activités industrielles ou agricoles, on*

---

<sup>35</sup> Exemple : Classe 1 ; équarrissage, four à plâtre, etc. - Classe 2 ; distilleries, fonderie, etc. - Classe 3 ; savonnerie, brasserie, etc.

*enferme des “ reliques ” dans des “ sanctuaires ” afin de préserver, avec nostalgie, quelques pauvres restes du “ paradis perdu ” » (ACOT 88, page 221).*

Ces démarches de protection, de mise en réserve, souvent éclairées par l'expérience américaine, ne sont pas isolées. J. Viard, dans un travail de recherche relatif au lien entre la croyance et les rapports de l'Homme à la nature, apporte des compléments non négligeables.

*Ainsi il écrit : « dans l'ensemble des possessions britanniques une flambée de parcs se produit de 1885 à 1900. Le Canada d'abord, mais aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'Inde et l'Afrique du sud. Enfin bien sûr il faut citer en 1885 la création en Angleterre du National Trust, chargé d'acquérir des terres pour les transformer en réserve » (VIARD 90, page 90).*

Cette politique se développe dans toute l'Europe<sup>36</sup>. C'est dans les pays baltiques, les Pays-Bas, la Suède et la Laponie puis en Allemagne qu'une politique de parcs nationaux “ *Naturschutzparken* ” est instaurée dès 1909. En Suisse, c'est en 1914 qu'est créé le Parc de l'Engadine et la France n'est pas en reste avec, en 1913, le parc domanial de la Bérarde qui deviendra plus tard le Parc National des Ecrins (LESOURD 96 page 93).

De la même façon, au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, les espaces coloniaux sont soumis aux notions de conservation par une démarche de « mise en réserve » d'espaces et sur de larges portions de territoire sont institués des périmètres de protection. Ce sont les réserves de Lopé au Gabon instituées en 1946, la réserve de faune de Dja au Cameroun, les aires protégées du bassin du Congo, entre autres exemples<sup>37</sup>.

Sur un troisième plan, des mesures conservatoires orientées vers la gestion et la protection des ressources apparaissent. C'est en 1883 les accords préalables à la convention sur l'exploitation des phoques dans la mer de Behring, dont les orientations reposent sur la question de l'exploitation pérenne. Orientations dont la convention et le traité signés en 1911 caractérisent l'utilitarisme des volontés de protection et de conservation (KISS 89a, page 28). A un autre niveau, ce sont les

---

<sup>36</sup> Initialement dans des pays à majorité protestante in LESOURD 96, page 92.

<sup>37</sup> Source : CARPE, Bulletin *infos 99*, site Internet ECOFAC.org.

travaux relatifs à la prise en compte des oiseaux utiles à l'agriculture. Là, portées par des rencontres scientifiques internationales dès 1895, les attitudes de régulation ouvrent une perspective de conciliation entre les enjeux économiques et la nécessité de protection. Ainsi les articles 1 et 6 de la convention, signée le 19 mars 1911, donnent la mesure des orientations poursuivies<sup>38</sup>.

- Article 1<sup>er</sup> : « *Les oiseaux utiles à l'agriculture, spécialement les insectivores et notamment les oiseaux énumérés dans la liste n°1 annexée à la présente convention<sup>39</sup>, laquelle sera susceptible d'additions par la législation de chaque pays, jouiront d'une protection absolue, de façon qu'il soit interdit de les tuer en tout temps et de quelque manière que ce soit, d'en détruire les nids, œufs et couvées* ».
- L'article 6 précise en substance l'orientation d'utilité relative : « *Les autorités compétentes pourront accorder exceptionnellement aux propriétaires ou exploitants de vignobles vergers et jardins, de pépinières, de champs plantés ou ensemencés, ainsi qu'aux agents préposés à leur surveillance, le droit temporaire de tirer à l'arme à feu sur les oiseaux dont la présence serait nuisible et causerait un réel dommage.* »

Si les premières tentatives de régulation apparaissent à la fin 19<sup>ème</sup> siècle, les deux premières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle voient, sous l'influence croisée de la connaissance, des revendications sociales et des motivations à agir, la question du contrôle des activités humaines et de la protection de la nature se diffuser et s'internationaliser.

En 1923, lors du premier congrès international pour la protection de la nature, le besoin d'une institution permanente oeuvrant à cette tâche s'impose. En 1928, se constitue un bureau de centralisation et de diffusion de l'information relatif à la protection de la nature *The International Review of Legislation for the Protection of*

---

<sup>38</sup> Différentes dates sont proposées par les auteurs quant à la signature du traité : 1883 pour P ACOT (ACOT 88, page 222), 1911 pour A KISS (KISS 89(a) page 337). Il en est de même pour la convention sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture 1895 pour P. ACOT 88 (page 222), 1902 pour A. KISS 89(a) (page 337), 1896 pour M.C. ROBIC 92 (page 273).

<sup>39</sup> La convention dresse la liste des oiseaux utiles mais aussi celle des espèces nuisibles. Il y apparaît clairement la quasi-totalité des rapaces diurnes dont des espèces jouissant aujourd'hui d'une protection absolue telle que les pygargues. Voir aussi les notes de commentaires d'Alexandre Kiss. (KISS 89(a), page 28).

*Nature* (ACOT 88 page 226). La reconnaissance de la protection de la nature est initiée et son institutionnalisation va lentement se développer au cours du 20<sup>ème</sup> siècle<sup>40</sup>. A cet effet, en 1948, est créée à l'échelle internationale l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources (U.I.C.N.). Le mouvement d'institutionnalisation de la protection de la nature n'est pas anodin si l'on tente d'approcher le développement des politiques publiques face à la problématique environnementale. Il faut en effet comprendre que cette vague de protection va conduire à la reconnaissance de la nature comme un réel objet de droit.

Ceci se traduit par la définition de zones spéciales de conservation, par l'institution de périmètres de protection et par le développement de servitudes spécifiques. C'est la protection physique des sites et des monuments naturels, la prise en compte des valeurs paysagères, que la société française pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, créée depuis 1901, revendique.

## **2.12 La protection réglementaire**

Pour les politiques publiques, l'idée de conservation et de protection ne se défait pas des notions de beautés naturelles, de patrimoine, déjà instaurées au cours du 19<sup>ème</sup> siècle (1<sup>er</sup> classement : les cascades de Gimel en 1898).

En France, la loi du 2 mai 1930, sur la protection des monuments naturels et des sites, constitue le premier vrai cadre réglementaire. Elle reprend une part des orientations déjà énoncées dans la loi de 1906 (LUGINBUHL 92, page 274)). Cette loi de 1930 sera au demeurant réajustée en 1957 avec l'insertion de l'article 8bis initiant les réserves naturelles (PRIEUR 96, page 273).

La loi de 1930 définit les monuments naturels comme des éléments patrimoniaux à l'intérieur desquels seules les interventions d'exploitation courante sont autorisées (SOLER-COUTEAUX 96, page 215).

---

<sup>40</sup> La période de la seconde guerre mondiale marque une rupture dans le processus d'internationalisation. Toutefois un grand nombre d'auteurs s'accordent pour reconnaître que le développement du savoir s'est poursuivi. Notons que des points de vue divergent en ce qui concerne les contributions scientifiques de l'Allemagne nazie et que ceci reste très largement polémique.

- Art.9 - Titre I « *A compter du jour où l'administration des Beaux-Arts notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention de poursuivre le classement, le propriétaire est tenu de n'apporter aucune modification à l'état des lieux ou à leur aspect [...] sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions* ».

Cette démarche, qui reconnaît les sites et les milieux comme des objets reçus en héritage et devant être transmis, dirige la protection dans une logique physique de périmètre protecteur. Elle valide le zonage (institué au cours du 19<sup>ème</sup> siècle avec les périmètres de restauration) comme une modalité permettant de concilier les nécessités de l'aménagement et les exigences d'une protection de la nature et des beautés en tant qu'objet.

- Art. 17 – Titre III « *Autour des monuments naturels et des sites inscrits sur la liste prévue à l'article 4 de la présente loi [...] il peut être établi une zone de protection.* »

La démarche de protection comme tentative de régulation et prémisse des politiques publiques de l'environnement pose en réalité deux questions principales.

La première, comme nous l'avons précédemment évoqué, porte sur la création de zones spécifiques qui autorise en dehors des périmètres l'exploitation croissante des ressources. En ce sens l'institutionnalisation de la protection de la nature reconnue en tant qu'objet spécifique peut constituer une excuse à l'accroissement de l'exploitation en contrepartie de la démarche protectrice.

La seconde remarque pouvant être faite est celle permettant de considérer que la protection de la nature telle qu'elle a été envisagée repousse le développement d'une prise en compte effective de l'environnement en instituant une démarche d'opposition en terme de droits. Ceci a pour effet d'inscrire la problématique dans une approche dichotomique plutôt que dans la perspective d'un environnement systémique dans lequel les interactions qualitatives et quantitatives des facteurs sont le moteur des équilibres.

Avant d'aborder les mutations qui marquent le développement d'une politique publique de l'environnement, nous pouvons considérer que les réalités des relations entre la société et l'environnement naturel sont approchées dans leurs dimensions complexes, et que différents textes réglementaires tendent à la régulation des questions posées<sup>41</sup>.

Toutefois, dès les premières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle, les contributions scientifiques se multiplient et affirment la nécessité d'une politique publique de l'environnement. Ce sont les congrès internationaux de géographie, les assises internationales de botanique, l'établissement des sociétés scientifiques. Citons par exemple, le 9<sup>ème</sup> congrès international de géographie à Genève en 1908, les rencontres internationales sur la protection de la nature à Berne en 1913, etc.

Le développement des connaissances relatives aux équilibres et aux dynamiques spontanées place le déploiement et l'accroissement des activités humaines comme une question centrale à l'avenir du monde et repositionne le débat.

L'homme et plus particulièrement la société industrielle sont au premier rang des accusés, ce qui pose la question des volontés publiques et du développement d'attitudes de régulation. P. Acot relève en particulier l'ouvrage de R. Heim « *Destruction et protection de la nature*<sup>42</sup> » qui aborde entre autres la question du rapport à la loi (ACOT 88, page 229). M-C. Robic place à cette période la crise de la causalité et la fin du romantisme par la confrontation directe des savoirs.

Entre une géographie en proie à son indépendance<sup>43</sup> et une écologie scientifique renforcée par les apports russes et américains,<sup>44</sup> une approche des systèmes préfigure l'émergence du concept d'environnement global.

---

<sup>41</sup> A partir des tables chronologiques contenues dans les différents ouvrages que nous avons consultés, nous pouvons considérer que le volume des textes produits, entre les années 1890 et 1960 à l'échelle nationale, est d'environ 30 textes. Ils se répartissent suivant des orientations de gestion, de protection, et de régulation (normalisation – codification) des activités. Ils recouvrent en cela l'ensemble des problématiques que nous avons soulevées à savoir : la protection des espèces (abeilles), des ressources (eau), des personnes (bruits) et des biens (monuments) – la normalisation des produits (anti-parasitaires) ou des engins (moteur) – l'organisation de la police liée à l'intervention publique – la régulation des activités (distribution d'énergie, usage des engins).

<sup>42</sup> R HEIM, « *Destruction et protection de la nature* », Paris, librairie A Colin, 1952.

<sup>43</sup> Plusieurs auteurs mentionnent les relations complexes qui, depuis les grandes expéditions, ont rapproché la géographie (de découverte et de relevés) et les Etats, notamment coloniaux.

<sup>44</sup> Citons les travaux du botaniste américain COWLES qui développe des méthodologies d'approches des milieux naturels (ACOT 88, Titre I), les travaux de DOKOUTCHAEV qui définit un complexe naturel territorial (CNT) (ROUGERIE – BEROUTCHACHVILI 91, page 27).

La terre, en tant qu'unité et système dynamique, est approchée. Les notions de stabilité écologique des milieux, de climax s'ébauchent. En dehors du débat sémantique et conceptuel, le territoire, les milieux naturels constituant les grands ensembles terrestres sont présentés par les « sciences naturelles » suivant des distributions dynamiques dans lesquelles les rapports de causalité sont reconnus.

Duale dans la réalité des faits, la prise en compte de l'environnement en tant qu'entité dynamique reste commandée par la volonté d'une « organisation de la planète » et, malgré tout, le développement technique prévaut sur les notions de contraintes naturelles (ROBIC 92, page 196). Les milieux appropriés, puis ouverts à la gestion pour F. Ost, sont sous la coupe des Etats interventionnistes. L'orientation socio-économique dans l'usage des ressources et de l'environnement physique reste la ligne principale (OST 95, page 89). L'accroissement technologique, la concurrence entre les Etats comme les critères de performances économiques commandent les réalités d'appropriation et de domestication des ressources contenues dans la nature (ACOT 88, page 227).

Si, à l'entrée des années soixante-dix, la représentation d'un système terrestre global prend corps, grâce à la diffusion de la connaissance et à l'émergence de revendications sociales quant à la prospective de l'humanité<sup>45</sup>, l'examen de l'héritage des attitudes de régulation ne permet pas de reconnaître une volonté structurée au titre d'une politique volontaire, indépendante et reconnaissable en tant que politique publique de l'environnement.

Sur ce plan notre investigation nous conduit à souligner que, de la même façon, les règles de droit relatives aux problématiques environnementales soulevées, ne s'organisent pas dans un corpus de droit spécifique. Elles sont diffuses et ont tendance à opposer des droits d'objets (les monuments naturels, les espèces, les personnes et les biens) aux droits d'usage (la possibilité d'installation, d'intervention, d'exploitation). Le règlement de leurs conflits ne s'inscrit pas dans une jurisprudence

---

<sup>45</sup> Entre les années cinquante et soixante-dix les relations Nord / Sud en lien avec les enjeux démographiques vont être des thématiques centrales dans le débat international relatif aux ressources, aux nécessités de protection et de régulation. Les notions de sous-développement et de tiers monde font leur apparition dans le discours politique. En 1955, la Conférence de Bandung, en Indonésie, réunit les délégués de vingt-neuf pays d'Afrique et d'Asie et marque la première étape dans les luttes d'émancipation coloniale dans lesquelles les questions d'industrialisation, d'agriculture et d'exploitation des ressources naturelles en général ont un poids majeur (Le Monde « *dossiers et documents* » n° 163, février 1989).

particulière ni ne fait l'objet, à notre connaissance, d'une recherche juridique approfondie.

### 2.13 L'affirmation d'un cadre défensif

Dès le 18<sup>ème</sup> siècle, et même à partir du 17<sup>ème</sup> pour la foresterie, des considérations de protection et de gestion peuvent être relevées, mais il est à établir qu'elles n'ont pas été promues au titre d'une politique spécifique. Ceci est tout aussi vrai dans ce qui est relevé par un grand nombre de juristes comme les quelques affaires qui constituent les bases contemporaines du droit international de l'environnement dont les règlements s'appuient sur les règles de «bon voisinage».

Induites par la problématique des atteintes, quatre affaires principales marquent cette réalité et éclairent les orientations qu'édifie le droit en préalable au développement d'une réelle politique publique. Politique volontaire ayant pour volonté de réguler et de réajuster les usages et les voies de domestication ouvertes par le développement industriel et social.

En premier lieu, il s'agit de l'affaire de Trail, nom d'une petite ville canadienne dans laquelle une fonderie produisait du zinc et du plomb. Sans relater l'ensemble de l'affaire, précisons quelque peu le contexte : cette usine canadienne envoyait des émissions sulfureuses sur des agriculteurs des Etats-Unis vivant à quelques kilomètres de la zone de production. La décision judiciaire, une sentence arbitrale des Nations Unies du 11 mars 1941<sup>46</sup>, qui fera suite à ce différend est assez intéressante. *« Le tribunal considère que [...], d'après les principes du droit international aussi bien que d'après le droit des Etats-Unis, aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre Etat ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincantes. »* (LAVIEILLE 98, page 66).

Nous pouvons relever que la problématique soulevée appelle à un règlement mais autorise les Etats à poursuivre leurs objectifs de développement et d'industrialisation: *« d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage [...] aux*

---

<sup>46</sup> Cf.-ONU, recueil des sentences arbitrales, t III, p 1907.

*propriétés des personnes...», et en même temps considérer que l'acte d'encadrement vise à la protection des personnes par la question des atteintes directes, à la qualité de l'environnement d'un Etat par un autre Etat, « ... qui provoquent un préjudice sur le territoire d'une autre Etat ou aux propriétés des personnes... » (LAVIEILLE 98, page 66).*

Cette seconde considération est validée par l'affaire du détroit de Corfou (arrêt du 9 avril 1949) qui opposait le Royaume-Uni et l'Albanie. Là, c'est la cour internationale de justice qui renforce la règle préalablement établie et confirme qu'*« aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits des autres Etats »* (LAVIEILLE 98 page 67). Ces règles de « bon voisinage », ces notions d'atteintes comme celles de l'extra territorialité constituent les tenants et les aboutissants des questions ouvertes par la problématique environnementale du moment. Cette réalité sera confirmée, au tournant des années cinquante, par les affaires du « lac Lanoux » opposant l'Espagne et la France en 1957<sup>47</sup>, puis des essais nucléaires opposant la France à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande<sup>48</sup>.

Dans le premier cas, c'est la notion de pollution qui caractérise le différend et le tribunal a envisagé que la pollution des eaux, dont la responsabilité incombait à la France, aurait pu entraîner un préjudice définitif. *« On aurait pu soutenir que les travaux avaient pour conséquence une pollution définitive des eaux du Carol<sup>49</sup> (...)»*.

Dans le second cas, c'est le caractère sans frontière de l'atmosphère qui est reconnu et, de fait, la nécessité d'un respect de l'environnement qui y est déclinée. La cour internationale de justice mentionne dans son avis consultatif : *« L'obligation générale qu'ont les Etats de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement. »*.

Plus loin, elle renforce son propos et ajoute : *« Si le droit international existant relatif à la protection et à la sauvegarde de l'environnement n'interdit pas spécifiquement l'emploi d'armes nucléaires, il met en avant d'importantes considérations d'ordre écologique qui doivent être dûment prises en compte dans le*

---

<sup>47</sup> Affaire du Lac Lanoux, 16 novembre 1957, recueil des sentences arbitrales, 12 p. 285, in LAVIEILLE 98, page 67.

<sup>48</sup> Cour internationale de justice, arrêt du 20 décembre 1974, CIJ 8 juillet 1996, Recueil 1996, pages 241-242 § 29, in LAVIEILLE 98, p. 67.

<sup>49</sup> Petite rivière se déversant en Espagne à partir du lac Lanoux.

*cadre de la mise en œuvre des principes et des règles de droit applicable dans les conflits armés.* » (LAVIEILLE 98 page 67).

La recherche des différentes réalités qui peuvent constituer les prémisses du développement des politiques publiques en matière d'environnement permet un ensemble de commentaires quant à l'initialisation de ces politiques spécifiques et plus particulièrement sur le cadre normatif qui permet leur développement.

Il apparaît clairement qu'un ensemble de règles est ébauché à l'échelle des problématiques rencontrées, sans que celles-ci s'organisent autour d'un droit spécifique ou d'une orientation volontaire au titre de la protection de l'environnement.

Dans le même temps, il est nécessaire de reconnaître que cet ensemble normatif constitue les bases sur lesquelles le droit de l'environnement en tant que corpus sera appelé à se former.

Si les premières orientations posent la question de la protection de la nature au titre de la gestion des ressources, de la protection des personnes et de la conservation du patrimoine naturel, à partir des années cinquante et en retour des différentes atteintes manifestes induites par des pollutions de grande ampleur, le droit élargit son champ d'encadrement. Ce sont, sur le plan international, les accords qui intègrent les notions de pollution. En 1954, la *convention de Londres pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures*, accord *concernant la commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution*, le 29 avril 1963 ou encore l'accord sur les conditions uniformes d'homologation des véhicules à moteur, le 20 mars 1958. (KISS 89a, pages 337-338).

Dans le même temps, les mesures conservatoires, au titre des objets de la nature, se poursuivent. Elles reconnaissent la faune et la flore comme des entités de droit pouvant être objets d'attitudes protectrices : le *traité sur l'Antarctique* du 1<sup>er</sup> décembre 1959 puis les *mesures convenues pour la conservation de la faune et de la flore de l'Antarctique*, le 2 juin 1964. Pollutions, patrimoine naturel et protection des espèces animales et végétales, les différentes ouvertures de la règle de droit attestent des nécessités ressenties par la société dans la régulation des activités. L'espace extra-atmosphérique, qui est un espace vierge et non approprié par un droit

de propriété, est pris en compte en 1967. Les orientations poursuivies tendent à définir les activités d'exploration et d'utilisation de cet espace.

Si nous prenons appui sur les travaux faisant état de la genèse d'une politique environnementale de la Communauté Economique Européenne, il est reconnu que la prise en compte de l'environnement est ouverte sous l'angle de la protection des personnes et du cadre de vie. C'est l'article 55 du traité de la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier (CECA) qui prévoit que la Haute autorité est autorisée à « *encourager la recherche technique et économique intéressant la sécurité du travail* ». De la même façon l'article 30 - Titre III du traité relatif à l'énergie nucléaire permet au « *Conseil de fixer, par directives, les normes de protection des personnels et de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes* ».

L'utilisation de l'article 100 du traité CEE est aussi présenté comme un des outils permettant l'émergence d'une politique environnementale par la voie de l'harmonisation des législations en vigueur dans les différents pays membres. Mais son utilisation restera fragile, jusqu'à la mise en application de l'acte Unique, du fait de la difficulté de son utilisation dans un cadre n'ayant pas d'incidence directe sur le fonctionnement du marché commun, ce qui est, à l'époque, le cas en matière de protection de ressources naturelles telles que l'eau, l'air... (CHARPENTIER 88). De plus, il est nécessaire de reconnaître que ces commentaires se feront après coup et, à cet égard, s'inscrivent davantage dans la recherche d'un cadre qui permet l'action que sur une réalité qui l'anticipe.

Les questions posées à la société industrielle, par le mécanisme complexe de l'échange des connaissances, des convictions partisans et des problèmes rencontrés forcent la société, et notamment l'ensemble des pays insérés dans ce modèle de développement, à produire un ensemble de règles. Celles-ci tendent à répondre aux questions ouvertes pour une prise en compte de l'environnement naturel et de la protection de la vie humaine. Citons en 1967 et 1968 les accords européens sur les contrôles d'utilisation et les contraintes d'étiquetage des substances dangereuses et des détergents, en 1969 ceux de Bonn sur la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord.

Considérées pour elles-mêmes, ces orientations du droit peuvent être appréhendées comme une adaptation logique et normale du droit au développement

de la société, de sa technique et de sa technologie. A la fois, nous pouvons y voir le développement d'un processus plus global qui conduit la société à appréhender son développement dans un cadre de causalité, inscrit dans un processus de re-conceptualisation du monde (LIDSKOG 2000).

Problématique de l'insertion des nouveaux objets de droit, processus naissant d'intégration de la donnée environnementale, l'émergence d'une règle de droit appliquée à la complexité croissante des perceptions et représentations du monde s'inscrit dans le déploiement du contrôle du développement exponentiel des sociétés industrielles et des problèmes induits.

Là encore, différentes lectures peuvent être faites. Ainsi M-A. Hermitte y voit la marque d'une appropriation étendue de la Nature. « *C'est donc sur l'ensemble de la nature que s'abat le filet de l'appropriation : aux choses corporelles et concrètes, on appliquera la propriété privée, aux éléments abstraits, comme une nouvelle variété végétale, on adaptera les mécanismes de la propriété intellectuelle, quant aux choses non maîtrisables et non 'appropriables' en bloc, comme l'air et l'eau par exemple, on en fera l'objet de la souveraineté publique, tout en tolérant l'appropriation privative de leurs éléments constitutifs* » (cité par OST 95 page 48).

Sans douter que les orientations poursuivies répondent à des visées économiques, sous certains aspects conservatoires et protecteurs, la prise en compte grandissante de la dimension environnementale marque l'évolution contextuelle. Evolution qui va conduire à l'organisation volontaire d'une politique publique qui prendra appui sur les règles de droit préalablement établies afin de poursuivre ses objectifs. Les juristes Daillier-Pellet voient dans cette évolution les marques du passage de la règle en tant que moyen à une fin en elle-même (DAILLIER – PELLET 99, page 1275), ce qui ouvre un large débat.

Quoi qu'il en soit, au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, un réajustement profond va être opéré avec la mise en place d'un corps de règles spécifiques : le droit de l'environnement. Véritable « *atelier d'expérimentation juridique* », selon Daillier et Pellet, ce droit nouveau marque l'éthique de la problématique en précisant que le droit est un outil qui reconnaît les attentes de la société et en formalise la légalité (DAILLIER - PELLET 99, page 1221). Comme l'a écrit, d'une façon différente B. Reynis, coordonnateur du 90<sup>ème</sup> Congrès des Notaires de France, « *la loi devient*

*indispensable si l'homme se révèle incapable de résoudre les difficultés dans un cadre consensuel* » ( 90<sup>ème</sup> CNF 94, page 14).

Si un cadre réglementaire défensif de la nature, des objets naturels, des biens et des personnes est structuré entre le 19<sup>ème</sup> et la grande première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, à partir de 1970 / 1975, une évolution de taille se marque. Elle est caractérisée par un réajustement des considérations relatives aux problèmes soulevés et l'arrivée, dans la terminologie des juristes, du terme d'environnement<sup>50</sup>. La règle tente d'assimiler et de traduire la complexité croissante des problèmes soulevés. La notion d'environnement terrestre qui s'insère rompt, de fait, avec l'appropriation préalable et stricte des espaces par le biais du territoire d'emprise juridictionnelle.

Marquée par une confrontation d'intérêts, de différentes natures, la problématique de l'environnement qui relie les notions de nature et de territoire, d'espace social et économique ne s'établit pas sur la seule quantification des mesures conservatoires et/ou de gestion. Elle se place dans le débat de la croissance et du développement et relève de la combinaison complexe entre des attentes locales, régionales, nationales et internationales. Les grandes lignes de questionnement scindent les approches en écoles de pensée (globale / locale<sup>51</sup>).

D'un côté, les questions relatives à l'échelle globale des relations des sociétés entre elles (les relations nord/sud) et au monde (environnement naturel et humanité).

De l'autre, les questions des orientations volontaires poursuivies au titre de l'aménagement du territoire se confrontant aux réalités environnementales, de ressources et de milieux, à leurs problématiques, aux questions de leur protection et conservation.

Concrètement et matériellement, la problématique se spécifie en raison et/ou en fonction de la nature des questions rencontrées à leur échelle respective. Ainsi, comme nous l'avons approché, les problèmes de pollutions et de nuisances ,entravant la jouissance conjointe motivent une grande part des attitudes de régulation. Ces problèmes se concrétisent par des volontés régulatrices ayant pour

---

<sup>50</sup> Première apparition dans le grand Larousse en 1972 (PRIEUR 96, page 2).

<sup>51</sup> L'article de F-D. Vivien et B. Zuideau « *Le développement durable et son espace : antécédents intellectuels et question pour l'avenir* », (2001) relève et conceptualise cette séparation des écoles de pensée avec un ensemble de considérations sur les positions défendues par les auteurs qui ont ponctué la réflexion : A. Peccei, I. Sachs, etc.

objet la protection des personnes, la lutte contre les atteintes liées à la mise en danger des personnes ou à la qualité de la vie.

Ces visées protectrices concernent aussi la protection des paysages et du cadre de vie et se matérialisent par un ensemble de servitudes ou de règles ouvrant à la protection des beautés panoramiques pour les Etats-Unis, patrimoniales pour la France. La protection de la nature est approchée avec la mise en réserve d'espaces, et la protection des espèces par des règles d'usages strictes et contraignantes.

En terme d'usage des règles, il en résulte une grande complexité. Celle-ci est en partie induite par les homologues conceptuelles et sémantiques. De la nature à l'environnement, du paysage à l'espace vert ou encore des ressources aux facteurs naturels, la règle de droit se confronte à la recherche d'un cadre cohérent. Autrement dit, à la recherche d'un cadre permettant de fonder le corps de droit qui lui-même permet l'organisation des règles, à la recherche d'un corpus dont l'approche philosophique peut être conduite, à la recherche d'un ensemble dont on peut analyser la validité par la reconnaissance et l'observation de sa jurisprudence.

Dans les faits, la rigidité du droit, l'incertitude du savoir, la globalité conceptuelle opposée à une décomposition normative limitent l'effectivité des règles et de fait entravent une réelle opérationnalité des politiques publiques. Les questionnements relatifs à un droit indépendant ou à la réalité d'un droit diffus sont les points sur lesquels la réflexion s'instaure. De la même façon, la stabilité de la règle, en lien avec l'actualisation du savoir, les liens entre le droit privé et le droit public contiennent toute la complexité de mise en œuvre. Enfin, la jurisprudence comme la complexité des notions de dommages écologiques, environnementaux ou encore des faits de pollutions marquent les réelles complexités à considérer pour et dans l'application des règles de droit.

## **2. 2 La revendication sociale de l'environnement comme question posée**

A la sortie de la seconde guerre mondiale, les mutations de la société civile sont considérables. Appliquées à notre problématique et centrées sur le développement d'une politique publique de l'environnement, ces mutations conduisent à la diffusion de l'information scientifique vulgarisée d'une part, et se traduisent par l'élargissement

des attentes sociales, en matière d'environnement, d'autre part. Ce sont les premières revendications pour une prise en compte de l'environnement. Ce sont aussi celles relatives à l'avenir de l'homme, aux orientations du développement comme aux actions que conduit la société industrielle, dans son ensemble, au titre de sa croissance. Ceci se traduit par la montée en puissance de positions opposées au concept d'une croissance exponentielle réfutant toute interdépendance avec la nature, autre que celle de ressources exploitables: la mise en accusation de la société industrielle pour les atteintes qu'elle provoque au siège de vie de l'humanité, à la nature, à l'environnement terrestre.

Différentes raisons peuvent être évoquées quant à l'émergence d'un ensemble de revendications sociales. Si la diffusion du savoir et de l'information par les nouveaux modes de communication joue un rôle incontestable, les premières pollutions industrielles de conséquence majeure viennent cristalliser les positions. Elles sont d'autant plus fortes que les premiers accidents technologiques sont lourds en termes de destruction.

Citons en 1947 une pollution par les nitrates à Texas-City qui provoque 532 décès directs, puis en 1948 une pollution atmosphérique à Donora en Pennsylvanie qui est suivie du smog toxique de Londres entraînant 4000 décès en 1952 (CAZALAS 93, page160).

Pollutions, mise en accusation des activités par les scientifiques et les oppositions politiques, les attentes sociales en matière d'environnement et les questions de l'équilibre du monde, deviennent de plus en plus prégnantes. Plus qu'un renforcement des volontés protectrices, le front social conduit au dépassement des interrogations frontales entre la société et la nature pour les englober dans une relation de l'homme à l'environnement terrestre. L'opinion publique s'organise et se fédère autour d'une revendication sociale organisée à l'intérieur de la société civile.

Elle met en cause le modèle d'une société industrielle qui délaisse l'homme et l'environnement au profit d'une économie de marché à court terme. Dans la droite ligne des apports de l'école sociologique américaine de Chicago<sup>52</sup>, l'idée fédératrice repose sur la reconnaissance de l'homme en tant que facteur de l'environnement.

---

<sup>52</sup> Les apports majeurs, dans notre domaine d'investigation, reposent sur l'intégration de l'homme en tant que facteur de l'environnement, c'est-à-dire la composante humaine des milieux. C'est une approche sur le principe des systèmes caractérisé par l'interdépendance des facteurs.

Autrement dit, l'idée que l'activité des hommes, à l'intérieur des sociétés industrielles, risque de compromettre l'équilibre du cycle naturel prend réellement corps et trouve écho dans la société civile. Le développement des attentes se manifeste par la création d'associations privées de défense de la nature.

Bien loin des sociétés savantes, ces associations civiles fondent leur action sur la diffusion de l'information et sur la mise en lumière des atteintes portées par la société industrielle à l'équilibre environnemental.

En 1961, c'est la création du World Wildlife Foundation dont la motivation première est la lutte pour la protection de la nature et la conservation des espèces menacées d'extinction. D'approche scientifique, l'association développe des campagnes thématiques d'information en soulignant la nécessité de conservation et de protection des espèces. Soutenue par le grand public, elle joue un rôle considérable dans la vulgarisation du savoir et la diffusion de l'information. Dans son sillage, avec toutefois des stratégies différentes, deux autres associations majeures voient le jour au tournant des années soixante-dix.

En 1971, l'association Greenpeace est créée par les Canadiens Jim Bolhen, Irvin Stone et Paul Cote à partir du mouvement « *Ne faites pas de vagues* », dont la finalité première est l'opposition aux essais nucléaires américains sur l'île de Amchitka en Alaska, puis contre les essais nucléaires atmosphériques français sur l'atoll de Mururoa entre 1972 et 1974. L'association médiatisée, de fait, par les différents heurts qui l'opposent à l'armée française, atteint ses objectifs. A partir de 1975, elle élargit ses actions et s'engage dans la lutte pour la protection des baleines en s'opposant physiquement aux baleiniers russes, japonais, islandais, norvégiens, etc. A compter du milieu des années soixante-dix, l'association se structure avec un ensemble de bureaux, et de relais tant en Europe qu'en Amérique du nord.

Avec les mouvements contestataires quant à l'utilisation de l'énergie nucléaire, quatre associations (française, suédoise, anglaise et américaine) fusionnent et créent « *les amis de la terre* » (FOEI) en 1971. Mettant en cause les orientations gouvernementales et les carences institutionnelles en la matière, l'association participe à l'information des risques technologiques. Elle motive la mise en place d'un ensemble de comités de défense locaux dont les impacts médiatiques auront l'effet d'information du public.

L'émergence des associations, dans le paysage démocratique, se fait dans le contexte particulier d'après-guerre où l'utilisation de l'arme atomique a marqué les consciences. Les attentes sociales en matière d'environnement s'institutionnalisent et mettent en accusation la société industrielle. Son développement effréné, ses attentes de profit et sa gestion à court terme des ressources naturelles, sont considérés comme des orientations qui « portent atteinte » à l'équilibre de la planète.

Sur ce point, les préoccupations trouveront une caution scientifique et institutionnelle dans les rapports<sup>53</sup> successifs de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources (UICN). Sur le plan économique et social, les travaux du Club de Rome interrogent les modèles du développement.

La prise en compte par la société civile de la réalité environnementale se traduit par deux orientations distinctes quant aux façons d'appréhender le développement de la société, et les moyens qu'elle doit mettre en œuvre pour y parvenir.

La première vise à la prédominance de la technique et à l'organisation rationnelle de l'espace comme un ensemble de territoires et de ressources afin de servir le développement économique de la nation.

La seconde est fondée sur la nécessité de protéger la ressource et les espaces de la main de l'homme, reconnu agent destructeur. Autrement dit, d'organiser l'usage des ressources à partir des réalités de l'environnement, des capacités de l'écosystème à supporter les activités humaines.

En réalité, c'est le concept d'environnement qui se révèle à la société civile et le débat technique s'ouvre sur les façons de l'appréhender et de conduire une gestion équilibrée du territoire. L'environnement est défini et la problématique approchée par l'interdépendance entre un ensemble de facteurs naturels et sociaux.

---

<sup>53</sup> L'UICN publie en 1951 un document présentant l'état de la protection de la nature dans le monde contenant 70 rapports de pays différents : « *Etat de la protection de la nature dans le monde en 1950* », Bruxelles, 1951, in (ACOT 88 page 228).

## 2.21 Diffusion et reconnaissance de la problématique environnementale

Les années soixante et soixante-dix vont valider les apports scientifiques de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, par la société civile sous la caution scientifique et institutionnelle. Sur ce point, les apports du Club de Rome en présentent les deux réalités. D'une part, ils ouvrent la problématique société/environnement naturel à l'expert en le plaçant au centre de la problématique, et en lui donnant le pouvoir de l'expertise. D'autre part, ils instituent « la mise en scène » publique du débat, par la diffusion des recherches, qui conduit à l'inclusion de la société civile dans les questionnements.

Sur ce point, P. Braillard, dans son ouvrage « *L'imposture du Club de Rome* » (BRAILLARD 82), développe pleinement les articulations des contributions et s'il souligne les limites des fondements, il n'en reconnaît pas moins que le Club de Rome formalise l'incertitude grandissante qui marquera les années soixante-dix / quatre-vingt à propos de la question des rapports de l'homme à son environnement terrestre.

Le Club de Rome, dont le premier rapport est concomitant à la conférence de Stockholm, met en corrélation un ensemble de variables et en parallèle interroge le concept de croissance. Accroissement démographique d'après les théories malthusiennes, utilisation des ressources naturelles, production alimentaire, pollution et capital industriel sont présentés comme les données de la problématique<sup>54</sup>.

L'économie et ses modèles sont directement interpellés et placés, aux titres des interventions sur le milieu, comme la source des déséquilibres de la planète. Précisons que les travaux du Club de Rome<sup>55</sup> ne sont pas isolés et entre les années soixante et soixante-dix différents ouvrages alimentent les questions relatives à la prospective de l'humanité. Ce sont, par exemple, les travaux de Karl Jaspers sur « *la bombe atomique et l'avenir de l'Homme* » en 1963, ou les contributions relatives à la question de l'accroissement démographique de René Dumont et Bernard Rosier « *Nous allons à la famine* » en 1966 ou encore de P. Ehrlich « *La bombe P : 7 milliards d'individus en l'an 2000* » de 1968<sup>56</sup>. En Amérique du nord, l'ouvrage de

---

<sup>54</sup> C'est le Rapport Meadows « *The Limits to Growth* » en 1972 paru en français sous le titre « *Halte à la croissance ?* », Paris, Fayard, 1972.

<sup>55</sup> Le Club de Rome représente une centaine de personnalités de cinquante-trois pays.

<sup>56</sup> In P. Braillard note (1) BRAILLARD 82, page 12.

Rachel Carson intitulé « *Le printemps silencieux* » souligne la toxicité des pesticides agricoles et lance une réelle prise de conscience.

En Europe, le chercheur italien Valerio Giacomini écrit, en 1962, à propos des dynamiques urbaines : « *Lorsque les hommes vivaient plongés dans les systèmes naturels, ils trouvaient l'unité même de la nature qui gardait un rôle prééminent de régulation pour la conservation des grands équilibres physiques et biologiques. Mais l'éloignement progressif de la nature, qui a atteint son maximum dans les systèmes artificiels des grandes villes actuelles, a affaibli cette liaison jusqu'à l'interruption totale. L'effort nouveau à réaliser n'est pas un impossible retour à la nature, mais la construction d'une nouvelle cohérence systémique. Les grands problèmes de l'habitat humain, devenus extrêmement critiques dans les centres urbains, ne constituent plus la tâche exclusive des sciences particulières et des différentes technologies, ni de l'ensemble des sciences et technologies. Toute la culture doit s'y engager aussi, réalisant des solidarités nouvelles, des collaborations globales pour embrasser une totalité qui échappe aux efforts spécialisés [...]* (ANTOINE 98, page 11).

Le premier rapport du Club de Rome marque un réel tournant dans le questionnement des relations entre l'homme et son environnement terrestre dans un contexte d'incidences avec une « *mise en question du dogme du progrès et de la croissance* » (BRAILLARD 82 page 13). Emergence des associations civiles, questionnements des modèles de développement, interrogations prospectives de l'humanité, la problématique environnementale contemporaine prend sa pleine dimension. Les apports du Club de Rome ponctuent le développement de la problématique environnementale et, à cet égard, placent la politique comme un des pivots à l'action.

Si la première série d'études<sup>57</sup> fournies entre 1972 et 1980 ne développe pas un ensemble de considérations relatives à l'intégration du facteur « environnement » dans la pensée économique, il n'en demeure pas moins que leur contribution permet d'envisager la problématique à l'échelle planétaire, de reconnaître le caractère

---

<sup>57</sup> C'est-à-dire les cinq premiers rapports, « *halte à la croissance* » 1972, « *Stratégie pour demain* » 1974, « *Sortir du gaspillage* » 1976, « *But de l'humanité* » 1977, « *Energie, le compte à rebours* » 1978 (BRAILLARD 82).

systemique de la question et renforce la nécessité d'une action internationale dans le domaine. La réalité d'une question sociale prend sa pleine dimension avec la constitution publique des courants de pensée, dans leur forme politique.

Principalement portée depuis les années 1920, par les chercheurs américains en écologie et en sociologie, une revendication écologique se structure (P.Acot *in* AUBERT - SYLVESTRE 98, pages 15-24). Caractérisée par différentes tendances internes, l'écologie politique prend sa réelle matérialité à l'articulation des années soixante tant en Europe qu'en Amérique du nord.

L'écologie politique va placer au cœur des débats la question de la place de l'homme dans son environnement en mêlant les dimensions philosophique et éthique. Oscillant entre des positions radicales et des volontés plus souples d'intégration, les questions soulevées par l'écologie politique contribueront à la remise en question des modèles socio-économiques développés jusqu'alors. Les cas de la France comme de l'Allemagne sont assez représentatifs des situations conflictuelles qui fondent la revendication populaire et l'emprise croissante des mouvements écologiques.

En France et en Allemagne les orientations vers la production d'énergie à partir de centrales thermonucléaires cristallisent les mouvements revendicateurs d'une prise en compte politique de l'environnement. Ces mouvements articulent leurs revendications autant autour de la sécurité des personnes qu'autour de la protection de la nature, de ses particularités et équilibres.

Le cas français devient exemplaire et unique au monde au cours de l'année 1974 avec la candidature aux élections présidentielles de l'écologiste R. Dumont et ouvre la voie à la représentation publique des mouvements, en dehors du simple cadre associatif traditionnel. Cette ouverture à la voie de la représentation, malgré les divisions internes, va conduire à la présence croissante des partis « verts » au sein des Etats membres de la communauté européenne et même au sein des structures représentatives de l'Europe puisqu'en 1994 vingt-trois<sup>58</sup> députés européens appartiennent à ces divers mouvements (PRIEUR 96, page 37).

En Allemagne, bien que les mouvements verts, les « *Grünen* » soient très ancrés, ils ne prennent pas le chemin d'une politisation conventionnelle et restent

---

<sup>58</sup>Douze Allemands, quatre Italiens, deux Belges, deux Irlandais, un Danois, un Luxembourgeois, un Néerlandais (PRIEUR 96, page 37).

insérés dans une logique contestataire, ce qui par ailleurs ne les empêchera pas, au cours des années quatre-vingt, de participer à l'exécutif de différents Länder.

En Grande-Bretagne, les mouvements « verts » ne sont pas représentés sur l'échiquier politique, du fait de son système particulier de représentation. Néanmoins, les mouvements sociaux vont s'orienter vers la composante associative et largement renforcer le nombre des adhérents et sympathisants. (CNF 94, T-II, page 50).

En Amérique du nord, le cas est un peu similaire, mais là le pouvoir de pression s'opère par un corps de consommateurs relativement exigeants quant aux questions liées à la problématique environnementale et qui motivera un ensemble d'attitudes de régulation de la part de l'administration (CNF 94, T.II, page 50 ).

Cette arrivée des questions environnementales dans le débat économique et social, relayée par une écologie politique naissante, ouvre et mêle l'ensemble des questions relatives à la protection de la nature, aux paysages, au cadre de vie et interroge de fait l'aménagement du territoire. Cette globalité du questionnement entraîne une remise en cause profonde de l'organisation du monde suivant deux plans.

Le premier place le débat à l'échelle globale, ce qui est par essence son fondement, le second tend à traduire localement les réalités environnementales et à organiser leur prise en compte. Modifiant d'un côté, la conceptualisation du monde, de l'autre, les façons d'appréhender le territoire et ses ressources, ce nouveau positionnement entraîne dans les faits un ensemble de confusions conceptuelles et matérielles. En même temps, il motive l'organisation de règles tendant à prendre en compte les réalités environnementales et à les insérer dans l'organisation des hommes.

## **2.22 La mise en scène internationale de la problématique environnementale**

Le contexte social, politique et économique des années soixante-dix conduit les acteurs institutionnels à interroger les notions de développement à l'échelle des coopérations internationales. Si différentes règles de droit commencent à répondre aux problématiques posées par les atteintes à l'environnement (dans sa grande complexité), et qu'un ensemble de revendications sociales interrogent les modèles du développement, la question du rôle de l'Etat et des politiques publiques en

général s'impose. C'est lors de la conférence intergouvernementale d'experts sous l'égide de l'ONU, à Stockholm en 1972, que sont posés politiquement pour la première fois les problèmes de l'environnement.

Dans la droite ligne des premières questions posées par le droit, la perspective d'une conférence internationale est initiée par l'assemblée générale des Nations-Unies le 3 décembre 1968 sous l'impulsion du Conseil Economique et Social de l'institution. Ce fait n'est pas sans importance car la volonté exprimée réfère à l'Article 10 de la Charte de cette même organisation, qui affirme que l'assemblée générale des Nations-Unies « *peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte [...] et formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux membres de l'ONU, au conseil de sécurité.* » (LAVIEILLE 98 page 70). L'environnement se présente dès lors, au tournant des années 1970, comme une question majeure dont il est important de débattre<sup>59</sup>.

La présence du Conseil Economique et Social à l'initiative de la conférence n'est pas sans raison. Il faut en effet constater que la commission économique pour l'Europe des Nations-Unies travaille depuis 1956 sur des questions de pollutions notamment sur les pollutions des eaux et de l'air par le charbon.

La conférence de 1972 ébauche le concept « d'écosystème mondial ». Elle questionne les réelles volontés de protection de la nature et de l'environnement et affirme la nécessité d'une politique de conservation plus dynamique : « *... une politique de conservation devrait viser en définitive à aménager le milieu de telle sorte qu'il contribue à la santé physique et mentale de l'homme et à l'épanouissement de la civilisation (...) les méthodes de conservation (...) doivent viser à maintenir (...) les conditions qui permettent aux meilleures qualités de l'homme de s'épanouir* » (ACOT 88, pages 229-230).

Plus globale dans sa conceptualisation, la conférence tend à approcher les questions en dépassant le simple cadre de la protection de la nature et de la conservation de ses objets constitués comme les monuments naturels et cela même si deux conventions majeures seront signées dans les perspectives de protection et de

---

<sup>59</sup> L'assemblée générale des Nations-Unies émettra les mêmes recommandations le 22 décembre 1989 pour la tenue d'un sommet sur l'environnement et le développement qui prendra la forme de la conférence de Rio en 1992.

conservation (la conservation des zones humides d'importance internationale en 1971<sup>60</sup>, et la convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel à Paris le 16 novembre 1972 - PRIEUR 96, page 45).

Les ouvertures faites lors de la conférence de Stockholm synthétisent de façon concrète les modalités selon lesquelles la problématique globale est soulevée. Si P. Acot retient, entre autres, les limites internationales de cette conférence par l'absence de l'URSS (malgré sa participation aux travaux préparatoires), il convient de reconnaître qu'elle jette les réelles bases d'un droit international de l'environnement et permet la formation de politiques publiques volontaires à l'échelle des Etats. Ceci peut être appréhendé par l'étendue des questions abordées qui, loin de limiter la problématique à la conservation et à la protection de la nature, des biens et des personnes, met aussi en scène l'armement atomique, les problématiques des pays en voie de développement, les questions des rapports Nord-Sud et du colonialisme en général.

De la même façon, la conférence fait une large place aux questions liées à la maîtrise d'une connaissance scientifique globale, partagée et disponible. La conférence de Stockholm est souvent considérée dans le sens commun comme un point de départ des questions environnementales. Sans aller totalement contre cette considération, il nous semble majeur de souligner que la rupture relative s'opère plus par la reconnaissance de l'enjeu politique que constituent les questions des relations à l'environnement (en sus des enjeux liés à la territorialité et à sa relative suprématie reconnue par le traité de Westphalie en 1648), et par l'insertion des perspectives d'avenir dans la question des rapports de la société à son environnement naturel que par une découverte soudaine de la question.

A. Kiss le souligne en retenant différents extraits des principes 1 et 2 de la convention de Stockholm :

- « *[l'Homme] a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.* » *Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir... »* (KISS 89a, page 364).

---

<sup>60</sup> Convention Ramsar du nom de la ville d'Iran où elle a été signée le 2 février 1971.

Responsabilité des Etats dans le cadre de leur relation « de bon voisinage » corrélée au caractère transfrontalier des pollutions, la question morale des arbitrages politiques est soulevée. Ces ouvertures posées par la conférence de Stockholm rendent réel l'enjeu démocratique que posent les questions environnementales dont le droit rappelle la charge commune. Dépassant les cadres préalables et sectoriels, la conférence reconnaît la nécessité d'une réflexion globale et d'un travail d'investigation plus soutenu. Ainsi dans la droite ligne de la conférence, les Nations-Unies lancent le 15 décembre 1972 le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE<sup>61</sup>).

Le Programme est en réalité un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations-Unies qui est constitué d'un conseil inter-étatique de cinquante huit membres avec un secrétariat au Kenya et à l'intérieur duquel la participation des pays en voie de développement est en constant accroissement. Les rapports de présentation de l'Organisation des Nations-Unies, quant à l'historique du concept de développement durable qui intervient au cours de la décennie quatre-vingts, mentionnent largement cette mutation dans la composition des Nations-Unies.

*« A ses débuts, l'organisation était dominée par les pays industrialisés, notamment les Alliés victorieux de la Seconde Guerre mondiale. Dès le milieu des années 50, des Etats nouvellement indépendants du tiers monde, auparavant dépendants ou colonisés, font leur apparition, intègrent les Nations-Unies en nombre croissant et, avec le temps, occupent une position de force au sein de l'Assemblée Générale.*

*Ces changements font progressivement sentir leurs effets dans les débats sur le développement et l'environnement. Les pays du tiers monde ont l'intention de s'industrialiser, ce qui est leur droit le plus strict. Craignant que les soucis écologiques des nations déjà industrialisées de l'hémisphère Nord ne les privent des chances de croissance économique qui leur sont indispensables pour sortir de la pauvreté, ils commencent à défendre avec insistance l'idée que si le développement futur doit être écologiquement viable, il devra s'accompagner d'une modification*

---

<sup>61</sup> « *L'ONU et le développement durable* » Programmes des Nations Unies pour l'Environnement « *Origines* » on, Association canadienne pour les Nations Unies, <http://www.unag.org>, décembre 2001.

*fondamentale des relations Nord–Sud, en particulier dans les échanges commerciaux et financiers»<sup>62</sup>.*

Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement n'est pas isolé dans la démarche d'information. Ainsi en 1970, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) crée un Comité pour l'environnement. En instituant un support à la réflexion, l'organisation internationale, reconnue par ses motivations de libéralisme économique moins de dix ans après sa création, permet à la problématique de se diffuser aux différentes échelles institutionnelles.

Elle ouvre ainsi la réflexion suivant les notions de développement et d'environnement. Précisons qu'à sa création en 1961 l'OCDE regroupe une vingtaine de pays signataires et ses objectifs s'énoncent sans ambiguïté quant aux perspectives initialement ouvertes.

Les articles 1 et 2 de la convention déclinent :

- *« Article 1 of this convention requires the Organisation to promote policies designed to achieve the highest sustainable economic growth and employment convention and a rising standard of living of the population. This must be achieved while maintaining financial stability inside the OECD area as well as on a world scale. The same article also requires that Member countries contribute to the expansion of world trade on multilateral and non-discriminatory basis. Under the terms of the article 2 of the convention, OECD countries undertake to ensure economic growth and external and internal stability, to reduce obstacles to trade in goods services, to liberalise movements of capital, and to contribute to the economic development of all the world countries. Member undertake to keep each other informed and to provide the organisation with the information necessary for the accomplishment its tasks, and to consult together, carry out studies and co-operate closely. »<sup>63</sup>*

---

<sup>62</sup> « *L'ONU et le développement durable* » Programmes des Nations Unies pour l'Environnement « *Historiques* » on, Association canadienne pour les Nations Unies, <http://www.unag.org>, décembre 2001.

<sup>63</sup> Source OCDE site <http://www.oecd.org>

Développement des potentialités économiques, libéralisation des marchés et des capitaux, constitution de zones de libre échange, généralisation des références de confort sont les grandes orientations qui motivent le fondement des accords économiques et de développement entre les Etats. Si les valeurs revendiquées se chargent de considérations quant au pluralisme démocratique et au respect des droits de l'Homme, les faits eux conduisent à l'ouverture inconditionnelle des marchés.

La prise en compte des « équilibres écologiques » ou encore de la protection de l'environnement ne font pas l'objet de condition *sine qua non* à l'adhésion ou à la participation. Pourtant les contributions de l'OCDE sont, de l'avis des auteurs, assez considérables quant à l'émergence d'un droit de l'environnement autonome notamment en ce qui concerne les pollutions transfrontalières, la gestion des ressources naturelles, les zones côtières, les produits chimiques et les substances toxiques ou dangereuses en général (PRIEUR 96 page 46).

Il est à noter aussi que l'OCDE sera l'instigatrice du principe Pollueur/Payeur dans sa recommandation C(72) 128 du 26 mai 1972. Principe dont la mise en œuvre posera de nombreux problèmes juridiques et économiques même si elle rationalise la question de la problématique environnementale en permettant l'internalisation des coûts externes<sup>64</sup>.

La mise en scène internationale de la problématique environnementale avec en particulier les questions posées par la pérennité, le partage des ressources trouve écho à l'échelle des politiques nationales. Ainsi le Président de la république G. Pompidou, en voyage officiel aux Etats-Unis<sup>65</sup>, déclare le 28 février 1970 : « *Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires fautes desquelles le monde deviendrait irrespirable* » (PRIEUR 96 page 26). En substance, le Président souligne la « *Contradiction de notre société : accumulation des biens de consommation, disparition des biens élémentaires les plus nécessaires à la vie, l'air et l'eau* » (AMBROISE-RENDU 74 page 5). En Europe, sur le plan politique, les

---

<sup>64</sup> La définition même du principe ouvre un grand nombre de débats. Toutefois la définition retenue par la CEE et l'OCDE établit que le principe «  *vise à faire prendre en charge les dépenses de lutte contre la pollution par le pollueur* » (PRIEUR 96 page 135).

<sup>65</sup> Discours de Chicago 28 février 1970.

déclarations de principe ponctuent les questions qui se posent et pré-définissent, en quelque sorte, les orientations envisagées.

Le Comité des Ministres européens inscrit la problématique environnementale à ses travaux en 1961 et crée en 1967 un centre '*Naturopa*' structuré sous la forme d'un réseau d'agences nationales avec un ensemble de correspondants. Cette orientation s'inscrit dans la droite ligne des directions proposées tant sur le plan international qu'à l'échelle des politiques intérieures. Sur le plan des recommandations, c'est la *Charte Européenne de l'eau*, la *déclaration de principe sur la lutte contre la pollution de l'air* de 1968 et en 1972 la *charte des sols*, toujours par la même institution européenne, qui développent les volontés et tentatives de régulation (LAVIEILLE 98 pages 65-78).

Le cas de l'Europe n'est pas dénué d'intérêt si l'on s'interroge sur l'initialisation des processus correctifs dans le développement des activités humaines. La Communauté Economique Européenne est instituée par le traité de Rome en 1957 et aucune assertion des textes fondateurs ne prend en compte la dimension environnementale dans la mise en œuvre des politiques de la communauté. Initialement orienté, comme nous l'avons préalablement évoqué vers le développement économique et social, le réajustement intervient en 1971 sous l'impulsion du Comité des Ministres et de la Commission.

A. Spinelli, alors Commissaire responsable des questions d'environnement, écrit : « *C'est vers l'adoption d'une nouvelle attitude que la Communauté et ses Etats membres doivent désormais orienter leurs efforts : envisager davantage les aspects qualitatifs que quantitatifs du progrès technologique, tenir compte du coût social de la dégradation de l'environnement, intégrer les facteurs écologiques dans les programmes et décisions publiques.* » (PRIEUR 96, page 47).

Faisant écho à la conférence de Stockholm, la conférence des chefs d'Etats de la communauté tenue à Paris les 19 et 20 octobre 1972, comme la réunion des ministres de l'environnement de la communauté à Bonn à la même époque, marquent publiquement la volonté de prise en compte de la politique environnementale dans les orientations de l'Europe.

Le 5 mars 1973 est conclu un accord entre les Etats membres qui stipule l'engagement des Etats à l'information réciproque « *des dispositions législatives, réglementaires ou administratives comme toute initiative internationale relative à la*

*protection de l'environnement et pouvant avoir une incidence sur le Marché Commun ou présentant un intérêt particulier pour la Communauté.» (LAVIEILLE 98, page 79).* Cette année 1973 marque ainsi le départ des programmes européens en faveur de la connaissance et de la prise en compte de l'environnement à l'échelle communautaire.

## **2.23 L'évolution des cadres réglementaires et institutionnels**

Le développement d'une politique publique de l'environnement s'inscrit dans cet ensemble complexe et pose la question des mutations des fonctions de l'Etat. En cela la mise en acte tend à interroger les perspectives poursuivies dans le cadre des politiques de développement et a fortiori les politiques de l'aménagement, ce que nous traiterons au travers des différents chapitres de notre second titre.

Quoi qu'il en soit, la manifestation la plus tangible de la mise en acte de la politique publique est, sans aucun doute, la constitution du ministère de l'environnement comme l'organisation de règles de droit interne visant à une prise en compte de la problématique nouvellement révélée. Au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, la mise en place de structures administratives se multiplie un peu partout dans les sociétés occidentales comme dans certains pays en voie de développement.

Ainsi, pour M Prieur, *“le droit de l'environnement présente le grand intérêt d'être accompagné, sur l'ensemble de la planète, d'expériences législatives et de réflexions doctrinales, qui, au delà des systèmes culturels, économiques et sociaux particuliers, pose en fait le même problème : quel droit pour un meilleur environnement ? La pression des organisations internationales particulièrement actives en matière d'environnement a conduit à une internationalisation de la lutte pour l'environnement mettant ainsi en place une nouvelle forme de solidarité entre les peuples.” (PRIEUR 96, page 14).*

Soulignons aussi que la création d'un ministère ou les tentatives d'organiser les règles de droit ne sont pas toujours traduites par une réelle avancée en droit positif et ce malgré différentes déclarations, comme celle du garde des sceaux Jean Lecanuet en 1976 : *“le non respect des règles protectrices de l'environnement constitue aujourd'hui un comportement socialement dangereux au même titre que*

*certains actes qui, depuis longtemps, tombent sous le coup de la loi pénale.* ” (CNF 94 T-II, page 58).

En France, la création du ministère de l'environnement en 1971 s'inscrit au centre de ces différentes réalités. Si nous reprenons les différentes investigations que nous avons conduites, nous avons d'un côté un ensemble de réalités matérielles qui nécessitent une intervention de l'Etat : la protection des biens et des personnes, la nécessité reconnue de protection des espaces et des espèces, le dépassement des caractéristiques frontalières ; de l'autre, un ensemble de revendications qui obligent le pouvoir à énoncer et à affirmer sa position : les interrogations relatives au développement technologique, la remise en cause du développement industriel et des modèles de solidarité, la notion du danger encouru.

Ces réalités se traduisent par l'affirmation d'une volonté publique organisée en premier lieu autour des axes de protection de la nature et de lutte contre les nuisances : c'est l'instauration du «Ministère de l'impossible<sup>66</sup>».

Contraint par les orientations et la prédominance du développement économique, soumis à la réalité existante d'un cadre réglementaire, le développement d'une politique publique se concrétise suivant un schéma d'opposition aux visées intégratives : zonages, normalisations, contrôle des installations, etc. La complexité de la mission repose sur un ensemble croisé allant de la nécessaire rigueur du droit, qui s'appuie sur des réalités tangibles, au caractère hypothético-déductif du savoir et à ses incertitudes en passant par une hiérarchisation des enjeux et le contexte mobile des atteintes constatées.

Dans le même temps, la nécessité d'intervention est rendue tangible par l'accroissement des atteintes, la prise en compte des notions de risques, la reconnaissance des quantités finies que constituent les ressources, les crises du développement, la volonté internationale d'intervention.

Cet ensemble complexe d'interactions entre les champs que peut recouvrir la problématique environnementale conduit le législateur à adopter un ensemble de lois et mesures cadres tendant à la prise en compte des questions posées. Pour autant,

---

<sup>66</sup> Robert Poujade, « *Le ministère de l'impossible* », Calmann-Levy, Paris, 1975, 271 pages.

elles ne seront pas réellement codifiées<sup>67</sup> puisque le code de l'environnement est plus apparenté à un rassemblement des textes ayant trait à la protection de la nature et la lutte contre les nuisances (PRIEUR 96). Cette hiérarchie se décline en dehors des attitudes ponctuelles, à partir des années soixante-dix avec un ensemble de lois, décrets, circulaires et arrêtés conforme à l'esprit des conventions et accords internationaux ou bilatéraux de coopération. La pyramide des normes se répartit entre des critères de lutte, de protection ou de conservation, de normalisation et de gestion à l'encontre des problématiques rencontrées, comme nous l'avons préalablement détaillé.

La diversité des approches morcelle la cohérence des tentatives de régulation. La protection de la nature et la lutte contre les nuisances constituent les pivots de l'architecture du droit relatif à l'environnement. Ainsi, si les lois du 10 et 19 juillet 1976 sur la protection de la nature et celle relative aux installations classées insèrent dans leurs articles le terme « environnement », elles ne le dotent pas d'une définition claire. Ceci posera différents problèmes aux juristes qui ne disposeront pas d'un cadre de référence (PRIEUR 96). Le travail de M. Prieur quant à l'approche du droit de l'environnement donne la pleine mesure de cette complexité sémantique. L'auteur, en explorant les sens « habituels » ou spécifiques du terme environnement, en dresse les linéaments.

Il convient que du cadre de vie à la qualité architecturale ou esthétique, de la nature à la qualité de la vie, au champ spécifique de l'écologie le néologisme « environnement » a des contours incertains et à la fois d'une grande précision (PRIEUR 96, pages 1- 22).

La réelle et première tentative de codification du terme ne s'établira qu'en 1989 dans le code rural avec le décret n°89-804 du 24 octobre 1989 qui reprend l'article 1 de la loi du 10 juillet 1976 comme article L.200-1 (PRIEUR, 96)<sup>68</sup>.

Institutionnellement, la définition d'une ligne construite en matière de politique publique est assez incertaine jusqu'à la fin des années quatre-vingts. Le ministère institué connaît une succession de réajustements. Ces derniers conduisent à le doter d'une délégation à la qualité de la vie, puis à le transformer en un ministère de l'environnement et du cadre de vie en 1978 (en le détachant du ministère de la

---

<sup>67</sup> Il faudra attendre l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 pour que le code de l'environnement soit réellement codifié (Code de l'environnement - DALLOZ 2002).

<sup>68</sup> Notons que ce point nous pose question car le Code de l'environnement Dalloz fait référence expresse au décret 89-805 du 27 octobre 1989 JO du 4 novembre 1989.

culture). Au cours de la décennie qui suivra sa création, il sera doté d'une administration centrale, elle-même soumise à un ensemble de réajustements contextuels. Il s'agit des décrets portant sur la création d'une délégation à la recherche et à l'innovation (n°84-56 du 25 janvier 1984), de ceux relatifs à la coordination des compétences, notamment au titre du conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection du même nom (décret n°86-1175 du 31 octobre 1986 – décret n° 87-564 du 21 juillet 1987).

Sur le plan des attributions, inhérentes aux différents intitulés, ces dernières seront renforcées comme l'encadrent les différents décrets qui jalonnent la courte histoire des politiques publiques en la matière. C'est le décret n°16-1085 du 29 novembre 1976 qui lui transfère une part de la police des eaux, en lien avec les ministères de l'équipement et de l'agriculture ; le décret n°79-460 du 11 juin 1979 qui étend ses compétences à différents domaines relevant initialement du ministère des transports. Sans en dresser la liste exhaustive nous pouvons considérer que le décret n° 92-396 du 16 avril 1992 rend compte des orientations poursuivies et des attitudes construites en la matière.

Ainsi l'article 1<sup>er</sup> énonce :

- *« Le ministre de l'environnement est chargé d'assurer la qualité de l'environnement, la protection de la nature, la prévention, la réduction ou la suppression des pollutions et des nuisances, la police et la gestion de la chasse, de la pêche en eau douce, la police et la gestion des eaux à l'exception du domaine public fluvial affecté à la navigation et à la police y afférente, la protection des paysages, des sites du littoral et de la montagne ; il assure la coordination de l'ensemble des actions concernant la prévention des risques majeurs, d'origine technologique ou naturelle.*

*Le ministre de l'environnement est également chargé de favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement, ainsi que de proposer les actions de nature à améliorer la qualité de la vie.*

*En outre, le ministre de l'environnement participe à la détermination des politiques en matières d'urbanisme, de transport et d'aménagement de l'espace rural et forestier ainsi qu'aux décisions déclarant d'utilité publique les*

*grands équipements d'infrastructure. Le ministre de l'environnement assure la coordination des politiques menées en faveur de l'environnement ; à ce titre il a qualité pour présider le comité interministériel de la qualité de la vie. » (Article 1<sup>er</sup> du décret n°92-396 du 16 avril 1992).*

Si l'évolution de la formalisation des politiques publiques prend corps par la constitution d'un ministère indépendant, aux attributions distinctes, les réajustements généraux portés à l'organisation ministérielle peuvent aussi attester des orientations poursuivies. La problématique développée sous un angle plus transversal quant aux attitudes de régulation à entreprendre, nous pouvons relever qu'une perspective de coordination est envisagée.

En 1978, le décret n°78-243 du 6 mars, institue un fonds d'intervention pour la qualité de la vie rattaché au ministère de la culture et de l'environnement (Article 5 du sus-dit décret Code Dalloz 92, page 21). De même, l'affirmation du rôle du haut comité de l'environnement par le décret 82-458 du 38 mai 1982 est précisée : *« le haut comité de l'environnement institué auprès du Premier ministre, est présidé par le ministère de l'environnement »* (article 1<sup>er</sup>).

L'article 2 précise :

- *« Le haut comité connaît des problèmes de l'amélioration du cadre de vie, et notamment de la lutte contre les pollutions et nuisances de toutes sortes, de l'évolution des équilibres écologiques, de la protection de la nature, de la maîtrise des paysages et de tous les autres éléments qui concourent à la qualité de l'environnement de l'homme ».*

Sa mission s'organise en différents points, d'une part : *« Il dégage des orientations pour la politique de l'environnement en tenant compte des orientations générales des politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Il est consulté pour les objectifs du Plan ».* Suivant cette orientation, il exerce une mission de prospective, et peut, à cet égard, faire toute proposition au Gouvernement concernant les études et actions à entreprendre.

D'autre part, il vise au développement d'un cadre de concertation, pour cela :  
*« Il s'attache, dans ces propositions, à prendre en compte le développement et la participation des citoyens à la protection de l'environnement et propose les mesures de nature à développer cette participation aux différents niveaux territoriaux ».*

A cet effet, il propose et diffuse *« Une information claire, fondée en particulier sur les connaissances scientifiques, et les éléments d'une politique de formation des jeunes et des adultes aux problèmes d'environnement ».*

Enfin son rôle consultatif sur les plans techniques et réglementaires est encadré. *« Il peut être consulté par les administrations responsables sur les projets des textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur l'environnement ou sur leurs projets de réforme importante dans ce domaine. Il est consulté sur les grands projets d'intérêt national dont le ministre de l'environnement est saisi pour avis. Il est consulté lors de la préparation du rapport annuel sur l'état de l'environnement. »* (DALLOZ 92, page 21-23).

Si les missions sont clairement définies, la question des relations interministérielles reste entière. Ainsi en décembre 1982, à partir des orientations ouvertes par la décentralisation, les questions relatives aux modalités selon lesquelles la coordination interministérielle peut être envisagée sont encadrées par un décret. Outre la création d'un comité interministériel le décret précise les cadres dans lesquels les actions peuvent être développées.

Le décret 82-1018 du 2 décembre 1982 précise :

- *« Il est créé auprès du Premier ministre un comité interministériel de la qualité de la vie chargé de définir, d'animer et de coordonner la politique conduite par le Gouvernement en matière d'environnement et de qualité de la vie. Il décide de l'utilisation du fonds d'intervention de la qualité de la vie pour favoriser les actions expérimentales et innovantes menées par les différents départements ministériels qui tendent à mettre en valeur et à protéger les sites naturels, à lutter contre les pollutions et risques résultant de l'activité des différents agents économiques, à favoriser les actions d'initiation, de formation et d'information des citoyens en matière d'environnement en liaison avec les*

*associations concernées, à améliorer les rythmes de la vie dans leur incidence sur l'environnement » Art. 1<sup>er</sup> (DALLOZ 92, page 23).*

Mais la réelle impulsion dans la réorganisation se fera au cours de la décennie suivante avec la mise en place des agences et instituts ayant en charge le suivi des problématiques induites par la reconnaissance du système global. Ainsi sont créés au tournant des années quatre-vingt-dix : l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS - décret n°90-1089 du 7 décembre 1990), l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME – décret n°90-1130 du 19 décembre 1990), un comité de coordination pour la recherche en environnement (décret n° 91-732 du 26 juillet 1991) et l'Institut Français de l'ENvironnement ( IFEN - décret n° 91-1177 du 18 novembre 1991).

Les différentes missions confiées comprennent la production d'information, le lancement des études et des programmes, les recommandations et le suivi des actions entreprises et posent la question des échelles de mise en oeuvre des orientations à poursuivre.

A cet effet, le décret instituant l'Institut Français de l'ENvironnement (IFEN) précise par son article 2 :

- *« En liaison avec les institutions nationales et internationales intéressées et notamment l'Agence européenne, l'Institut français pour l'environnement a pour mission d'élaborer et de diffuser la documentation et l'information à caractère scientifique et statistique, (...). Art.4 : l'Institut français de l'environnement a accès à toutes les informations relatives à l'état de l'environnement collectées par les diverses administrations et établissements publics de l'Etat. » (DALLOZ 92, pages 34-35).*

La question de la mise en acte des politiques publiques prend également appui sur les échelles départementale et régionale. A l'échelle régionale, la question des volontés publiques orientées vers les problématiques économiques, le développement de la politique publique repose sur les transferts de compétences ouvertes par la décentralisation de 1982. C'est la création des délégations régionales

qui se substituent aux « simples » délégués régionaux que le décret n°79-181 du 6 mars 1979 avait institués.

Les délégations régionales de l'environnement sont constituées par « *fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, b) des services régionaux d'aménagement des eaux ; c) des délégations de bassin, d) et dans les limites et les conditions définies par l'arrêté interministériel prévu à l'article 12 du présent décret, des services hydrologiques centralisateurs.* »

Les missions afférentes aux délégations régionales sont organisées autour du suivi et de l'application des politiques publiques : recueil et diffusion de l'information, coordination des études et des méthodes de suivi et de prise en compte, application des législations dans l'étendue du champ (art. 7a).

- « *Est chargé de l'application des législations relatives à l'eau, à la protection des sites, à la protection de la nature, à l'architecture et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, aux études d'impact, à la publicité et aux enseignes et à la protection des paysages, notamment pour le littoral et la montagne, et assure des missions d'inspection et de police relative à la mise en œuvre des mesures de protection.* »

A un autre niveau, c'est l'affirmation du principe de co-responsabilité des régions en matière d'environnement portée par la répartition des compétences de la loi du 22 juillet 1983 où selon M. Prieur « *le sénat avait voulu attribuer aux régions une responsabilité spécifique pour l'environnement accompagnée d'une dotation en crédits de fonctionnement se substituant aux crédits précédemment attribués par l'Etat* » (PRIEUR, 96, page 226).

A l'échelle départementale, outre les pouvoirs des conseils généraux, notamment en matière d'acquisition et de protection d'espaces, l'affirmation des orientations poursuivies se fait lors des premières déconcentrations du pouvoir de l'Etat en 1975 (PRIEUR 96, page 227). Ce sont, sur le plan administratif, les services de l'agriculture et de la forêt qui ont en charge la coordination des actions. Approchée au titre de la protection de la nature (article R.251 du code rural) et de la protection contre les nuisances et pour l'amélioration de l'environnement, l'affirmation des volontés se concrétise principalement par le renforcement des pouvoirs de police. Ainsi le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt assure à

l'échelle départementale les missions dévolues au ministre de l'environnement dans les domaines de la protection des milieux naturels, protection de la faune et de la flore sauvage, gestion et police des eaux, gestion des milieux naturels aquatiques et mise en valeur piscicole, proposition des inspecteurs aux installations classées (Article 1<sup>er</sup> § 2 à 7 de l'arrêté du 17 décembre 1987 pour application de l'article 2 du décret n°84-1193 du 28 décembre 1984).

Si le renforcement de l'organisation institutionnelle permet d'appréhender l'extension et la confirmation de la préoccupation environnementale sous ses différentes formes, l'affirmation des politiques publiques se matérialise par un ensemble d'orientations concrètes en appui des règles de droit énoncées, de la répartition des compétences et des cadres institutionnels en place.

C'est la définition d'une politique volontaire du traitement des déchets ménagers puis industriels, à partir de la loi-cadre de 1975 ; le renforcement des démarches de normalisation environnementale sur les plans techniques et procéduraux, sur les bases des normalisations industrielles existantes depuis 1947<sup>69</sup> ; l'affirmation d'une politique des transports, à partir de la loi sur les transports intérieurs de 1982. Le développement d'un ensemble de politiques publiques thématiques tend à la prise en compte de la problématique à partir des contraintes existantes.

La multiplication et la modification de la composition des déchets ménagers (+ 60% depuis les années 60)<sup>70</sup> contraignent les acteurs locaux à la mise au point de stratégies plus globales. Elles reposent sur l'organisation de la « filière déchets » qui est au cœur de la problématique environnementale, même si celle-ci n'est pas issue d'une revendication sociale forte, ni liée à une problématique d'atteinte ou de mise en danger (bien que des cas de pollution diffuse soient constatés : ici et là).

---

<sup>69</sup> La normalisation technique initialement induite par des questions de compatibilité technique et industrielle est portée par l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO). Son origine remonte aux années 1900 dans le domaine électrotechnique avec en 1906 la création de la CEI (Commission Electrotechnique Internationale). Le dispositif s'est réajusté à partir de 1987, avec l'arrivée des générations de normes approchant les processus d'administration. Elles instituent un cahier des charges, basé sur la notion de « qualité » d'un produit ou d'un service. Elle repose sur les référentiels « éco-audit » ou « SMEA » : Système communautaire de Management Environnemental et d'Audit.

<sup>70</sup> C. Defeuilley, O. Godard Les nouvelles politiques de gestions d'emballages, in « *Les politiques de l'environnement, évaluation de la première génération* », S/D B.Theys, éditions Recherches, Paris, 1998, page 189.

Le cas des normalisations semble plus stratégique car il offre un moyen de régulation interne aux développements des activités. A la fois, il peut s'inscrire comme un mode concurrentiel à plus ou moins long terme face à la demande économique, institutionnelle et/ou sociale. C'est l'exemple de l'évolution des demandes de conformité aux labels environnementaux dans la passation des marchés publics, l'accroissement des écoproduits, la normalisation des équipements automobiles, etc. (LESOURD 96, page 101).

Imbriquée dans le contexte international de normalisation et de revendication sociale, la mise en œuvre des politiques publiques repose aussi sur la participation citoyenne. A cet effet, et à partir de la loi du 10 juillet 1976, le rôle des associations oeuvrant à la protection de la nature et à l'amélioration de l'environnement, est codifié à partir du décret n°89-804 du 27 octobre 1989.

- Article L. 252-1 : « *Les associations régulièrement déclarées et exerçant, depuis au moins trois ans, leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément de l'autorité administrative* » (article 40 al.1<sup>er</sup> de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976).

L'agrément permet aux associations d'engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celles-ci (article R 252-4 du code rural). Sur ce point, il est à noter que l'article R 252-1 reconnaît les associations exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement et les associations locales d'usagers oeuvrant à la protection et à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement (associations dûment inscrites dans le code de l'urbanisme à l'article L-160-1) –(Code de l'environnement DALLOZ. 92, page 51).

L'institutionnalisation du rôle associatif rejoint en différents points les ouvertures faites par la loi de 1978<sup>71</sup> quant à l'information du public. Sur un autre plan, elle va

---

<sup>71</sup> Appliquée à notre problématique, la modification apportée par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui reconnaît le droit au citoyen de contester l'information, est à

même plus loin en insérant les notions de participation citoyenne et dépasse le simple cadre de l'enquête. Si nous relevons les commentaires des auteurs tels que M. Prieur ou A. Kiss, à partir de l'article L200-2 C. du code rural « *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* », nous pouvons considérer que les notions de droit et de devoir s'imbriquent et que la formalisation des volontés poursuivies par le législateur tend au dépassement de la position de citoyen bénéficiaire passif au statut de responsable actif.

*« L'élan ainsi donné à la participation des citoyens grâce à la politique de l'environnement est un apport majeur à la démocratie et notamment à la démocratie participative directe. L'aspect technique et technocratique des actions de protection de l'environnement ayant entraîné un rôle important des administrations au détriment des élus peu impliqués ni intéressés jusqu'alors à ces problèmes, a conduit inévitablement à valoriser l'intervention des citoyens, tantôt comme auxiliaire de l'administration, tantôt comme organe de contrôle »* (PRIEUR 96, page 101).

L'affirmation de la nécessaire participation citoyenne à l'effort environnemental, insérée dans le contexte d'évolution des règles de droit sera par ailleurs au cœur du 90<sup>ème</sup> congrès des notaires de France dont l'intitulé évocateur, « *Protection de l'environnement, de la contrainte au contrat* », est riche de commentaires.

D. Ferru, rapporteur général du 90<sup>ème</sup> congrès des notaires de France, reconnaît que l'évolution des politiques publiques et leur formalisation en termes réglementaires « *s'infiltrer parmi les objectifs traditionnels de l'ordre public* ». Il note que les réglementations développées par le législateur dans la conformité des orientations communautaires touchent autant les milieux urbains, ruraux ou industriels.

Dans le même temps, les travaux de la troisième commission de ce même congrès font le constat que les thématiques environnementales « *prennent chaque jour une place plus importante dans la vie privée des gens et dans leurs relations au droit public – La protection de l'environnement ne peut donc se satisfaire du clivage classique entre intérêt général et intérêt particulier, entre droit privé et droit public. La*

---

mettre en relation avec l'article 3-al.3 du décret n°71-94 du 2 février 1971, qui institue que le ministère de l'environnement a une obligation d'information.

*protection de l'environnement par le droit privé est sans doute beaucoup plus un palliatif aux imperfections du droit public de l'environnement :*

*Une analyse classique voudrait que soit réservée à l'Etat, gardien de l'intérêt général, la lutte contre la pollution au stade de la prévention, le droit privé se résignant à n'intervenir qu'au stade de la constatation des atteintes aux personnes et aux biens, c'est-à-dire au stade de la réparation. Cette analyse a vécu. Loin d'être une simple excroissance, le droit privé et plus particulièrement le droit des biens peuvent être des alliés efficaces au stade même de la prévention.*

*La logique contractuelle<sup>72</sup> est aussi nécessaire au propriétaire qui veut protéger son environnement qu'à l'Etat qui souhaite la mise en œuvre de sa réglementation » (CNF 94, pages 12-13).*

## **Trajectoire des cadres de la politique publique de l'environnement**

Le développement des politiques publiques de l'environnement approché en partie par leur cadre institutionnel et réglementaire nous permet un certain nombre de constats.

Dans un premier temps, il apparaît clairement qu'un ensemble d'attitudes tendant à la régulation des activités se dessine au cours du 19<sup>ème</sup> siècle. Cet ensemble correctif est principalement basé sur la protection des personnes, des ressources et des biens.

Dans un deuxième temps, la mise en garde par les milieux scientifiques des atteintes induites par le développement industriel et technique force l'institutionnalisation d'un mouvement de protection de la nature. Il se traduit par une mise en « réserve » d'espaces dont les caractéristiques sont remarquables à différents titres. Face à l'accroissement des atteintes aux personnes et aux problématiques de pollution avérées, l'arsenal réglementaire se renforce allant jusqu'à instituer de nouveaux objets de droit. Il s'agit d'une politique de protection.

Un troisième temps se marque avec la question des objectifs poursuivis par la société, dans son ensemble. Cette troisième phase du développement des politiques

---

<sup>72</sup> L'auteur fait référence au contrat de cession d'une entreprise agricole, industrielle, artisanale, mis en perspective des lois sur l'eau, les déchets, les installations classées. Ces textes de lois conduisent à la prise en compte de mesures agro-environnementales pour la cession, aux obligations de dépollution des sols et à la notion de déchets ultimes. (Loi du 13 juillet 1992 modifiant la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées).

publiques portées par l'Etat repose sur la politisation des revendications et sur la reconnaissance internationale des problématiques du développement liées à l'appauvrissement des ressources et aux questions de l'équilibre mondial. Elle conduit à la formation d'un corpus de droit et à l'institutionnalisation des politiques publiques à l'échelle de l'Etat et des structures internationales. Cette troisième étape complète la politique de protection engagée par une politique de régulation volontaire à visées positives.

Sans que le concept d'environnement tel que nous le reconnaissons aujourd'hui soit totalement appréhendé et sans qu'un réajustement profond des structures administratives de l'Etat soit conduit, l'affirmation des politiques publiques prend appui sur les cadres et le corpus de règles préalablement définis.

Les règles de droit se multiplient de façon importante et concernent la société dans son ensemble. Le droit y afférant se diffuse dans les autres systèmes codifiés et la question d'un droit constitutionnel est évoquée<sup>73</sup>.

Les politiques publiques se développent suivant des thématiques contextuelles et tendent à l'intégration de la problématique. La réorganisation des structures de l'Etat, au tournant des années quatre-vingts, ne conduit pas à un réajustement profond des orientations préalables. Toutefois, cette remise en question des échelles de mise en œuvre de l'action publique se caractérise par le renforcement des cadres contraignants et par la régionalisation des services de l'Etat.

Les réajustements induits permettent l'insertion d'un cadre de concertation et un ensemble de contrôles relatifs aux échelles administratives. Les orientations de la politique publique portée par l'Etat se renforcent avec une politique d'intégration et ouvrent la question des objectifs à poursuivre, des enjeux en cours aux échelles régionales.

Sans ignorer les deux grandes étapes qui marquent le développement politique de la problématique avec en 1983 le travail de la commission Brundtland, et en 1992 la conférence de Rio-de-Janeiro, nous pouvons postuler que le développement des

---

<sup>73</sup> Notons de ce point de vue les travaux de la commission Coppens dont le rapport servira de base à l'insertion de la dimension environnementale dans le préambule de la constitution par l'intermédiaire de la Charte pour l'environnement ( B. Rousseau - D. Bourg, membres de la commission Coppens - conférence de présentation du Rapport de la Commission Coppens Semaine internationale du Développement Durable - Troyes 2-5 juin 2003).

politiques publiques de l'environnement est initialement caractérisé par un arsenal réglementaire « a-territorial » mais que celui-ci évolue. Il tend à apporter des réponses aux différentes nuisances que le développement industriel et que la poursuite des objectifs du développement induisent de façon de plus en plus circonstanciée.

L'important arsenal réglementaire prend appui sur des problématiques portées par le développement de la société dans son ensemble, c'est-à-dire par l'industrialisation et les concentrations humaines. Il est motivé par les questions que la société civile pose au titre des équilibres sociaux et environnementaux, et par la dimension prospective que la société internationale reconnaît et qui a pour effet de lier les sociétés à partir d'une vision globale dans le temps et dans l'espace.

Initialement, les politiques publiques portées par l'Etat reposent sur un ensemble d'objets constitués que sont la nature, les espaces et espèces animales et végétales, leur diversité et équilibres biologiques, les ressources naturelles du sol et du sous-sol, de la mer et des milieux aquatiques en général, les sites et les paysages, l'eau et l'air au titre de leur qualité. Les cadres régulateurs énoncés visent à la protection des ressources vulnérables, à la régulation des activités et de leurs effets. Ils sont portés par une politique publique dont les développements dans le temps se caractérisent par des logiques de protection, de régulation et d'intégration.

La mise en acte des préoccupations environnementales prend appui sur les cadres existants que sont les codes minier, forestier et rural permettant d'approcher les notions de ressources et de territoire, le code de l'urbanisme qui consacre le sol comme le bien commun de la nation, le code pénal qui consacre la responsabilité civile en la matière.

Les objectifs poursuivis sont la protection des biens et des personnes, la préservation des « équilibres écologiques » par une réduction transversale des multiples pressions exercées par la société, l'intégration de la dimension environnementale, c'est-à-dire l'intégration des différentes questions que soulève la problématique environnementale. La poursuite de ces mêmes objectifs est affirmée par une volonté de contrôle plus soutenue des services de l'Etat aux échelles régionales. Les domaines appréhendés pour le développement de l'action sont très divers. Ils vont de l'habitat aux établissements humains avec les notions de qualité du cadre de vie, aux équipements et services et à l'économie avec la mise en œuvre

d'outils d'imposition et de régulations financières comme par la mise en acte de normalisations industrielles, commerciales et techniques.

La politique publique tend aussi à la définition d'un ensemble de structures institutionnelles et de mesures ayant pour objectif de permettre en partie la participation, le contrôle et la coordination des actions.

Le corpus de droit issu des volontés publiques et de la mise en acte de la politique publique ne s'impose pas comme un ensemble indépendant et structurant. Il ne s'agit pas d'un droit organique. La trajectoire en œuvre, c'est-à-dire le développement de la politique publique et la mise en place d'un ensemble d'outils dans le temps, se caractérise par un ensemble de règles diffuses poursuivant des objectifs initiaux de protection. Elle se complète par un arsenal réglementaire nécessaire à la régulation des systèmes productifs et se finalise par une volonté d'intégration préalable des points posant une question environnementale.

Le mouvement général passe d'une attitude a posteriori, la nécessité de protéger, à une attitude anticipative, l'intégration nécessaire et préalable de la prise en compte de l'environnement.

## Conclusion du titre I

La recherche des conditions et modalités suivant lesquelles des politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement se formalisent en France permet différents constats et commentaires, et cela, même si nous n'avons saisi que de façon partielle la complexité des champs à considérer. Elle ouvre aussi un ensemble de questions quant aux liens qui se tissent entre ces deux préoccupations publiques, à leurs trajectoires respectives et à la dialectique qui s'établit entre elles.

Il est possible, dans un premier temps, d'admettre que l'une et l'autre de ces politiques publiques, portées par l'Etat, se fondent à partir des questions d'équilibre posées par les modèles industriels. L'adaptation du territoire, l'organisation des hommes et des activités ou la régulation des dysfonctionnements sont motivées par la poursuite des modèles du développement construits à partir des orientations poursuivies par les sociétés occidentales aux 17 et 18<sup>ème</sup> siècles et affirmées au cours du 19<sup>ème</sup>.

Dans le même champ de considérations, nous pouvons relever que la politique publique de l'aménagement tend à organiser la croissance, si ce n'est répondre à ses exigences, et que la politique publique de l'environnement vise, au moins dans sa motivation sociale, à remettre en cause, si ce n'est les fondements, au moins le fonctionnement du développement.

Sur le même plan, il nous semble important de postuler que ces deux politiques publiques se développent à partir d'un arsenal réglementaire ébauché au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, et affirmé à l'entrée du 20<sup>ème</sup> siècle. L'une est fondée sur l'organisation des usages du sol, le droit à l'usage, l'autre sur la régulation des activités et une notion de protection des biens et des personnes. En cela, elles poursuivent, à partir de leurs orientations initiales, des objectifs pouvant être appréhendés comme opposés.

Pour la politique publique de l'aménagement, la motivation première consiste à « mettre en ordre » le développement du territoire à partir des problématiques

sociales urbaines puis des questions économiques. Cette organisation volontaire, dans un premier temps centralisée, se traduit par la mise en place d'un ensemble de cadres planificateurs et normalisateurs emboîtés. Dans un second temps, elle se caractérise par l'organisation d'actions volontaires visant à enrayer des problèmes de déclin, à répartir la croissance et le développement à l'échelle du territoire national. Ceci se concrétise par la promulgation de lois cadre ou d'orientation, la mise en place de coopération avec les échelles locales de l'administration territoriale. Insérée dans le mouvement général des questions relatives à l'organisation des pouvoirs et aux échelles de mise en œuvre, la politique publique se contractualise et son développement se spécifie.

La politique publique de l'aménagement, rendue complexe par l'évolution de la société mondiale et de l'économie en général, suit un mouvement qui accroît sa territorialité (en rapprochant l'échelle de décision et l'échelle de mise en acte). Dans le même temps, un ensemble de questions de plus en plus globales, telle que la problématique environnementale et les problèmes qu'elle pose en témoignent, commande l'insertion quantitative et qualitative de données a-territoriales.

La politique publique de l'environnement prend corps sur un mouvement de contestation de la société savante puis de la société civile. Elle est fondée à partir d'une démarche de lutte et d'opposition. Initialement centrés sur une approche par objet (les monuments naturels), les cadres normalisateurs attestant des orientations poursuivies au titre des régulations induisent une distanciation du simple cadre territorial initial, de l'objet naturel. En ce sens, l'évolution de la politique publique de l'environnement conduit à relever une démarche inverse à celle de la politique publique de l'aménagement et s'inscrit dans un mouvement de dé-territorialisation commandé par la reconnaissance croissante du système global et des problématiques induites par les notions d'équilibre de ce même système. C'est vrai pour l'émergence des problématiques de pollutions transfront[al]ières, des questions relatives aux atteintes aux milieux en règle générale.

La complexité croissante des problématiques soulevées oblige le législateur à définir des cadres dont les objectifs tendent à l'intégration de la problématique aux échelles locales de décision sur un mode transversal. Les réajustements apportés tant à la structure institutionnelle qu'aux cadres normalisateurs attestent de ces

processus correctifs dans la mise en acte allant jusqu'à la responsabilité citoyenne des actions à conduire.

La trajectoire de la politique publique de l'aménagement du territoire portée par le gouvernement se caractérise par un processus allant de l'intervention volontaire à la contractualisation territoriale pour se développer jusqu'à l'encadrement spatial.

Le processus contenu dans la trajectoire de la politique publique de l'environnement portée, elle aussi, par l'Etat se caractérise, lui, par des orientations de protection et de régulation puis d'intégration.

Le réajustement contenu passe pour l'une de la protection de l'objet territorial à la considération de l'environnement comme un ensemble complexe et global dans lequel un ensemble de facteurs naturels et sociaux agissent. La politique publique de l'environnement recommande de prendre en compte cette question des interdépendances et d'envisager la question de l'équilibre à des échelles de plus en plus fines, de plus en plus locales conformément à une représentation du monde comme un ensemble de systèmes emboîtés. Les problèmes énoncés trouvent de plus en plus d'opérationnalité et les champs à prendre en compte sont de plus en plus appréhendés.

La trajectoire de la politique publique de l'aménagement du territoire portée par l'Etat prend naissance à partir d'un ensemble d'interventions physiques et se construit par l'énoncé d'un ensemble de cadres contractuels permettant de poursuivre les objectifs du développement. Confrontées aux mutations contemporaines, les questions se développent rapidement autour de problématiques d'ensemble issues du fonctionnement des systèmes et des facteurs agissants et pour lesquels l'énoncé de moyens ou d'action est de plus en plus englobant. A cet effet, le mouvement poursuivi par le développement de la politique publique conduit à interroger la pertinence des espaces d'action et des acteurs à prendre en compte. La politique publique portée par l'Etat est de moins en moins opérationnalisée mais est rendue de plus en plus opérationnalisable pour les acteurs à une échelle dont la référence est à entendre en termes d'espace pertinent.

Si nous mettons en parallèle l'aménagement et l'environnement et leur évolution, nous pouvons constater que la politique publique de l'aménagement se forme sur une problématique de territoire afin de répondre aux attentes sociales et que la politique publique de l'environnement trouve sa motivation dans les attentes sociales et tend à corriger les orientations poursuivies au titre de l'organisation du territoire.

Autrement dit, il semble exister une réelle dialectique entre les deux politiques publiques constituées, entre les orientations qu'elles poursuivent et les problèmes auxquelles l'une et l'autre se confrontent.

De ce point de vue, nous sommes en mesure de nous interroger sur les façons dont la problématique environnementale et le développement de la politique publique, qui lui est inhérente, interrogent l'aménagement du territoire ou, inversement, comment la politique publique d'aménagement du territoire portée par l'Etat vise à l'intégration des problèmes posés par la problématique environnementale, tend à appréhender les notions d'interaction et de système.

## **II Opposition et rapprochement des politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement**

---

### **II.1 Bases conceptuelles et orientations de la dialectique**

Si l'on s'interroge sur les relations entre les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement conduites par l'Etat français et que l'on tente d'en envisager les développements, il semble possible d'en dégager un plan dialectique. Ce plan dialectique se construit, selon notre position de recherche, autour de certains « objets » sur lesquels la politique publique de l'aménagement du territoire agit et pour lesquels la politique publique de l'environnement tente de mettre en œuvre des cadres de régulation.

De ce point de vue, en réaction aux questions posées par la problématique environnementale, au cours des trente années qui suivent son institutionnalisation, le développement de ce plan dialectique est caractérisé par la combinaison de différentes logiques qui, loin de se remplacer l'une l'autre, s'imbriquent et se complètent dans la poursuite des objectifs et des principes de régulation.

Il s'agit, en premier lieu, d'une logique d'opposition entre, d'un côté, les interventions permettant la poursuite des objectifs du développement et, de l'autre, la protection et la conservation de la nature : le zonage, la protection des espèces par exemple.

En second lieu, cette approche se complète d'une logique d'intégration des préoccupations environnementales dans le développement des activités : les normalisations d'installation, d'exploitation, de rejets, entre autres.

Suivant un troisième plan, il s'agit d'une logique de rapprochement entre les échelles de temps (social et écologique) pour la programmation des actions : la notion de développement durable, d'effets à long terme, de plan d'aménagement durable, d'intergénérationnel.

Enfin, la poursuite des objectifs est conditionnée par la mise en place d'une logique de participation et de responsabilisation à l'échelle des sociétés humaines : la consultation et l'association des acteurs, le principe de responsabilité, le développement de la contractualisation.

Avant d'envisager de façon plus soutenue les réalités de la dialectique engagée, il nous semble bon de préciser que notre travail n'ignore pas que les orientations et la teneur des régulations formulées par la politique publique de l'environnement, à l'échelle nationale, ne peuvent être dissociées de la teneur et des orientations que les rencontres internationales retiennent, à partir des apports du savoir relatif aux dynamiques naturelles du système terrestre et à son équilibre.

Comme nous l'avons approché dans notre titre 1.2.1 sur la régulation environnementale, il semble important de ne pas omettre que les grandes rencontres internationales ponctuent les évolutions conceptuelles qui ont marqué ces trente dernières années. Elles caractérisent les façons dont a été appréhendée la problématique environnementale, et envisagés les modes d'action pouvant permettre de réduire les atteintes et d'œuvrer à l'équilibre du système global. Si notre travail n'a pas pour intention d'y faire une référence expresse, il nous semble néanmoins justifié de préciser ce que nous n'excluons pas. A cet effet, nous considérons que ces apports constituent la toile de fond sur laquelle les orientations et les volontés régulatrices de l'Etat français prennent en partie appui. Si nous tentons d'illustrer ces temps de (re-) mise en perspective des actions à poursuivre, de leur nature, et que

nous en recherchons la trame à partir des grandes conférences et rencontres internationales, nous pouvons sommairement noter que la Conférence de Stockholm de 1972 affirme un processus d'opposition entre le développement exponentiel des sociétés industrielles et l'environnement.

L'article 4 précise :

- « [...] *Dans les pays industrialisés, les problèmes de l'environnement sont généralement liés à l'industrialisation et au développement des techniques. - Article 6 : Nous sommes à un moment où nous devons orienter nos actions dans le monde entier en songeant davantage à leurs répercussions sur l'environnement.* » Beaucoup des accords internationaux qui lui feront suite seront consacrés à des thématiques de régulation liées au développement industriel, à l'accroissement des pressions sur le milieu naturel. Citons les conventions de Berne en 1979 relative à la protection de la vie sauvage, de Genève sur les pollutions atmosphériques, etc.

En 1987 le rapport Brundtland met en avant la notion de développement durable. Il est entendu comme : « *Un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins des aspirations de l'humanité* » (CNUED 88, page 55).

Les accords qui en prolongent le concept, et dont les ratifications ont été et sont encore difficiles, portent sur des tentatives de rapprochement entre le temps social d'action et le temps écologique des relations de cause à effets. Il s'agit par exemple de la mise en place de programme d'action à l'échéance de dix ans pour la diminution des rejets dans la perspective de réguler les dérèglements climatiques dont la nature, le terme et l'ampleur échappent à la science en raison de la diversité des facteurs pouvant agir.

En 1992, la Conférence de Rio place l'engagement volontaire des Etats, des acteurs et des citoyens comme une condition *sine qua none* à la poursuite des objectifs.

Ce sont les principes 7 et 10 qui en déclinent les orientations :

- *« Principe 7 - Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité du système terrestre. (...) »*
- *Principe 10 - La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. (...) »*

Plus proche de nous, la Conférence sur les établissements humains d'Istanbul de 1996 consacre les notions de solidarité et de globalité à l'échelle des sociétés humaines et de leurs établissements en rapport des problèmes environnementaux. La déclaration mentionne : *« On aura d'autant plus de chance d'assurer des conditions de sécurité, de santé et de bien-être et de résoudre les problèmes d'environnement et les problèmes sociaux qui se posent dans le monde que les collectivités, les autorités locales et les partenaires des secteurs public, privé et communautaire conjugueront leurs efforts pour élaborer, en matière de logement et d'établissements humains, des stratégies qui soient à la fois novatrices, audacieuses et globales ».*

Enfin, depuis la rédaction de ces lignes le Sommet de Johannesburg a précisé que les enjeux consistent : *« à renouveler le partenariat Nord-Sud et à réaffirmer l'engagement des pays industrialisés en faveur du développement durable. Celui-ci doit permettre de donner un nouvel élan, fondé sur des engagements réciproques, à ce concept, et de lever les préventions des pays en développement, qui reprochent aux pays développés de ne pas avoir tenu leurs promesses<sup>74</sup>. »*

Bien que l'examen détaillé des différentes conventions permette de reconnaître que ces ouvertures s'inscrivent dans un processus croissant de formalisation et d'affirmation, il nous semble important de souligner que la complexité des réajustements qu'elles sous-tendent place au cœur du débat d'action les problématiques de l'aménagement et du développement de nos sociétés

---

<sup>74</sup> Site officiel du Ministère des affaires étrangères Développement Durable - diplomatie.gouv.fr décembre 2002.

occidentales. De ce point de vue, elles nous confortent dans notre intention de recherche et placent, selon nous, la question de la dialectique entre les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement comme un des points centraux au développement de l'action contemporaine en matière de régulation.

### **1.1 Orientations et échelles en action**

Sans envisager la réelle complexité des réajustements conceptuels, au titre du référentiel culturel et social que les différentes orientations ouvertes à l'échelle internationale sous-tendent (les questions de l'intergénérationnel, de l'habiter, etc.), nous pouvons constater que celles-ci se traduisent, à l'échelle nationale, autant par le développement d'un arsenal aux visées régulatrices que par le réajustement des façons même d'appréhender la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, ses échelles, ses modes d'actions.

La dialectique imposée par l'approche environnementale prend corps à partir des questions que les problèmes environnementaux posent, et se traduit par un ensemble contraignant que les politiques publiques de l'aménagement ont en charge de prendre en compte.

Ceci implique, pour l'Etat, la nécessité de trouver et de promouvoir des mesures d'encadrement permettant, d'une part, d'intégrer la protection physique de la Nature, de ses « objets », de ses facteurs, et de prendre en compte les développements de la problématique environnementale sous ses différentes formes (biodiversité, climat, désertification, équité, pollution, ressources, etc.).

D'autre part, il s'agit de favoriser l'articulation des enjeux et des échelles de temps en impliquant les acteurs, suivant un principe d'association et de responsabilisation dans un cadre contractuel, afin de rapprocher les cadres d'action et de régulation.

La dialectique établie s'articule autour des questions relatives aux moyens et aux conditions de l'action pouvant permettre la poursuite des objectifs du développement, entendu comme durable, à partir des interrogations soulevées par la problématique environnementale et les politiques publiques qui s'y réfèrent.

## 1.11 La protection physique

L'aménagement du territoire en tant que politique publique recouvre différentes réalités. A l'intérieur de ces cadres, ayant pour fin d'énoncer les attentes et les volontés aménageuses des forces vives du territoire, la prise en compte de l'environnement se traduit au moins dans un premier temps par le développement de mesures de protection physique.

Il s'agit, en premier lieu, de la prise en compte de la nature en tant que milieu spécifique, ce que la création des réserves naturelles ou la protection des sites et des monuments naturels ont, sous une certaine forme, institué en France depuis les années trente. Territoriales par essence, ces volontés protectrices sont reprises et traduites dans les documents de la planification ou dans la définition des projets d'aménagement (zonage, espaces boisés classés, aires naturelles des schémas directeurs, etc.). Cette première approche tend à formaliser les volontés et les préoccupations portant sur l'équilibre des milieux, la protection des espèces, une relative prise en compte de la biodiversité. Elle est développée et affirmée à l'échelle nationale par les lois sur la protection de la nature, du littoral, de la montagne.

En second lieu, les volontés de protection se traduisent par un ensemble de mesures ayant pour fin de réguler ou contrôler le développement des activités et mettre en œuvre la protection des personnes. C'est l'ensemble du volet relatif aux installations classées qui a été institué dès 1810 par le contrôle des établissements insalubres et incommodes et les questions, plus contemporaines, relatives à l'étude d'impact, à l'enquête publique. Sur ce plan, une extension plus large concerne l'organisation des services collectifs tels que le traitement des déchets, les réseaux d'assainissement. Les volontés protectrices s'articulent autour des critères de qualité intrinsèque des milieux de vie et des facteurs naturels.

Traduite lors de l'élaboration des documents de la planification (le droit attaché au sol) sans ignorer les exigences économiques (la volonté des acteurs), les faisabilités techniques (les contraintes), les attentes locales (emploi, réorganisation des pôles d'activités), et inscrites dans des politiques sectorielles, ces exigences, se traduisent par une organisation stratégique, des règlements spécifiques de zones, au moins pour les phases pré-opérationnelles (installations classées, assainissements, collecte et traitement des déchets, lutte contre les pollutions diffuses, contrôle des rejets, plans d'exposition au risque, lutte contre le bruit, etc.).

Enfin, sous une troisième forme, il s'agit de la protection et de la gestion des ressources et des facteurs naturels. Elle concerne la protection des ressources en eau souterraine ou de surface avec les périmètres de protection, la protection des sols avec le maintien des boisements pour lutter contre l'érosion, l'organisation des flux pour la lutte contre la pollution de l'air, c'est-à-dire le calibrage des voies, la mise en place de sites propres, etc. (loi sur l'eau depuis 1964, loi sur l'air, schéma départemental des boisements, espaces boisés des communes, mise en place de site propre, etc.).

Les orientations poursuivies se complètent ou élargissent le champ de la protection par un développement de l'arsenal protecteur aux différentes échelles territoriales. Elles servent l'objectif global de régulation des atteintes au système, qu'il soit local ou global, suivant les principes d'interaction et d'emboîtement d'échelles. Les orientations ouvertes concernent la protection physique des ensembles naturels et des espèces qu'ils abritent, la protection des personnes et des cadres de vie, la protection des ressources et des facteurs naturels nécessaires à l'équilibre de la vie et au développement de la société dans son ensemble.

La somme des actions doit concourir, par croisement, à l'amélioration des équilibres dynamiques du système global suivant le principe dynamique qui régit les systèmes. Les critères de qualité et de quantité sont imbriqués.

### **1.12 La dimension temporelle**

L'examen de la problématique environnementale et des actions qu'elle sous-tend permet de constater que les questions posées doivent être articulées à des échelles de temps plus étendues que le simple cadre de la planification (20 ans tout au plus). Il s'agit d'envisager les actions à l'échéance de leur réalisation physique mais aussi d'anticiper ou de tenter l'anticipation de leurs conséquences sur un plan intergénérationnel. Les questions posées par l'acte aménageur se dimensionnent à l'échelle du développement durable, tel que le rapport Brundtland l'a envisagé.

Là, les interrogations posées forcent au réajustement des pratiques et des cadres de pensée afin de poursuivre des objectifs de développement conformes à l'attente globale et prospective de l'humanité suivant un plan intergénérationnel. Les échelles globale et locale sont liées par les relations de causes à effets.

L'interrogation mêle le développement économique et social et l'organisation du territoire à des problématiques globales dont l'emboîtement des échelles propre au concept d'environnement consacre l'interdépendance manifeste. La problématique globale sous-tend, dès lors, l'assimilation des critères du développement, c'est-à-dire le questionnement des choix et des orientations poursuivies par la société afin de satisfaire son développement social et économique.

La prise en compte et l'ouverture de la dimension temporelle aux questions des générations futures obligent le dépassement du cadre simple d'opposition. Elles induisent une intégration préalable des préoccupations environnementales dans l'organisation et le développement des activités, dans l'énoncé des choix stratégiques, dans la mise en œuvre de l'aménagement du territoire. Les questions clefs ouvertes et ayant à voir avec la notion temporelle sont celles du réchauffement de la planète induit par les choix énergétiques et économiques<sup>75</sup> - du traitement des rejets et déchets liés au développement des techniques et de la consommation<sup>76</sup> - l'organisation des transports et des réseaux afin de répondre aux critères de fluidité nécessaire à la diffusion et à la limitation des rejets atmosphériques - l'économie des ressources en eau et la prise en compte de sa qualité pour la salubrité publique et la protection des milieux - la déforestation et les problématiques climatiques qui en découlent - l'appauvrissement des sols et la désertification liée à l'accroissement des pressions d'origine anthropique – les atteintes aux milieux naturels marins, terrestres et aux espèces par les pollutions diffuses ou occasionnelles - ou encore les questions soulevées par l'urbanisation grandissante et les équilibres sociaux internes tels que la mixité sociale, tout comme les questions induites par les problématiques du développement et des équilibres entre les zones purement urbaines et les zones périurbaines ou rurales.

L'ensemble des exigences contenues dans la problématique environnementale se diffuse et la prise en compte des critères de durabilité s'affirme comme un maître mot. Ainsi les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) sont dotés d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) dont l'objet premier est la formulation d'un projet communal global concerté et/ou partagé, la reconnaissance

---

<sup>75</sup> La portée des choix énergétiques s'inscrit dans le long terme eu égard aux équipements et infrastructures nécessaires, les temps long de réajustements...

<sup>76</sup> La dimension intergénérationnelle est ici liée aux questions ouvertes par les limites du recyclage, l'accroissement des volumes, l'inertie des traitements...

des priorités en terme d'aménagement, de patrimoine culturel, naturel et/ou social à partir des réalités locales mais aussi et surtout à partir d'une approche raisonnée en terme de cause à effet.

### **1.13 Les échelles décisionnelles et participatives**

Suivant un troisième plan, les exigences de la problématique environnementale posent la question de la responsabilisation et de la participation des acteurs. De ce point de vue, la prise en compte et la mise en acte des cadres de la régulation doivent être appréhendées et accompagnées par tous les acteurs du territoire. Il s'agit de mettre l'action individuelle et locale en adéquation avec les enjeux communs et l'échelle globale. Les outils permettant de poursuivre cet objectif de cohésion dans la mise en œuvre des critères de durabilité sont ceux de la concertation ou de l'association des acteurs dans la prise de décision, de la contractualisation à partir de critères de conformité (les normes) et de conciliation entre les attentes du développement et les exigences de la problématique environnementale d'ensemble. Les questions posées portent sur la remise en cause des échelles de décision et d'actions, des mécanismes de concertation entre les acteurs, de contractualisation entre l'Etat (voire l'Europe) et les collectivités.

Ces réajustements passent par l'évolution des règles de droit (d'un droit imposé à un droit négocié), par la responsabilisation des acteurs et agents économiques (normalisation, contrat d'objectif), par la reconnaissance de la responsabilité collective et du droit individuel (la charte de l'éco-citoyen, le préambule constitutionnel). Ces ouvertures à la participation citoyenne sont présentes depuis l'instauration des enquêtes publiques ; elles prennent une dimension institutionnelle avec la décentralisation et la reconnaissance des associations civiles, elles deviennent réglementaires avec la participation des associations agréées de protection de la nature à différentes commissions par exemple (cf. infra page 165/167). Sur ce plan les lois, allant de l'institution des parcs naturels régionaux aux pays, au renforcement de la protection de l'environnement ou à la solidarité et au renouvellement urbain, constituent des tentatives profondes de réajustements. Les tentatives de démocratisation de l'enquête publique, la mise en place de commissions locales de l'eau (portées par la loi sur l'eau de 1992) ou encore

l'instauration des concertations dans la politique de la ville depuis un peu plus de dix ans sont aussi des marques indéniables des réajustements institués. La diffusion de l'information sur la pollution de l'air dans les centres urbains le concrétise aussi sous certains aspects.

Si nous pouvons établir que la dialectique entre l'aménagement du territoire, en tant que politique publique, et les préoccupations portées par la problématique environnementale se caractérise par un questionnement portant sur les moyens et les conditions de l'action nous pouvons préciser que cette dialectique prend corps par des mesures de protection physique ; une remise en perspective de l'échelle de temps quant au développement des actions ; des interrogations relatives aux conditions de mise en œuvre, à la participation collective.

Ces orientations stratégiques quant aux moyens et conditions pouvant permettre la poursuite des objectifs du développement tout en intégrant les questions posées par la problématique environnementale se sont développées dans le temps suivant des logiques spécifiques.

## **1.2 Le développement d'une logique d'opposition**

A partir des éléments abordés, nous pouvons considérer que la problématique environnementale, portée par le militantisme social, l'affirmation scientifique et un ensemble d'atteintes, est affirmée et que la mise en acte d'un ensemble d'attitudes de régulation tend à opposer l'Homme et son action à l'Homme et son milieu de vie. Dans le fond, la problématique questionne le développement des activités et les politiques qui tendent à l'organiser à l'échelle temporelle et spatiale ; dans la forme elle tend à opposer des droits ou des objets constitués de droit.

Les politiques publiques de l'environnement interrogent, entre autres, mais directement, les politiques publiques de l'aménagement qui poursuivent l'objectif de développement économique et social du territoire. A partir des linéaments que recouvre la notion de politique publique d'aménagement du territoire, de l'opérationnalité contenue dans les règles d'urbanisme aux orientations planificatrices et contractuelles de l'aménagement, nous sommes en mesure de rechercher les réalités matérielles que ces réajustements sous-tendent.

En ce qui concerne les réflexions conduites autour des problématiques de protection de l'environnement, le rapport Armand<sup>77</sup> constitue, au tournant des années soixante-dix, la base conceptuelle des orientations à poursuivre.

Intitulées les « *cent mesures pour l'environnement* », les réflexions et propositions (en appui d'une étude des problématiques engendrées par la dégradation de l'environnement à plus ou moins long terme, et du coût social et économique des dégradations probables), se répartissent en différents axes :

Réduction des pollutions à la source, développement et maîtrise des techniques, contrôle et rationalisation des usages de l'espace, renforcement des réglementations et des sanctions, développement de la recherche et diffusion de l'information (PRIEUR 96).

Soutenu par le Président G. Pompidou, le programme d'action est arrêté et approuvé par le conseil des ministres en juin 1970. Sans que les notions d'équilibre et de déséquilibre du système global soient évoquées, le programme s'inscrit dans une vision prospective qui fait appel à un fondement éthique et citoyen des actions à développer. Cet appel aux règles élémentaires est par ailleurs repris par le Garde des Sceaux, J. Lecanuet, en 1976 lors de l'inauguration du tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon : « *Le non-respect des règles protectrices de l'environnement constitue aujourd'hui un comportement socialement dangereux au même titre que certains actes qui, depuis longtemps, tombent sous le coup de la loi pénale* » (PRIEUR 96, page 27).

Affirmant le souhait de l'Etat de définir un ensemble de lois cadres pour le droit à la qualité du cadre de vie, le Garde des Sceaux place la problématique à l'articulation du droit et du devoir. Dans la même lignée, en 1978, le Président V. Giscard d'Estaing permet la reconnaissance de la « *charte de la qualité de la vie* » qui englobe tout autant : un programme politique, une orientation volontaire à destination des acteurs civils, une directive administrative. Là, à l'image des « *cent mesures pour l'environnement* » les orientations, au nombre de 106, s'articulent autour de différentes thématiques : aménagement de la cité, sauvegarde du patrimoine naturel, lutte contre les pollutions, renforcement de l'information et de la participation

---

<sup>77</sup> Le programme de réflexion lancé en 1969 par monsieur Jacques Chaban-Delmas, alors 1<sup>er</sup> ministre, a été confié à la DATAR qui a donné à monsieur Louis Armand la présidence du groupe de travail (PRIEUR 96, page 26).

citoyenne, éducation à l'écologie et ouverture à la dimension internationale (PRIEUR 96, page 27).

Dans les faits, et en sus des cadres de réflexion, les orientations proposées se traduisent par le développement d'un arsenal réglementaire et législatif. La principale limite repose sur l'opposition entre un ensemble de droits acquis au fil de l'histoire sociale, tels que les droits d'usages, d'exploitation, et une volonté régulatrice qui, sous différentes formes, en altère la libre jouissance.

Le droit se retrouve en devoir d'opposer la notion de nature (au travers des espaces naturels) à l'activité humaine, c'est-à-dire à la pleine liberté de l'homme à jouir de la ressource dans la mesure où il en est soit le propriétaire soit l'usufruitier, soit qu'il en tire son revenu.

Le droit, en tant qu'outil, rend effectif un ensemble d'actes protecteurs visant à satisfaire l'objectif plus général de la protection de l'environnement, si ce n'est dans son ensemble, faute de pouvoir le concevoir, au moins sous la forme d'espaces protégés ou en limitant les activités prédatrices.

Sans accorder une place prépondérante à cet aspect, il nous semble opportun de ne pas l'omettre car *in fine* la problématique des tentatives de régulation trouve là une limite non négligeable. La problématique environnementale pose de façon plus fondamentale le problème du réajustement global des modalités d'usage, d'exploitation et d'échanges que la société a su développer à partir de l'exploitation, de l'utilisation et de la distribution des ressources naturelles transformées ou non.

L'articulation entre la question générale de la qualité de l'environnement, ou des cadres et milieux de vie suivant le temps social sur lequel nous prenons appui, et la mise en acte opérationnelle peut être en ce sens approchée comme un véritable « aller contre ». « Aller contre » un projet de société qui met en danger l'humanité dans son ensemble par le développement incontrôlé de ses activités industrielles et « aller contre » un ensemble de droits acquis, contre la propriété, ce droit absolu de jouir et de disposer de ses biens, du fruit de son travail et de son industrie tel que la constitution de l'an III le précise, c'est-à-dire contre ce droit « *inviolable et sacré* » de la déclaration de 1789 qui est la base de notre législation.

Nous pouvons illustrer à partir du travail de J-B. Lesourd les grandes caractéristiques des droits de propriétés relatifs aux ressources naturelles ainsi que la typologie des droits de propriété sur diverses ressources :

Tableau 2 - Typologie des droits de propriétés sur diverses ressources naturelles  
d'après J-B.Lesourd ( LESOURD 96 tableau 1.3 page 41)

Milieu naturel	Ressource <sup>78</sup>	Matière première	Caractéristiques des droits de propriétés
Sous-sol	Mine	Minerai	concession par le propriétaire droit partiel
Sous sol	Mine	Pétrole brut - charbon - gaz naturel	concession par le propriétaire droit partiel
Sol	Terre agricole – forêts	denrées alimentaires	propriété entière ou fermage
Sol	sol urbain	Terrain à bâtir	propriété entière ou location
Plans d'eau douce	Pisciculture	Poissons	variables
Cours d'eau	Chute d'eau	électricité primaire	propriété entière en location ou domaine public
Mer	bancs de poissons	Poisson	domaine public

A l'échelle de l'urbanisme opérationnel (Zone d'aménagement Concerté par exemple) le travail de M. Bigot (BIGOT 94) permet d'illustrer le processus de réajustement sous l'angle des oppositions entre l'intérêt collectif et l'intérêt privé. Autrement dit entre la propriété individuelle du sol et la propriété collective de l'environnement (les paysages par exemple), c'est-à-dire des cadres et milieux de vie.

Sur ce plan, à partir de la réussite de la loi d'orientation foncière, l'auteur relève que, pour « porter atteinte » à la propriété privée, il n'existe que le droit. Il souligne à cet effet, comme le professeur Soler-Couteaux, l'importance de l'évolution des documents d'urbanisme. De la même façon, les deux auteurs soulignent la nécessité de cohérence, plus que de compatibilité, qu'il doit exister entre les documents qui organisent l'usage du sol et les schémas directeurs. En lien avec la problématique environnementale, M. Bigot note, comme P. Soler-Couteaux, que des différentes réformes ont affecté la loi d'orientation foncière, certaines ont ouvert la planification à l'intégration des questions d'environnement<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Notons que la notion de ressource peut être sujette à discussion. Dans le même temps, nous pouvons accepter que la notion puisse être entendue comme ressource fournie par le milieu naturel, et contenant une matière première d'exploitation.

<sup>79</sup> Ce que la loi d'orientation sur la ville de 1992 fera sous un angle différent en intégrant des notions d'écologie humaine et la diversité des habitants (BIGOT 94, page 114).

Il s'agit des réformes induites par les lois de 1976 et de 1977, qui ont eu pour effet d'imposer une étude d'environnement dans les plans d'occupation des sols, de la réforme par la loi n °83-830 du 12 juillet 1983 qui a assujéti les POS à une enquête publique dans le cadre de la démocratisation de celle-ci puis du décret 85-452 du 23 avril 1985, visant, en substance, la protection de l'environnement et dont l'effet a été de modifier l'article R123-11 du code de l'urbanisme. Article ayant pour but d'associer les administrés à la mise au point du Plan d'Occupation des Sols à défaut d'avoir été associés à son élaboration (SOLER-COUTEAUX 96, page 122).

Cet ensemble d'outils a été conçu avant la décentralisation qui en a modifié le cadre d'application. A l'époque de leur création, la régulation entre les intérêts souvent contradictoires de l'environnement, de l'urbanisation ou du développement économique, reposait essentiellement sur l'Etat.

Le Schéma Directeur, le Plan d'Occupation des Sols ou les directives littorales étaient réalisés par l'Etat. Le droit n'avait pas dans ce dispositif une place dominante puisque l'intégration des différentes préoccupations se faisait selon les procédures administratives (porté à connaissance – services déconcentrés de l'Etat). Avec la décentralisation, la régulation n'est plus administrative mais passe par le droit. De ce fait, le débat sur l'obsolescence des outils se déplace sur le terrain de la mise en oeuvre (développement du contentieux).

Le L.121-10 du code de l'urbanisme instaure le principe de l'équilibre. Il définit le document d'urbanisme comme un ensemble prenant en compte l'agriculture, les risques, la protection des sites d'un côté, et reconnaît de l'autre, la nécessité de dégager suffisamment de terrains urbanisables pour répondre aux besoins du développement économique et de l'habitat (BIGOT 94, page 115).

Les outils de l'urbanisme ont pour but d'organiser le développement urbain. La matière première de ce développement est inévitablement le sol qui, en droit français, est un objet de propriété privée et, pour urbaniser, il faut faire évoluer les documents d'urbanisme (BIGOT 94, page 115).

## 1.21 L'opposition des espaces aux activités

L'opposition entre les espaces de libre entreprise et les espaces sous protection s'est matérialisée, en France, par la mise en réserve de zones naturelles, la création de parcs nationaux à l'intérieur desquels le développement des activités fait l'objet de clauses très largement restrictives, les zones de conservation du patrimoine où l'usage est placé sous contrôle. Elles sont initiées à différentes échelles territoriales et sont, d'après les commentateurs comme M. Prieur, autant motivées par les volontés et les recommandations issues de la coopération internationale, que des politiques sectorielles de l'Etat ou des volontés locales de protection du patrimoine naturel. De ce point de vue, et en rapport avec notre propos, il semble important de situer la démarche française dans le contexte international car, il traduit selon nous et à un instant, les modalités selon lesquelles est approchée la problématique de régulation en termes d'aménagement du territoire.

Sur le plan international auquel la France participe, la première orientation majeure de conservation d'espace, à l'échelon international, est sans aucun doute contenue dans les programmes "*Man and biosphère*" (MAB) de l'UNESCO initiés en 1970. Visant à la constitution d'un ensemble mondial de réserves conforme à la protection des ressources et des espèces, cette orientation protectrice va conduire à l'institutionnalisation de 534 zones dans 82 pays différents dont la France (PRIEUR 96, page 432).

Cette orientation est poursuivie et développée par la convention du 16 novembre 1972, toujours de l'UNESCO, concernant la "*protection du patrimoine mondial culturel et naturel*". Là, ce sont les Etats qui identifient et délimitent les zones à protéger dans l'intérêt général de la conservation des habitats d'espèces animales ou végétales. Ceci conduit à l'inscription, cette même année, au titre du patrimoine mondial, de 440 sites dont 113 sites naturels.

Pour ce qui est de la coopération entre les Etats, le Conseil de l'Europe suivra cette démarche de protection par zonage et, en 1976, il décide de constituer un réseau européen de réserves biogénétiques<sup>80</sup>.

L'institutionnalisation de ce réseau entraîne la sélection de milieux remarquables tels que les tourbières, pelouses sèches, zones littorales ou zones humides<sup>81</sup>.

Les zonages, à leurs différentes échelles, sont assez complexes d'approche du fait de leur diversité et de leur motivation allant des attitudes sacralisant la nature à la volonté planificatrice et organisationnelle des années soixante.

En règle générale, ils s'accompagnent d'une réglementation des activités basée sur une clause générale d'interdiction assouplie d'autorisations dérogatoires (KISS 89b, page 177). Les zones de protection naturelle stricte, dont la propriété est publique, sont souvent marquées d'une absence de toute activité économique (au sens de l'entreprise privée d'extraction ou de transformation des ressources) et de toute construction, voire même de toute présence humaine comme dans les " Wilderness areas " aux Etats-Unis (LESOURD 96, page 93).

La multiplication des zones de protection, et de leurs différents statuts, structure une politique volontaire de conservation. Au cours de la décennie soixante-dix, une commission de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature organise un suivi qualitatif à partir des bases quantitatives déjà établies par les 150 pays membres.

Le tableau récapitulatif dressé, en 1981, par K. Miller, alors Président de la commission des Parcs nationaux et des Zones protégées de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, donne " *une matrice simplifiée des objectifs clefs de l'aménagement des zones naturelles avec les catégories les plus communes actuellement utilisées dans le monde entier.* " (MILLER 81, page 119).

---

<sup>80</sup> Réseau institué en 1976 par la résolution 17 réactualisée en 1979 puis en 1986 et 1992 in PRIEUR 96, page 433.

<sup>81</sup> La France dénombre en 1995 : 35 réserves correspondant à 44144 hectares (PRIEUR 96, page 433).

**Tableau 3 - « Différentes formes d'aménagement et de mise en valeur des ressources naturelles et culturelles pour atteindre les principaux objectifs de conservation »**

d'après K. MILLER (MILLER, 81, page 120).

Principaux objectifs de conservation	Catégories d'aménagements									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Principaux échantillons d'écosystèmes à l'état naturel.-----	1	1	1	1	3	2	1	-	1	1
Maintien de la diversité écologique et réglementaire de l'environnement.-----	3	1	1	2	2	2	1	2	1	1
Conservation des ressources génétiques-----	1	1	1	1	3	2	1	3	1	1
Dispenses de l'éducation, surveillance des recherches et de l'environnement.--	1	2	1	1	3	2	2	2	1	1
Conservation du partage des eaux, production.-----	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3
Contrôle de l'érosion, des sédimentations et protection des investissements en aval.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Productions des protéines et des produits animaux tirés de la vie sauvage, pêche, sport et chasse.-	-	-	2	-	3	3	3	1	3	-
Loisirs, tourisme.-----	-	1	2	3	-	1	3	1	3	1
Production de bois et forage sur une base de production continue-----	-	-	-	3	-	3	3	1	3	-
Protection des sites et des objets culturels, historiques, archéologiques.-----	-	1	3		3	1	1	3	2	1
Protection des sites grandioses et des zones vertes.-----	3	1	2	2	-	1	-	3	2	1
Options possibles, souplesse d'aménagement, utilisations multiples.-----	-	-	-	1	-	3	3	1	2	3
Stimulation rationnelle, utilisation de terrains marginaux et développement rural.-----	2	1	2	2	2	1	2	1	2	2

**Indices de lecture.**

A Réserves scientifiques	F Paysages protégés	1 Objectif principal de l'aménagement des zones et des ressources 2 Pas obligatoirement principal mais toujours compris comme un objectif important 3 Compris comme un objectif dans l'exploitation des ressources et autres objectifs d'aménagement
B Parcs nationaux	G Réserves anthropologiques	
C Monuments naturels	H Zones d'aménagement polyvalentes	
D Réserve de conservation de la nature	I Réserve de la biosphère	
E Réserve de ressources	J Sites historiques (naturels)	

Sans rigoureusement renseigner l'approche française sur cette matrice simplifiée, il apparaît clairement que la politique publique française du moment s'inscrit et développe les logiques énoncées. C'est vrai pour la création des Parcs nationaux, des réserves naturelles, pour la protection des paysages et monuments naturels. Ainsi, en France, la démarche de zonage, dont l'origine<sup>82</sup> remonte au 19<sup>ème</sup> siècle, se renforce et oppose à la pleine jouissance de la liberté d'entreprise des contraintes liées aux qualités du site. Les mesures visent, dans un premier temps, davantage la protection des milieux, comme éléments constitutifs de la richesse naturelle, que les notions de biodiversité ou encore de fonction environnementale globale.

<sup>82</sup> Les auteurs comme M.C Robic et Y Luginbuhl considèrent que les premières mesures de zonage sont la définition des périmètres de reboisement en montagne par la loi du 18 juillet 1860 (ROBIC 92, page 269). Notons qu'il s'agit bien de considérer une aire spécifique, délimitée et à l'intérieur de laquelle des mesures spécifiques sont instituées.

Nous pouvons citer les lois du 2 mai 1930 instituant la notion de patrimoine naturel, puis en 1959, celle relative aux réserves naturelles et celle du 22 juillet 1960, instituant les parcs nationaux, qui reconnaît des enclaves à l'intérieur desquelles les activités font l'objet d'exclusions.

Pour la création des parcs nationaux, le zonage se traduit suivant une hiérarchie protectrice, avec la partie centrale soumise à une servitude de réserve intégrale « *sanctuaire de la faune et de la flore, conservé pour des fins éducatives, où toute exploitation est exclue, mais où des opérations limitées d'amélioration peuvent être pratiquées* », et une zone périphérique ouverte à un développement touristique et artisanal respectueux de la nature (RANDET 94, page 37-38).

Ces démarches de zonage circonstancié se croisent avec les approches préalablement envisagées. C'est l'exemple de la protection des personnes instaurée en 1810<sup>83</sup>, et développée par la loi cadre du 2 août 1961, loi dont l'orientation de régulation est précisée par l'article 1 :

- “ *prévenir et réprimer les pollutions dans l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population et compromettent la santé ou la sécurité publique ou nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions ou au caractère des sites* ”.

A ce sujet, l'instauration des zones de protection est contenue dans un décret d'application du 17 septembre 1963 qui motive “ *la mise en place de zones de protection spéciale visant à renforcer la protection et limiter la pollution atmosphérique dans certaines agglomérations, compte tenu de l'accroissement de la population et de la concentration des industries* ” (BEZOU 97, page 50).

Les différentes positions et réflexions inscrivent moins la problématique dans une conceptualisation de relation entre un ensemble de facteurs que dans un rapport entre l'homme et la nature, entre la population et les activités, entre l'espace minéral et l'espace vert. « *L'urbanisme de notre temps s'efforce d'établir une liaison intime entre l'espace vert et l'habitat. [...] Quels que soient les efforts des urbanistes pour réconcilier les pierres et les arbres, c'est une nécessité impérieuse de conserver,*

---

<sup>83</sup> Loi sur les Etablissements salubres et insalubres du 14 octobre 1810.

*dans l'orbite rapprochée des agglomérations, les massifs boisés qui constituent les derniers îlots de nature... »* déclara P. Randet au Congrès Forestier de Versailles en 1954 (RANDET 94, page 136-137).

En ce qui concerne l'urbanisme réglementaire, la démarche de zonage structurant la mise en acte de la volonté publique d'aménagement inscrit dans ses orientations la protection de la nature à partir d'une logique d'objet et reste, en même temps, insérée dans le développement de politiques sectorielles. Notons que la loi d'orientation foncière de 1967, qui constitue le socle de l'urbanisme réglementaire, est antérieure à la loi de protection de la nature. Sur le sujet, M. Bigot précise en substance qu'à l'époque le schéma directeur poursuit quatre objectifs : situer les zones à urbaniser, situer les espaces à protéger, localiser les grands équipements, définir l'ordre du développement urbain.

En ce qui concerne les Plans d'Occupations des Sols, les buts étaient : la sauvegarde des espaces naturels, l'organisation quantitative et morphologique des milieux urbanisables, la localisation précise des équipements sous formes d'emplacements réservés, l'établissement du support exhaustif, clair et accessible de toutes les règles du droit en matière d'occupation du sol.

Les deux documents planificateurs embrassent indifféremment les milieux physiques que sont les sols et le sous-sol puisqu'ils désignent sous ce vocable tout simplement les « terrains ». De ce point de vue, ils n'ont pas pour objet ni fonction à intégrer des dimensions de la sociobiologie végétale, de l'éthologie, de la sociologie ou écologiques sur un plan d'ensemble, si ce n'est pour la beauté naturelle du site, la valeur patrimoniale ou économique du milieu.

Pour ce qui est de la mise en place des documents de la planification, les grandes orientations et les lois conduisent au développement d'un arsenal technique et réglementaire très normalisateur : espaces ruraux, espaces urbains, espaces naturels non urbanisables, espaces industriels et agricoles, zones d'urbanisation prioritaire et zone d'activités, coefficient d'occupation du sol et zones de protection, organisent la pratique de l'urbanisme. Le territoire approprié se trouve fonctionnalisé en dehors de toutes préoccupations relatives aux notions de dynamiques environnementales, aux systèmes et à leur équilibre, si ce n'est sous la forme de protections circonstanciées. De ce point de vue, P. Randet reconnaît que cette

fonctionnalisation de l'espace, qui peut être par ailleurs et sous certain aspects contraire à une gestion dynamique de l'espace, s'est instaurée même si, depuis les années cinquante, la sauvegarde de l'environnement est matière à débats d'idées (RANDET 94).

Pour l'aménagement urbain, les notions d'espaces verts et de cadre de vie comme celles des parcs, jardins, terrains de jeux et boisements d'alignement marquent les réalités opérationnelles.

Pour les considérations relatives à la prise en compte de l'environnement naturel, les orientations retenues s'inscrivent dans le mouvement plus général de la protection de la nature et de ses espaces avec les réserves naturelles « *destinées à la stricte sauvegarde de morceaux de nature livrés par le passé, au maintien d'un milieu dont l'évolution est préservée de toute ingérence humaine* » (RANDET 94, page 132).

Il s'agit de la délimitation des zones sensibles où les collectivités peuvent user de leur droit de préemption afin d'acquérir des terrains boisés. Chargé de mener une politique foncière de sauvegarde des sites naturels afin d'œuvrer à l'équilibre écologique et de préserver le littoral du mitage produit par une urbanisation et un développement galopant des activités, la création du conservatoire du littoral en est aussi une expression concrète.

La relation entre l'espace minéral et l'espace vert ne se limite pas à une considération à la parcelle, loin s'en faut, puisque la loi d'orientation foncière introduit la relation de la ville à son environnement en posant la question de l'équilibre entre le développement urbain et la protection des espaces agricoles (BROUILLET 73, page 33). Dans les faits, et à l'échelle du plan d'occupation des sols, la loi établit une concession d'usage du sol en intercalant un cadre réglementaire entre la propriété et la libre entreprise, c'est-à-dire l'usage volontaire et indépendant.

Le commentaire qui s'impose est bien évidemment de relever que les outils pour une prise en compte de l'environnement sont institués avec une projection de temps et l'affirmation d'un intérêt collectif pouvant être reconnu comme une contrainte associée à l'usage des sols.

Dans le même temps, si la nature, la gestion de l'eau et le traitement des déchets, les paysages ne sont pas ignorés, l'approche reste insérée dans une logique de protection physique. Ainsi en va-t-il des articles 12 et 19 de la loi (titre II)

qui concernent la mise en place des schémas directeurs dont les orientations doivent prendre en compte la conservation des massifs boisés et des sites naturels (art. 12) qui donne le pouvoir aux communes d'agir pour la protection des bois et parcs et, en général, tous les espaces boisés et sites naturels (art. 19).

La reconnaissance de la problématique environnementale reste morcelée et scindée dans une logique d'espace et de zonage, dans une confusion généralisée des approches mêlant le paysage, l'espace vert, les espaces naturels, les ressources.

Lors des réflexions qui aboutiront à la promulgation de la loi de 1967, la prise en compte de la nature est toutefois évoquée. Le débat sur la protection des espaces agricoles, et la prise en compte du milieu rural, en opposition à la ville, en cristallise différents points. Les propos de Monsieur Claudius-Petit lors des débats parlementaires sont évocateurs et donnent la pleine mesure des positions: « *En réalité il ne s'agit pas de préserver, ni de garantir, ni de ménager, ni de rassurer l'agriculture. Il s'agit de bien davantage ! Il s'agit de sauver la nature. [...] Le problème qui se pose pour tous ceux qui, sérieusement, envisagent la croissance des villes, c'est celui du sauvetage de la nature, de l'eau, des terres, des marécages, de tous les endroits qui permettent à l'homme de vivre dans un milieu vivant. Nous détruisons nos rivières et nos plages avec leur faune et leur flore. En n'aménageant que très mal les cinquante mètres en bordure de mer, nous détruisons tous les échanges entre mer et terre alors que tous les biologistes spécialisés en écologie savent que, dans ces endroits qu'on appelle interface, la vie en tant que telle se produit au plus haut degré. Partout on assèche, on détruit, on aménage, on coule du béton, on autorise la surdensité, on se préoccupe de passer des caps, mais nulle part on ne se soucie de protéger la nature* » (BROUILLET 73, page 35).

Les oppositions ville/campagne ne restent pas à l'échelle d'un simple débat d'idées mais ont des répercussions dans les faits. C'est ce que relève A. Brouillet en précisant que : « *Le ministère de l'agriculture s'empresse de rédiger le décret Blaizot destiné à sauvegarder le secteur privilégié du génie rural dans l'aménagement des zones rurales* » (BROUILLET 73, page 14).

Sur ce plan, la logique d'opposition et de spécialisation qui caractérise le zonage contient différentes contradictions dont la classification d'espaces agricoles peut être illustratrice. La volonté de sauvegarder des espaces naturels à vocation

agricole, louable sur le plan de la protection, omet que l'agriculture est un secteur économique dont les exploitations doivent être adaptables à la concurrence économique, à l'évolution des technologies, à l'industrialisation. De ce point de vue, l'effet direct du zonage naturel à vocation agricole a parfois permis une approche de l'espace, et en particulier du sol, en tant que substrat de culture et non en tant que facteur dynamique de l'environnement global.

Sur ce point, la loi d'orientation agricole, qui est une loi cadre, exprime la volonté publique d'aménagement rural. Elle crée par exemple les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) dont les objectifs ont été clairement définis par la loi n°60-808 du 5 août 1960 : « *Elles ont pour but, notamment d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre* » (JO-RF n° 1503, 1981). Les visées aménageuses et les outils mis en œuvre ne tendent pas à une prise en compte de la problématique environnementale, tout au plus et à plus long terme, ils permettent une limitation des boisements spontanés, un maintien des espaces ouverts et de fait concourent partiellement à l'équilibre d'une relative biodiversité.

## **1.22 L'opposition des activités aux espèces**

A l'identique des grandes orientations internationales, qui ont initié les démarches de protection physique des espaces naturels dans la perspective de protéger la nature, certaines espèces animales ou végétales font l'objet de mesures de protection. Celles-ci se développent soit sous la forme d'une réglementation visant à en réduire et à en contrôler l'exploitation par des mesures d'interdiction ou par une mesure de limitation dont la motivation est initialement apparue comme purement économique. Au tournant des années soixante, soixante-dix, les intentions, conformément aux considérations générales qui prévalent, prennent une orientation plus ferme, plus volontaire dans l'entreprise de sauvegarde en accord avec les mises en garde scientifiques. Un ensemble conséquent de mesures est mis en œuvre sur le plan international, auquel la France participe et alimentera les volontés régulatrices nationales.

L'Antarctique est mise sous protection, au titre de son rôle écologique majeur dans l'équilibre de la planète, et la conservation de sa faune et de sa flore font l'objet de "mesures convenues" le 2 juin 1964. Dans le même sillon, les grandes espèces africaines font l'objet des mêmes intentions en 1968, mais l'articulation réelle prend corps avec la convention de Washington sur le "*commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction*" en 1973, qui reconnaît dans son préambule "*que la faune et la flore constituent de par leur beauté et leur variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures.[...] Reconnaissant en outre que la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite de commerce international...*"<sup>84</sup>

L'apport de cette convention de Washington du 3 mars 1973 est assez controversé, mais il est intéressant de constater qu'elle sera une des premières conventions à être admises par les accords sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) au titre de son article XX b), qui reconnaît la validité de la prise en compte si celle-ci est "*nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux*" (LONDON 2001, page 7). Autrement dit, le critère de *nécessité* semble s'imposer et ouvrir la voie à une intégration de préoccupations environnementales dans les considérations générales de l'Accord et de l'orientation économique.

Opposition entre droits de commerce et intérêt général (la sauvegarde des espèces), la convention de Washington initie un vaste programme de coopération dans la prise en compte de la problématique et met en avant la nécessité de protection avec, en ligne de mire, la limitation ferme des activités prédatrices. A l'échelle internationale différents actes et engagements sont signés<sup>85</sup>. Ils constituent des mesures de régulation par la limitation des activités d'exploitation et, à ce titre, concrétisent une volonté de protection de la nature et se présentent comme des cadres réglementaires permettant d'intégrer les préoccupations environnementales.

---

<sup>84</sup> Convention signée le 3 Mars 1973 à Washington D.C. et amendée à Bonn le 22 juin 1979.

<sup>85</sup> Ce sont les actes relatifs à la "*protection des Ours blanc*" du 15 novembre 1973, la convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer baltique en 1974, de la mer Méditerranée en 1976 comme la convention d'Apia sur "*la protection de la nature dans le Pacifique Sud*" le 12 juin 1976.

De ce point de vue, l'exemple américain, qui fera école avec la convention de Bonn et celle de Berne en 1979<sup>86</sup>, est démonstrateur et, dans la droite ligne de la convention de Washington, réglant le commerce des rapaces diurnes, les Etats-Unis vont plus loin en définissant un statut de droit particulier pour les espèces très menacées. L'Endangered Species Act de 1973, en plus d'interdire toute action portant atteinte à l'espèce, prévoit l'élaboration d'un plan de sauvetage *Recovery Act* et insère la possibilité d'interventions volontaires allant jusqu'à l'élevage des espèces visées, la suppression des espèces concurrentes indigènes, la mise en place d'habitats... ( KISS 89b, page 259-260).

En Europe, les orientations envisagées, par les deux conventions relatives à « *la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe* », définissent le cadre général. La première, dans son article III-4, exige « *la mise en place d'un contrôle sévère des introductions d'espèces exotiques* » et la seconde prévoit « *la réintroduction d'espèces indigènes de flore et de faune sauvage lorsque cette mesure contribue à la conservation d'une espèce menacée d'extinction et exige un contrôle strict des espèces non indigènes* » (PRIEUR 96, page 282).

La France, insérée dans le processus de régulation international, prend appui sur les cadres de protection déjà institués et inscrit la protection spécifique des espèces dans le cadre plus général de la protection des espaces et des beautés naturelles. Les premières orientations, en appui des lois de 1913 et de 1930 sur la protection des sites et monuments naturels, renforcées par la loi sur les réserves naturelles tendent à être unifiées. Le texte réellement unificateur sera la loi sur la protection de la nature de 1976<sup>87</sup>. Il réunit un ensemble épars de mesures en les regroupant sous la volonté de protection du patrimoine biologique (PRIEUR 96, page 274).

L'orientation de protection de la nature reste forte et le cadre défensif affirmé. Ainsi, le décret d'application de la loi sur la protection de la nature (décret 77-1295 du 25 novembre 1977) précise que la protection des espèces prend en compte les « *espèces qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme* ». La distinction entre la protection du patrimoine biologique et le potentiel de réserve

---

<sup>86</sup> La convention de Bonn (concernant les espèces migratrices) sera signée le 23 juin 1979 et la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe en septembre de la même année.

<sup>87</sup> Décret 77-1295 pris pour application des articles 3 et 4 de la loi du 10 juillet 1976 puis par le décret 77-1296 pris pour application de l'article 6 de la loi (PRIEUR 96, page 274 § 322).

en gibier n'est pas affirmée, si ce n'est par le texte n°11-1157 d'octobre 1977 qui définit lui le gibier comme « *les espèces animales non domestiques figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la chasse après avis du conseil national de la chasse et de la faune sauvage* » (PRIEUR 96, page 276).

En ce qui concerne le règne végétal, l'établissement des listes permet de reconnaître 450 espèces soumises à protection. Très discutées, sur le plan procédural, les listes seront successivement établies, abrogées et reprises pour être reconnues à la fin des années quatre-vingts.

Sur le plan de l'aménagement, la protection des espèces se traduit par la mise en place de périmètres de protection. Cette mesure conservatoire et protectrice conduira, au fil du temps, à la distinction des espèces soumises à une protection sur l'ensemble du territoire national, et d'un ensemble d'arrêtés spécifiques d'échelle régionale.

Dans le même temps, la volonté protectrice passera aussi par le développement des acquisitions privées, au titre associatif (c'est le modèle anglais des zones d'intérêts) ou publiques par les départements.

Le développement des attitudes de protection des espèces animales et végétales se traduit, aujourd'hui, par la mise en place de Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique (ZNIEFF) graduées en fonction de leur importance biologique.

La création de ces zones fait suite au travail entrepris par le Muséum d'Histoire Naturelle depuis les années 92. L'établissement de ces zones répond à des impératifs régionaux et nationaux. Elles s'intègrent aussi à des attitudes de protections plus étendues en termes de superficie et de diversité biologique, calées sur la spécificité des espèces, telle que les zones d'intérêt communautaire des oiseaux qui se ponctuent par la démarche Natura 2000. Elles s'inscrivent dans le développement des accords internationaux dont la convention de Ramsar en 1971 avait ouvert la voie.

Outre la protection physique des espèces, les attitudes de conservation de la faune et de la flore posent la question des activités humaines pouvant nuire à l'équilibre biologique des espèces soit par effets directs, les phytosanitaires, soit par effets indirects, les atteintes au biotope. Reconnues comme des « espèces

sensibles», la question de leur protection rejoint les préoccupations relatives à la protection des personnes et fait appel à la régulation des activités. La mise en place de mesures de contrôle sur l'utilisation des produits anti-parasitaires à usages agricoles en est un exemple.

De fait, l'arsenal protecteur se diffuse dans le code rural. Ce dernier permet, d'intégrer les orientations protectrices à la gestion sylvicole et au développement des activités.

Pour l'aménagement, avant comme après sa décentralisation, la coordination des attitudes de conservation ou de protection reste sous la coupe du préfet. Préfet, qui par le « *porté à connaissance* » dans l'élaboration des documents planificateurs, permet la prise en compte des spécificités locales et la poursuite des objectifs communs que la nation se reconnaît. L'article 30 de la loi du 2 février 1995 précise que l'inventaire des espèces sera intégré dans l'inventaire départemental et de fait mis à la disposition du public (PRIEUR 96, page 274).

### **1.23 Activité et pollution**

Dans la droite ligne des orientations internationales, les différentes tentatives de régulation initiées par l'Etat français tentent de ménager le milieu naturel. En filigrane, la question de la protection de la nature contre les pressions anthropiques est manifeste. Cette question semble franchir une nouvelle étape et se renforce sous l'effet de la mise en danger des biens et des personnes, via les atteintes aux milieux, la dégradation des conditions de vie. Sur ce plan, la régulation des pollutions s'impose et les volontés portent sur des tentatives de réajustement des pratiques.

Les catastrophes à caractère civil et écologique vont renforcer la notion de priorité et le droit va développer un arsenal conséquent quant à la régulation effective.

Citons à Minamata, en 1956 au Japon, la contamination de l'eau par une industrie chimique avec des sels de mercure qui entraîne deux cent cinquante décès et cent mille empoisonnements.

En 1965 en France, à Feyzin dans le département du Rhône, l'explosion d'une citerne de gaz tue dix-sept personnes et en blesse quatre-vingt-quatre. Au printemps 1967, un pétrolier géant dénommé le 'Torrey-Canyon' se brise sur la côte bretonne et laisse écouler cent mille tonnes de pétrole brut sur le littoral. Largement médiatisée, la catastrophe marque les consciences et s'inscrit au titre de série des catastrophes d'ordre écologique de grande ampleur lorsque le 16 mars 1978 un autre pétrolier, " l'Amoco-Cadiz ", s'échoue, toujours sur les côtes bretonnes. Sous l'effet combiné des vents violents, cette seconde marée noire (française) souille trois cents kilomètres de littoral entre Portsall et Bréhat. Associé au naufrage du " Sea-Star " dans le golfe d'Oman en 1971 dont la marée noire est de cent quinze mille tonnes, et à l'accident industriel de Flix-Borough en Angleterre comme à celui réputé de " l'affaire Seveso " en 1976, dans la ville de Meda en Italie par une fuite de dioxine, les années soixante-dix se caractérisent par la responsabilité industrielle. Responsabilité qui franchira une nouvelle étape au tout début des années quatre-vingt avec le phénomène des « pluies acides » dont la causalité est imputée aux pollutions diffuses. C'est-à-dire aux pollutions dont les volumes n'entraînent pas d'atteintes à caractère exceptionnel ou spontané mais dont les effets sont réels sur la qualité des facteurs naturels et, de fait, sur la qualité des milieux sans que ceux-ci soient forcément contigus au lieu de rejet.

Plus aisées à entreprendre au titre des fondements constitutionnels de la protection des personnes, les premières mesures concrètes visent à la recherche de responsabilité et à la qualification des notions de dommages. Le 19 novembre 1969 est signé le protocole de la convention internationale sur la « *responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* ». Elle sera suivie du protocole « *portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* ».

Dans le même temps, en prenant appui sur les règles de « bon voisinage » et de coopération entre les Etats, des attitudes de protection des milieux se développent. En décembre de la même année, sont signées les conventions visant à la protection du Rhin contre les pollutions chimiques de toutes natures et contre la pollution par les chlorures plus spécifiquement. Puis, ce sont en 1971 les résolutions de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique sur " *la procédure de notification et de consultation concernant les substances ayant une*

*incidence sur l'Homme ou son environnement* ” et les décisions de “ *contrôle des diphényles-polychlorés* ” en 1973.

A l'échelle des accords multilatéraux, l'Europe légifère quant à la “ *classification, l'emballage et l'étiquetage des produits dangereux* ”. Sur le même modèle de contrôle, la directive du 22 novembre limitant l'emploi des détergents biodégradables est promulguée.

L'industrie apparaît comme le mal à combattre et un volume important de textes réglementaires va nourrir l'opposition entre l'industrie et l'environnement naturel. Contradiction forte, peu alimentée d'une vision globale, ce cloisonnement va conduire les attitudes de régulation à poursuivre un objectif de minimisation de l'impact des systèmes industriels sur la Nature, sur l'environnement, c'est-à-dire sur les espèces, les espaces (milieux, biotopes - biocénoses), l'air, l'eau, et les hommes (ERKMAN 98, page 9).

Différentes orientations vont prendre corps afin de créer un cadre défensif pour l'environnement et la protection des personnes et des biens. En terme d'aménagement du territoire, les questions ouvertes par la régulation portent sur la distribution des activités, les emplacements réservés aux usages, les problèmes de cohabitation entre activités et habitat par exemple.

Il s'agit, à partir des bases instituées par les lois de 1810 et de 1917, du développement des procédures de classement. Celles-ci tendent à organiser la lutte contre la mise en danger des populations. Elles concernent la protection du voisinage, de la santé et de la sécurité comme de la salubrité publique. Sans réellement différer des modalités préalables, la responsabilité du contrôle est transférée du ministère de l'industrie au ministère de l'environnement.

Le classement des installations polluantes ou dangereuses, établi à partir de la loi de 1976, regroupe en deux catégories de taille les activités industrielles, artisanales et agricoles qu'elles soient publiques ou privées. Elle rend préalable à la mise en œuvre de l'activité une étude d'impact permettant de reconnaître et d'évaluer la notion de danger et d'atteintes potentielles à l'environnement. Elle fait suite au cadre des autorisations préalables fixées, par exemple, par la loi du 2 février 1970 pour l'ouverture et l'exploitation des carrières. Techniques et hiérarchisées, de la notice à l'étude, les modalités de conformité englobent des mesures de protection interne du personnel jusqu'à la prise en compte des dangers encourus par les

populations environnantes. Elle se traduit dans les documents d'urbanisme par la mise en place de zonages spécifiques avec un ensemble de servitudes techniques, sans qu'une contrainte d'éloignement soit spécifiée (PRIEUR 96, page 447).

En ce qui concerne l'aménagement, la question ouverte est celle de l'installation des établissements ou du contrôle des établissements existants, ce qui, par l'intermédiaire de la loi d'orientation foncière, pose un réel paradoxe. La loi mentionnant la procédure des installations classées n'impose pas l'éloignement mais force au développement d'un ensemble de servitudes à l'échelle des périmètres de protection. La lutte contre la nuisance se retourne ainsi contre le propriétaire qui, en connaissance des servitudes énoncées, doit se contraindre à l'acceptation du risque et de la pollution.

Cette réalité fera écrire à M. Prieur que *« le type de servitude qui est imposé aux pollués sans indemnisation consacre la reconnaissance d'un droit de nuire au profit des installations classées et est directement contraire au principe pollueurs/payeurs »* (PRIEUR 96, page 447).

Sur le fond, les objectifs poursuivis par la politique publique de l'environnement, le modèle procédural n'est pas satisfaisant car il est sujet et caution à de nombreux détournements<sup>88</sup>. Complexes à conduire, les premières mesures significatives, en sus du développement des normalisations techniques et des périmètres défensifs, se traduisent par une volonté d'association des professionnels.

Ainsi, en France à partir de 1972, des contractualisations de branche professionnelle et des contrats d'entreprises entre le ministère de l'environnement et les milieux professionnels se mettent en place. Il s'agit de programme d'équipement visant à la réduction des pollutions principalement des eaux de surface (PRIEUR 96, page 129).

Les principaux secteurs concernés sont ceux de la papeterie, de l'industrie sucrière et du textile. A partir d'un modèle d'engagement contractuel les attitudes de régulation consistent à mêler l'aide financière aux investissements antipollution effectués par les entreprises. Largement critiqués, malgré la réelle tentative

---

<sup>88</sup> Les auteurs comme M.Prieur notent par exemple des contestations issues de la survivance de droits attachés à la propriété, leur étonnement quant au fait qu'une mesure de police ne s'applique pas immédiatement en matière de pollutions industrielles (PRIEUR 96, page 446-447)

d'intégration poursuivie au titre du droit et des détournements indirects que la mesure pouvait constituer par rapport au pouvoir de police, les contrats d'entreprises furent abandonnés au tournant des années quatre-vingts. Sous un autre angle, les mesures placées sous l'angle d'aides et de participations financières restent fortement ancrées dans la démarche et dans les tentatives de régulation. Institué par la loi sur l'eau de 1964, le principe tend à financer les dépollutions ou les actions de protection induites par ces mêmes pollutions. Repris et réajusté par les lois de 1974 sur le financement des agences de bassins, de 1976 sur la protection de la nature, de 1979 pour l'élimination des déchets, l'objectif poursuivi tend à la prise en compte par l'entreprise des coûts, en espérant que la charge induite sera suffisamment pesante pour inciter cette même entreprise à préférer le développement d'équipements techniques plus conformes aux attentes exprimées. Liée à des critères de normalisation technique, l'incitation financière s'étend des rejets atmosphériques, aux pollutions diffuses dans le milieu aquatique en passant par les volumes de déchets produits.

En complément des tentatives de contractualisation, de fiscalisation et dans la droite ligne des premières orientations retenues par les instances de la coopération internationale l'Etat promeut les normalisations techniques en visant à l'adaptation des techniques de production aux exigences des équilibres environnementaux. Le développement des normalisations tend à inscrire des seuils de conformité entre, d'un côté, le développement des activités et, de l'autre, la capacité du milieu à en supporter les effets, c'est-à-dire suivant un principe de tolérance. La loi du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques prend appui sur les législations existantes concernant les produits toxiques et les explosifs (loi n° 77-151).

La finalité recherchée est de constituer un cadre harmonisé sur la base des volontés d'organisation des réglementations européennes et des orientations prescrites par l'OCDE et la recommandation C 74-215. Complexe, eu égard au grand nombre de polluants et au petit nombre sur lesquels les relations de cause à effet peuvent être déterminées, le cadre normalisateur développé, pour être défendable sur le plan juridique, reste relativement faible.

*« Le petit nombre de polluants, pour lesquels l'établissement des relations doses/effets est possible, indique quelle est la difficulté de l'entreprise. Dans de nombreux cas, en effet, la quantification de ces relations n'est pas toujours possible*

*avec une certitude scientifique suffisante pour justifier des normes contraignantes...»*  
(RECHT 81, page 9).

A ce niveau, les réglementations relatives à l'utilisation et à la normalisation des pesticides agricoles soumises à un cadre strict depuis la loi de 1943 ont été réajustées. L'homologation temporaire est attribuée au seul produit dont la non-toxicité peut être prouvée (art. 1 loi du 22 décembre 1972, PRIEUR 96, page 600 – décret 12 février 1973 73-192). De la même façon, la directive européenne de 1978 (78-631) tend au contrôle des teneurs des résidus dans certains aliments, à la définition de règles d'emballages normalisées.

#### **1.24 Dialectique et modes opératoires**

Matériellement, la poursuite des attitudes de régulation, initiées par le développement d'une politique publique de l'environnement, est sectorisée face aux problèmes reconnus par les grandes conférences internationales.

Il s'agit de politiques sectorielles approchant les problèmes environnementaux par thématiques : eau, déchets, planification, etc. Le développement des attitudes correctives s'inscrit dans une logique d'opposition et de contrôle. A l'échelle de la politique publique de l'aménagement du territoire, le développement des volontés régulatrices se traduit suivant deux plans.

Sous un certain angle, il prend effet par le renforcement du cadre technique relatif aux zonages et servitudes qui, techniquement, bien que très imparfait, ne présente pas de difficulté majeure. Il devient obsolète, eu égard à l'accroissement du savoir qui évolue vers une considération globale de l'environnement, et à la diversité des problèmes rencontrés pour la protection de la nature (gestion de la faune et de la flore, des habitats naturels, des ressources et des conditions de renouvellement).

Sur un autre plan, la poursuite des objectifs place la logique dans une opposition de droit. D'un côté, un ensemble de droits acquis (propriété, liberté d'entreprendre, usage du sol, etc.) et, de l'autre, un cadre régulateur (des tentatives d'entrave sous l'angle du bien commun) que seul l'examen juridique est en mesure de trancher comme M. Rémond-Gouilloud l'a évoqué dans son approche du « *droit de détruire* » (REMOND-GOUILLOUD, 89).

A ce titre, l'aménagement du territoire, sous l'angle réglementaire, est concerné par sa responsabilité à rendre compatible, l'intérêt privé et l'intérêt collectif, sans qu'il puisse réellement agir, si ce n'est par l'obligation d'une notice ou étude d'impact<sup>89</sup>, et le développement des procédures d'informations du public. La question de la préservation et de l'amélioration de l'environnement dans une perspective d'avenir se pose dès lors dans une condition de réajustement des pratiques, des faits, des institutions et des règles de droit acquis. Les priorités sont explicites et les cinquième et sixième plans qui couvrent la période des années 66-75 l'illustrent de façon assez significative.

Le cinquième plan (1966-1970) n'intègre pas de préoccupations spécifiques, si ce n'est, comme nous l'avons évoqué, au titre de l'aménagement rural pour l'acquisition des terrains en vue de la mise en place des parcs naturels. En revanche, la protection ou plus exactement la gestion de la ressource en eau est intégrée avec la lutte contre les pollutions mais surtout l'accroissement de la ressource disponible (loi sur l'eau de 1964 - PRIEUR 96, page 30).

Le sixième plan fait une mention spécifique à l'environnement, au titre du cadre de vie. Selon M. Prieur il s'agit « *d'avoir une politique plus active contre les pollutions, de mise en valeur des régions naturelles et urbanisées* ». Cette politique « *tient compte de la nécessaire industrialisation du pays, les mesures correctives ne doivent pas bouleverser les conditions de fonctionnement de l'économie et compromettre la compétitivité de nos entreprises* » (PRIEUR 96, page 30).

Les auteurs relèvent que toute démarche de prise en compte de la problématique environnementale préalable à la mise en place des infrastructures, sur un modèle de planification à l'américaine, n'est pas instituée. Ce type de mesure ne fait son apparition qu'en 1977 avec les décrets d'application de l'article 2 de la loi sur la protection de la nature (PRIEUR 96, page 72).

Dualité entre cadre et qualité de vie, opposition entre les objets du droit, distinction entre l'adaptation du territoire aux impératifs économiques et le territoire comme milieu de vie, la poursuite d'une conciliation entre des enjeux distincts appelle à une diversification des stratégies de régulation.

---

<sup>89</sup> Le réel débat à ce sujet s'articule autour de l'étude qui est à la charge du pétitionnaire. Cela pose un réel problème de transparence et d'impartialité. Cette grande question a particulièrement été illustrée par « l'affaire de la carrière de Vingrau » où de grandes divergences sont apparues entre les études et les contre-études réalisées par les opposants au projet. S.Pianzola, Mémoire de fin d'études DESS IATEUR, S/D P Dal Cin, « *La prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagements de carrières* », 124 pages, Reims, 2001.

Sur ce plan, le développement d'un cadre incitatif semble se présenter comme une orientation positive afin de ne pas laisser la seule responsabilité à l'Etat de conduire une politique volontaire. P. Recht, Directeur de la santé et de la sécurité auprès de la commission européenne, déclare lors des Troisièmes Assises Internationales de l'Environnement<sup>90</sup> : « *Le début de cette décennie a été caractérisé par une activité particulièrement intense dans le domaine de la protection de l'homme et de l'environnement, aussi bien sur le plan politique réglementaire que scientifique et technique.* » (RECHT 81, page 7).

Au cœur du débat et des ouvertures sur les stratégies de coopération en matière de protection de l'environnement et sur les nécessités d'établir des critères, guides et codes de bonne pratique, les notions d'évaluation posent les plus grandes questions.

### **1.3 Ebauche et dépassement des pures logiques d'opposition**

La nécessité du dépassement des simples logiques d'opposition pose un certain nombre de questions. Question de régulation ouverte dans une société dont le développement et la puissance économique sont tout autant conditionnés par l'interventionnisme d'Etat que par un réseau de sociétés privées. Le réajustement à conduire induit le dépassement ou le contournement des logiques contradictoires entre les différents enjeux, leurs différentes échelles et les différents acteurs.

Dépassement des oppositions entre les droits et la libre entreprise, entre des intérêts individuels immédiats et l'intérêt général à long terme dont les confrontations se traduisent par l'émergence des groupes de pression et lobbies qui cloisonnent la problématique en un ensemble d'approches spécifiques. C'est le cas pour les sociétés pétrolières et minières comme pour l'industrie automobile qui développent leurs activités de façon exponentielle et constituent des opposants de poids aux volontés de régulation. A cet effet, une des questions majeures qui se pose est celle du « *problème fondamental de la mise au point et de la mise en vigueur d'un ensemble de stimulants qui inspirerait les acteurs, que sont les collectivités publiques*

---

<sup>90</sup> Paris 9-10 et 11 décembre 1980.

*et privées, vers des modèles permettant de les conduire à un processus de conservation de la ressource »* (BOWER, 81, V.2 page 26).

Sur ce plan du dépassement des logiques préalables, l'Europe apparaît comme le berceau des tentatives d'intégration et ce, dès la rédaction du premier programme d'action communautaire. Si le traité de Rome ne comportait pas de note spécifique à la prise en compte de l'environnement, les volontés exprimées lors de la conférence de Bonn en 1972 quant à l'expansion économique, « *qui n'est pas une fin en soi mais qui doit se traduire par une amélioration de la qualité aussi bien que du niveau de vie*<sup>91</sup> », ouvrent un champ réel de coordination entre les impératifs socio-économiques et environnementaux.

Notons que la contradiction n'est pas inexistante, puisque si les impératifs de la mise en acte de différents cadres régulateurs est reconnue, il faut en même temps mesurer que l'Etat agit de façon ferme pour le développement des activités industrielles, agricoles et commerciales afin de satisfaire l'exigence de puissance économique et l'accès à une certaine normalisation du confort des citoyens.

L'évolution des cadres de régulation se concrétise et les réajustements poursuivis caractérisent de façon assez nette les voies d'intégration envisagées. L'évolution qui se dessine est celle du passage d'une politique d'objets à une politique intégrée de processus dans la droite ligne des accords internationaux et des stratégies initiées par la communauté européenne.

A cet effet, différentes tentatives d'intégration de la problématique sont conduites et précisées avec notamment, en 1977, la mise en œuvre du 2<sup>ème</sup> programme d'action communautaire au titre « *de la protection des ressources naturelles et les mesures d'évaluation des incidences sur l'environnement* ». Toutefois la connaissance relative à la problématique d'ensemble est encore incertaine, même si sous certains aspects les volontés d'agir peuvent être acceptées. En 1981, ces besoins de connaissances, vis-à-vis d'une prise en compte en amont des questions environnementales, sont affirmées par la mise en place d'une institution d'information en matière de pollution, et l'énoncé d'un objectif de « *cartographie écologique de la Communauté permettant de confronter la demande*

---

<sup>91</sup> Déclaration de Bonn, octobre 1972, in LONDON 2001, page 64.

*économique à l'offre écologique et des moyens pour éviter la formation de déchets »* (LONDON 2001, page 67). Sur le fond, cette orientation tend à permettre le passage d'une politique « d'objets » à une politique de processus. Les volontés s'entérinent en février 1983 par une nouvelle résolution<sup>92</sup> du Conseil des représentants des gouvernements des Etats membres. Le Conseil renforce la volonté d'intégration en stipulant clairement « *que la politique commune de l'environnement devient ainsi 'un élément indissociable de l'action visant à atteindre les objectifs assignés de la Communauté' et que la protection de l'environnement doit désormais être appréhendée de façon globale* » (LONDON 2001, page 67).

Cette ouverture vers une réelle politique globale, concernant de fait les objectifs de l'aménagement du territoire se décline par un ensemble d'objectifs généraux : « *prévenir, réduire et dans la mesure du possible supprimer les pollutions et nuisances ; - maintenir un équilibre écologique satisfaisant et veiller à la protection de la biosphère ; - veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel et éviter que toutes exploitations de ceux-ci entraînent des dommages sensibles à l'équilibre écologique (...); - faire en sorte qu'il soit davantage tenu compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures du territoire...* » (LONDON 2001, page 65-66).

Le développement de la volonté intégrative et les questions posées par l'encadrement des acteurs publics et privés se traduisent principalement par des politiques de normalisation technique, de traitement du déchet et de minimisation des rejets<sup>93</sup>. Cette orientation ne conduit pas à une remise en question profonde des modes de conditionnement, de distribution et de consommation mais à l'émergence d'un arsenal réglementaire dans le traitement, le recyclage et la valorisation des " produits " rejetés.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, de l'organisation des services et de la distribution des infrastructures, la loi cadre de 1975 marque, en France, le point de départ d'une politique volontaire avec le traitement des déchets ménagers. Cette question se renforcera aussi eu égard à l'accroissement des volumes rejetés<sup>94</sup> (BARRAQUE-THEYS 98, page 189), de la prégnance des problématiques soulevées

---

<sup>92</sup> Journal officiel de la Communauté Européenne C.46 du 17 février 1983.

<sup>93</sup> Dénommé système de « *end of pipe* » en anglais (ERKMAN 98, page 13).

<sup>94</sup> Accroissements de 60% des volumes depuis les années 60, Defeuilley - Godard in, « *Les politiques de l'environnement* », BARRAQUE THEYS, Recherches, 1998, Paris, page 189.

par le stockage et l'élimination. Ces ouvertures quant à la prise en compte globale et diffuse de la problématique environnementale portent en elles-mêmes leur propre complexité et leur propre limite car elles induisent un réajustement permanent des mesures en lien direct avec les apports du savoir qui met successivement à jour la non innocuité de tel ou tel produit ou de telle ou telle pratique.

En direction de la société civile, le développement des volontés publiques de régulation conduit à rendre responsable l'entreprise en lui faisant, par exemple, obligation de fournir toutes les informations nécessaires concernant l'origine, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités d'élimination des déchets qu'elles produisent (loi du 15 juillet 1975). Cette mesure, dont le réel développement n'est pas dénué de problèmes techniques, se couple avec la mise en place de plans nationaux d'éliminations de certains déchets ; plans dont l'élaboration associe le ministre de l'environnement et le ministre de l'industrie.

Largement discutée, la stratégie d'intégration conduit néanmoins à de réelles réussites<sup>95</sup> comme le travail de M. Golinelli l'atteste (GOLINELLI 81, page 86). En Allemagne, les 73 chambres de commerces se sont unies, au cours de l'année 74, pour fonder une bourse nationale des résidus. Faisant suite à des initiatives autrichiennes, le modèle s'exporte en France où, en juillet 1976, la Chambre Régionale du Commerce et de l'Industrie de Champagne-Ardenne lance la première bourse régionale. Fermement orientées vers l'objectif de l'écoulement et de la valorisation des déchets industriels non recyclés, ces bourses ont pour but de favoriser les contacts entre industriels (GOLINELLI, 81, page 86).

A ce niveau, la problématique environnementale pose, en termes d'aménagement du territoire, la question de l'encadrement des opérateurs économiques qui sont tout à la fois des facteurs responsables de pollution, des agents participant au développement économique et social du territoire, des acteurs ayant les moyens d'agir pour la réduction des atteintes à l'environnement. Or, « *pour les industriels, la pollution ne représente encore, au début des années 70, qu'un avatar du progrès : le côté pile, en quelque sorte, d'un système de production fondé sur la logique du toujours plus* » (BEZOU, 97 page 7). En lien avec les remises en

---

<sup>95</sup> Différents exemples sont développés par les auteurs. Erkmam cite, entre autres, les tentatives du ministère du commerce extérieur et de l'industrie au Japon (MITI) qui développe des thèses tendant à considérer « *qu'il serait souhaitable de concevoir l'activité économique dans un contexte écologique* » (ERKMAN 98, page 49).

question des modèles économiques, la contribution de la fiscalité à l'amélioration de l'environnement est un des thèmes majeurs des réflexions engagées au cours des années soixante-dix.

Reprises comme sujet de débat lors des 3<sup>ème</sup> assises internationales de l'environnement de 1980, les orientations s'articulent autour des axes de normalisation et d'incitation par la fiscalisation (orientations qui restent à l'époque, selon l'avis des auteurs, « *mal comprises et sous-utilisées* »). Toujours est-il que la fiscalisation apparaît, pour les défenseurs d'une politique d'intégration, comme un outil de choix : « *Cette manière douce respecte la liberté des décideurs qui restent maîtres des techniques, des délais et des quantités. Elle stimule en permanence le développement des technologies propres. Elle rend les dommages sensibles à ceux qui les causent. Elle s'appuie sur l'intérêt des pollueurs (ce qui est plus sûr que de s'appuyer sur leur sentiment) pour atteindre l'intérêt de la société toute entière.* » (PRUD'HOMME 81, page 31).

Ainsi l'orientation politique prend son sens concret et le fondement de la philosophie du pollueur / payeur se formalise en Europe. Dynamique de régulation à visée intégrative, le recours à cette stratégie de l'instrument fiscal, bien que critiquée dans sa nature même, poursuit d'un côté les dynamiques d'opposition en visant la réduction de la pollution à sa source suivant la formule anglaise du « end of pipe ». De l'autre, elle tend à incriminer le pollueur, elle vise à le responsabiliser en tant que payeur. Ce sont les exemples du « *Japon et de la Norvège qui imposent des limitations aux rejets de dioxyde de soufre. Des pays scandinaves, en général, qui taxent certains emballages de liquides alimentaires.* » (PRUD'HOMME 81, page 30).

Suivant cette logique de fiscalisation à des fins d'intégration de la problématique, la recommandation du Conseil de l'Europe du 3 mars 1975<sup>96</sup> précise, dans son paragraphe 1, que :

- «... *L'imputation aux pollueurs des coûts de la lutte contre la pollution qu'ils provoquent les incite à réduire cette dernière et à rechercher des produits ou des technologies moins polluantes et permettra ainsi une utilisation plus rationnelle des ressources de l'environnement. [...] §2 La protection de l'environnement ne doit donc en principe pas être assurée par des politiques*

---

<sup>96</sup> Recommandation 75/436 / Euratom, CECA, CEE source : EUR-LEX, législation communautaire en vigueur document 375H0436.

*qui reposeraient sur l'octroi d'aides et qui reporteraient sur la collectivité la charge de la lutte contre la pollution» (Recommandation n° 75/436).*

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, les questions posées se développent autour des notions relatives à la spécificité du et des territoires, à l'encadrement des opérateurs publics et privés, à la conciliation des enjeux que les logiques d'opposition ne peuvent résoudre. Les questions soulevées par les difficultés des politiques publiques à développer un cadre régulateur efficace ouvrent en réalité une interrogation générale. Celle-ci porte sur les modalités à mettre en œuvre afin de favoriser l'internalisation de la problématique par les opérateurs économiques et le développement des responsabilités individuelle et collective des acteurs.

Sur ce point J. Untermaier relève, dans un travail d'évaluation des premières orientations du droit de l'environnement, que l'ambiguïté des attitudes correctives est à relier aux : « *Hésitations d'une société contrainte de se préoccuper d'écologie sans qu'aient été modifiées les priorités fondamentales* » (CNF 94, page 59). Notons que le Conseil central de la Planification affirme en 1975 « *que l'aménagement du territoire doit être d'abord au service d'un développement économique général du pays*», même si cette affirmation est conjuguée avec la remise en question, au début des années quatre-vingt, du rôle de l'Etat, et de son interventionnisme, au titre de l'aménagement du territoire par « *la diminution des crédits, la confusion dans les objectifs, la disparition de certains moyens administratifs d'intervention qui conduisent à un aménagement plus subi que voulu* » (ROCHEFORT 95, page 50).

Le développement de la logique d'intégration des préoccupations environnementales sera en revanche poursuivi, à l'échelle internationale, par le rapport Brundtland qui saura mettre en exergue la notion du temps et en particulier de l'intergénérationnel. Les conclusions de cette commission d'évaluation sont reconnues pour ne pas avoir enrichi le débat de concept nouveau mais ont, en revanche, popularisé et inséré dans les approches le terme de « développement durable ».

- Ce concept est décrit comme « *un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière*

*harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins des aspirations de l'humanité » (CNUED 88, page 55).*

Ses apports majeurs et parfois occultés restent :

- la reconnaissance des impossibilités à rester dans un cloisonnement des interventions, en termes de protection, de conservation et de gestion de l'environnement naturel et des ressources ;
- le faire-valoir de l'enjeu mondial que représente la problématique environnementale en sus des problèmes locaux, nationaux ou encore régionaux.

En ce qui concerne les politiques publiques les logiques d'intégration, le dépassement des limites institutionnelles, dans la droite ligne des conclusions du rapport Brundtland, se concrétisent. Il s'agit de donner corps aux orientations internationales qui reconnaissent « *la nécessité d'intégrer des stratégies écologiques aux politiques de développement* <sup>97</sup> », comme le besoin de « *mettre en place des stratégies de développement dans tous les pays conscients des limites de la capacité de l'écosystème à se régénérer et à supporter les déchets* » (CNUED 88, page 51).

La référence conceptuelle à une nature originelle, qui a nourri les volontés protectrices, est en partie dépassée. La logique d'opposition entre des objets de droit, même si elle reste une modalité de mise en acte des attitudes correctives, semble de plus en plus obsolète. Le dépassement de ce mode opératoire semble aussi induit par l'ampleur, la diversité et la complexité des questions posées par les problèmes environnementaux dont l'accroissement est directement lié au développement exponentiel des sociétés industrielles suivant un principe de cause à effet.

L'accélération des échanges, des activités extractives, de l'utilisation de l'énergie fossile accroît les déséquilibres environnementaux. Cette augmentation des pressions motive en retour une « nécessité d'action » dont les modes opératoires en place apparaissent comme de moins en moins satisfaisants. En Europe, sur le plan politique, l'Acte Unique de 1987 valide et articule réellement le processus d'intégration de la problématique dans les orientations communes. En premier lieu,

---

<sup>97</sup> Conclusion de travaux d'un groupe d'experts présentée en Suisse dès 1971 in « *L'ONU et le développement durable* » <http://www.unag.org>, 12 juillet 2001.

l'assertion textuelle ferme du terme « environnement » au titre VII fournit une réelle base institutionnelle aux politiques volontaires.

*« L'objectif de la politique de l'environnement, défini à l'article 130.R §1, à savoir préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, ainsi que contribuer à la protection de la santé des personnes et assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, semble devoir recouvrir tout ce qu'on entend actuellement par protection de l'environnement » (CHARPENTIER 88, page 9).*

Le renforcement à travers ses différents paragraphes des principes de base nécessaires à la conduite d'une politique réglementaire en matière de protection est souligné et le principe « pollueur/payeur » institutionnalisé.

Le paragraphe 2 précise :

- *« L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du pollueur/payeur<sup>98</sup> ».*

De la même façon, il entérine l'intégration (au moins sur le plan formel) en déclarant que *« les exigences en matière de protection de l'environnement sont une des composantes des autres politiques de la communauté. Cette disposition devra être interprétée en ce sens que pour toutes les mesures communautaires susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, les objectifs de la politique de l'environnement devront être pris en compte lors de la prise de décision »* (CHARPENTIER 88, page 9).

Le paragraphe §4 de l'article 130.R de l'Acte Unique reconnaît lui, un principe de globalité par rapport à la problématique environnementale. Il inclut une clause de subsidiarité en prévoyant que *« la Communauté n'agit que dans la mesure où les objectifs de la politique de l'environnement peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire, qu'au niveau des Etats membres pris isolément. »*

---

<sup>98</sup> Extrait de l'Acte Unique Européen Article 130 R, 130 S, 130 T, 130 A, in CHARPENTIER 88, page 14-15.

### 1.31 Aménagement du territoire et volonté d'intégration

L'ensemble des questions induites par la remise en cause des modes opératoires, suivant lesquels les objectifs de régulation sont mis en oeuvre, se traduisent au titre de la politique publique de l'aménagement du territoire conduite par l'Etat, par une évolution conséquente des orientations à poursuivre. Ainsi dès le septième plan, couvrant la période 1976-1980, la commission spéciale de l'aménagement du territoire et du cadre de vie avance l'idée que l'environnement n'est pas une simple composante de l'aménagement du territoire mais un volet qualitatif de celui-ci (PRIEUR 96, page 30).

Inscrite dans le mouvement général, l'évolution d'une politique de protection quantitative, par l'intermédiaire des zonages, par exemple, vers une politique qualitative, est affirmée. *« L'action en vue de réduire les inégalités illustre assez bien la nécessité de coupler la recherche de l'efficacité économique à celle de la qualité de la vie... La protection du patrimoine naturel, la lutte contre les pollutions et plus encore l'amélioration des conditions de vie et de travail demandent des ressources considérables ; mais elles peuvent également permettre des économies indirectes, ne serait-ce qu'au titre de la santé et de la sécurité publique. En outre, il convient d'être attentif aux possibilités, aux nouveaux marchés qui sont ouverts par l'amélioration de la qualité de la vie, aussi bien dans l'usine qu'à l'occasion de la lutte contre les nuisances. Enfin la pureté de l'eau ou de l'air dont on vit n'est pas moins importante aujourd'hui pour l'efficacité même du système industriel que la pureté des matériaux qu'il transforme »* (PRIEUR 96, page 30).

L'acceptation de l'environnement comme une des données de la mise en oeuvre des politiques économiques et sociales est manifeste. M. Rochefort précise à cet effet que ceci est certainement induit, d'une part, avec la prise de conscience de la permanence des problèmes environnementaux et, d'autre part, avec la reconnaissance que les divers changements des conditions de vie sont inséparables des transformations du territoire (ROCHEFORT 95, page 46).

Le triplement de l'emploi des pesticides, le développement des fertilisations azotées menacent la qualité des nappes phréatiques. Le retrait des terres cultivées,

et le développement des friches induit engendrent un moindre accès à la « nature », une augmentation des risques d'incendies. De la même façon, la dégradation des sols par l'érosion et le retrait des haies bocagères comme l'accroissement des pressions sociales par le développement du tourisme côtier et de montagne se présentent comme des dysfonctionnements à réguler. De façon plus généralisée, l'urbanisation périphérique des centres urbains, l'accroissement des transports routiers et l'augmentation des flux domicile / travail conduisent le volume des transports à se multiplier par 2,2 entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix (ROCHEFORT 95).

Marqués par les logiques d'opposition, les programmes développés sont ceux de la défense de la qualité architecturale, du patrimoine naturel. La volonté d'intégration des questions relatives à la problématique environnementale se concrétise réellement avec l'établissement du huitième plan<sup>99</sup>, plan qui, à la fin des années soixante-dix, place les questions posées et les orientations ouvertes suivant une perspective plus globale. M. Prieur remarque qu'en vue de la préparation du VIII<sup>ème</sup> plan il a été créé un intergroupe « environnement » présidé par R.Toulemon, alors inspecteur général des finances. Cette commission aura, selon l'avis des auteurs comme M.Prieur, l'avantage de placer la problématique environnementale sur un plan d'ensemble, de permettre une approche plus globale prenant autant en compte la gestion des ressources, la politique agricole, le tourisme, l'urbanisme et l'aménagement du territoire (TOULEMON 81 – PRIEUR 96).

Toutefois, vis-à-vis du caractère global de la problématique, l'approche reste encore commandée par une politique sectorielle. Si l'on examine la loi portant la réforme de la planification du 29 juillet 1982 n° 82-653, il convient de préciser que l'article 6 (Chapitre II) qui établit la procédure d'élaboration et d'adoption du plan, ne fait pas une référence expresse à la problématique environnementale lors de la définition du groupe consultatif.

- *Art. 6 : « Il est créé, pour chaque plan, une commission nationale de planification, de caractère consultatif, chargée de conduire les consultations nécessaires à l'élaboration du Plan et de participer au suivi de son exécution. Elle est présidée par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du*

---

<sup>99</sup> Les réflexions préparatoires au septième plan avaient déjà permis de mettre en avant la problématique environnementale et une commission spéciale avait à l'époque été mise en place (PRIEUR 96, page 30)

*territoire. Le commissaire au Plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en sont rapporteurs. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Y sont notamment représentés : chaque région, les organisations syndicales représentatives des salariés et du patronat, les organismes représentant l'agriculture, l'artisanat, le commerce et les professions libérales, le secteur public industriel et bancaire, le secteur coopératif et mutualiste, les mouvements associatifs et culturels. Elle peut être complétée par des personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification. La commission nationale organise ses travaux. Ses rapports, avis et recommandations sont rendus publics ».*

En revanche, l'article 5 autorise l'intégration des questions induites par la problématique dans la planification en précisant que:

- *« toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la prochaine seconde loi de plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative » (Loi n° 82-653 JO du 30 juillet 1982).*

La loi portant sur la réforme de la planification arrive pourtant après les travaux préparatoires du plan intermédiaire couvrant la période 1982-1983 (Loi du 7 janvier 1983). Travaux dont les conclusions dénoncent l'inefficacité des orientations préalables, notamment de par le caractère sectoriel de la politique en matière d'environnement. Le rapport du groupe de travail précise que *« les textes législatifs et réglementaires n'ont apporté que des réponses formelles et souvent dilatoires aux préoccupations d'un nombre croissant d'usagers [...] au total les atteintes à l'environnement n'ont pas été réduites et des problèmes graves subsistent dans les domaines de l'eau, de la sécurité, des déchets et du bruit [...] aux hésitations dans la mise en œuvre de cette politique se sont combinés l'autoritarisme et le manque de démocratie dans les affaires »* (PRIEUR 96, page 31).

La complexité des mutations subies par la société sur les plans sociaux et économiques au tournant des années quatre-vingts, croisée à la restructuration administrative de l'Etat, conduit au développement d'une double logique qui repose,

en partie, sur la montée en puissance des problèmes environnementaux et sur l'héritage des attitudes de régulation ébauchées. Sous un premier angle, il s'agit du renforcement des logiques d'opposition préalablement envisagées. C'est la poursuite des modes opératoires déjà institués à défaut d'un réajustement radical des approches. Sur un second plan, il s'agit d'un accroissement des modalités d'association et de responsabilisation des acteurs. C'est le développement des études préalables, des tentatives de dépassement des politiques sectorielles.

### **1.32 Logique d'intégration : la participation comme première étape**

En complément des logiques d'opposition, dont les limites deviennent de plus en plus manifestes, se développe une volonté d'implication des acteurs dans la poursuite des objectifs de protection et de gestion déjà ébauchés. Protection et gestion des ressources naturelles, protection des personnes et amélioration du cadre de vie, régulation des activités et responsabilisation des agents en constituent les lignes structurantes.

Ce réajustement des attitudes et perspectives de régulation se manifeste en premier lieu par le principe de participation et d'information. Si à l'échelle des coopérations internationales des Etats, les recommandations de la conférence de Stockholm sont explicites, à l'échelle de l'Etat sa manifestation ne l'est pas moins.

Prenant appui sur l'article 200-2 C du code rural :<sup>100</sup> « *il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement* », la mise en place de l'information et de la participation de la population prend corps. Le principe prend appui sur la diffusion de l'information, conformément aux accords européens de coopération, en considérant que la participation citoyenne ne peut être effective qu'à partir d'une connaissance des enjeux. La déclaration d'Helsinki de 1975 affirme que « *le succès d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de la population et toutes les forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et à améliorer l'environnement* » (PRIEUR 96, page 109).

A. Kiss précise, lors de la seconde conférence européenne sur les droits de l'homme et l'environnement, tenue à Strasbourg en 1980, que : « *Cette participation*

---

<sup>100</sup> Loi du 16 juillet 1976 sur la protection de la nature.

*est un apport majeur de la conservation de l'environnement à la protection des droits de l'homme par son double aspect qui apporte à la fois des droits et des devoirs aux individus. Le droit de l'environnement transforme tout ce domaine en sortant les citoyens d'un statut passif de bénéficiaires et leur fait partager des responsabilités dans la gestion des intérêts de la collectivité toute entière.»*

Si, sur le fond, la question de l'association de la société civile ouvre les interrogations relatives aux conditions démocratiques<sup>101</sup>, techniquement elle permet d'inscrire aux côtés des experts le contrôle citoyen. Cette orientation prend appui sur le décret de 1971 relatif à la mise en place du ministère de l'environnement qui a en charge « *l'information du public en vue d'associer la population* » (art.3 du décret). Elle prend aussi corps avec la loi sur la protection de la nature qui favorise le développement des associations de protection de la nature.

Cette volonté ministérielle sera affirmée par les décrets n° 81-648 du 5 juin 1981 et 43-787 du 8 avril 1983 qui mandatent le ministère pour « *favoriser les actions d'informations des citoyens en matière d'environnement*<sup>102</sup> » (PRIEUR 96, page 103).

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, le développement de la responsabilisation et de la participation citoyenne se traduit d'un côté par le renforcement du rôle des associations (la revendication sociale infra 1.2.2) et de l'autre par la démocratisation de l'enquête publique. Sans ignorer la toute relative effectivité de ce dernier aspect, nous pouvons appréhender les réajustements initiés par l'évolution des modalités d'association des citoyens.

L'association directe des citoyens bénéficie d'une historicité assez importante, depuis la loi sur les établissements incommodes et insalubres de 1810. Elle se réajuste par étapes successives. Sur le plan consultatif, la loi sur l'eau de 1964 a ouvert le principe en prévoyant la participation de représentants ou d'associations de

---

<sup>101</sup> Il s'agit de l'ensemble des questions relatives à la consultation des associations, de la participation citoyenne aux travaux, du jeu politique national en terme partis et de vote solidaire. Ce point, rejoint l'ensemble des débats ouverts autour des questions portant sur le modèle national de démocratie représentative et sur les possibilités locales d'une démocratie participative.

<sup>102</sup> M. Prieur reconnaît que l'évolution conséquente du droit à l'information réajuste la règle du secret. Cette dernière ne sera en matière d'environnement rendue obsolète qu'en 1978 (reconnaissance législative du droit à l'information) PRIEUR 96, page 104.

consommateurs ou de protection de la nature au comité central de l'eau (décret d'application de 1965 modifié en 1977).

En reprenant le travail de M. Prieur et de A. Kiss nous pouvons relever que l'association participative se diffuse à partir de 1979 dans les différents champs qui ont une incidence directe sur la problématique environnementale et l'aménagement du territoire. Le droit à la participation des citoyens à la protection de l'environnement se développe de façon transversale et concerne autant les échelles locales de prise en compte que la définition des priorités à établir. Sur ce point, M. Prieur relève que la rédaction maladroite de l'article L.200-1 du code rural n'aide pas à l'éclaircissement des notions de participation et de concertation. Sur ce plan, nous pouvons proposer le tableau récapitulatif sur la participation des acteurs ci-après. Notons que la distinction, que nous avons reprise, quant aux associations agréées ou non, porte sur les capacités données aux associations de se constituer partie civile devant une juridiction, de participer à l'action des organismes publics même si ces distinctions tendent à être dépassées (PRIEUR 96, page 115).

**Tableau 4 - Principaux cadres de participation des associations civiles aux organes consultatifs ayant trait aux problématiques environnementales.**

d'après M.Prieur, « *Droit de l'environnement* », 3<sup>ème</sup> édition – précis Dalloz, Paris, 1996, 916 pages.

#### Associations non agréées

#### Au niveau central

Comité national de l'eau	Représentants d'associations de consommateurs ou de protection de la nature. Art. 2 décret 3 septembre 1965 modifié le 7 février 1977
Conseil supérieur de la Forêt	Deux représentants des associations de protection de la nature. Art. 41 décret du 3 août 1964 modifié le 15 septembre 1975
Conseil de la recherche sur l'environnement et le cadre de vie	Deux personnalités responsables d'associations. Art 3 décret du 15 septembre 1979
Conseil supérieur des installations classées	Deux membres d'association. Art 2 décret du 29 décembre 1976 modifié le 2 mars 1989
Commission supérieure des sites, perspectives et paysages	Cinq représentants d'association. Art 10 décret du 31 mars 1970
Conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral	Quatre responsables d'associations. Art 75 décret du 11 décembre 1975 modifié le 9 mai 1979 ; Art R.243-10 du code rural.
Conseil national du bruit	Dix représentants des associations concernées par la lutte. Art 2 décret du 7 juin 1982 modifié le 15 janvier 1986
Commission d'homologation des pièges	Deux représentants d'associations de protection de la nature. Art 5 arrêté du 23 mai 1984
Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire	Trois représentants d'associations. Art 2 décret du 2 mars 1987
Commission nationale de l'expérimentation animale	Trois personnalités sur propositions des associations de protection des animaux et de la nature. Art 28 décret du 19 octobre 1987

## Au niveau local

Conseil d'administration de l'agence des espaces verts de la région Ile de France	Deux représentants d'association. Art 4 décret du 2 octobre 1976
Comités techniques régionaux de l'eau	Participation éventuelle d'associations. Art 9 décret du 27 février 1987
Comités économiques et sociaux des régions	Représentants d'associations. Décret du 11 octobre 1982 modifié le 11 mai 1989
Conseil d'administration des parcs nationaux	Participation de personnalités décret du 16 février 1990 – article R.241-18 du code rural
Commission départementale d'équipement commercial	Un représentant d'associations de consommateurs. Art 30 de la loi du 27 décembre 1973 modifié par la loi du 29 janvier 1993
Commission départementale des sites, perspectives et paysages	Dix personnalités qualifiées en matière de protection des sites, du cadre de vie, et des sciences de la nature. Loi du 8 janvier 1993
Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	Participation d'associations. Art 6 de la loi du 3 janvier 1977
Commission départementale des carrières	Deux membres d'associations. Art 16-2 de la loi du 16 janvier 1976 créée par la loi du 4 janvier 1993. art 1 du décret du 9 juin 1994
Collège régional du patrimoine et des sites	Représentants d'associations. Art 1 du décret du 25 avril 1984
Comité de bassin	Participation des associations de protection de la nature. Créée par l'article L.233-1 du code rural – loi du 29 juin 1984
Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers	Participation des associations de chasseurs, d'usagers et de protection de la nature. Art 2 décret du 14 mars 1986
Commission départementale de gestion des déchets ménagers	Représentants d'association de protection de l'environnement. Art 4 du décret du 3 février 1993

## Associations agréées

## Au niveau central

Conseil national de l'eau	Six personnes désignées sur proposition des associations de protection de la nature. Art R251-5 du code rural
Conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Trois représentants d'associations agréées. Art 4 décret du 26 juillet 1991
Commission nationale d'élimination des déchets autres que ménagers	Représentants d'associations de protection de l'environnement. Art 6 du décret du 26 juillet 1993
Fonds de modernisation de la gestion des déchets	Deux représentants d'associations agréées. Art 2 décret du 29 mars 1993
Comité consultatif de modernisation de la gestion des déchets	Deux représentants d'associations agréées. Art 2 décret du 29 mars 1993
Conseil pour le droit des générations futures	Participation d'associations agréées. Art 4 décret du 8 mars 1993

## Au niveau local

Commission départementale des sites siégeant dans la formation de la protection de la nature	Deux représentants d'associations agréées. Art 2 décret du 25 novembre 1977
Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage (depuis 1986)	Deux représentants des associations agréées choisies. Art R.221-29 du code rural
Commission départementale d'aménagement foncier	Deux représentants d'associations agréées en matière de faune, de flore et de protection de la nature et des paysages. 9 <sup>e</sup> Art L.128-8 du code rural modifié par l'article 11-VII de la loi du 8 janvier 1993
Conseil d'administration des agences financières de bassin.	Participation éventuelle d'une association agréée de protection de la nature. Art 5 du décret du 11 septembre 1986 modifié par le décret du 19 septembre 1986
Comités de bassin	Participation de deux ou trois représentants d'associations agréées de protection de la nature. Arrêté du 12 décembre 1986
Groupe de travail des zones de publicité autorisée	Participation avec voix consultatives des associations locales, d'usagers, agréées. Art 13-1 de la loi du 19 juillet 1979
Collège régional du patrimoine et des sites	Au moins deux représentants d'associations agréées au titre de la protection de l'environnement. Art 1 du décret du 25 avril 1984
Conseil départemental d'hygiène	Participation à titre de membre sur désignation du préfet sur proposition des associations agréées de la protection de la nature et de défense de l'environnement. Art 1 du décret du 5 mai 1988
Commission d'élimination des déchets autres que ménagers	Participation des représentants sur désignation du préfet sur proposition des associations agréées de protection de l'environnement. Art 3 du décret du 3 février 1993

Pour ce qui est de la planification, l'incidence est quelque peu différente. La participation des citoyens, dans les questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme, remonte à la loi du 31 décembre 1976 (« loi n° 76-1285 portant réforme de l'urbanisme »). A l'initiative de l'Etat, il est prévu, pour l'établissement des schémas directeurs, que « *les associations* » intéressées par les questions de l'urbanisme et de l'aménagement « *puissent être entendues* » et, « *à leur demande* », par la commission d'élaboration des schémas susdits.

A partir de la réforme induite par la loi du 7 janvier 1983<sup>103</sup>, le processus diffère et il est mentionné que le président de la structure intercommunale ayant compétence « *peut* » prendre l'avis des associations (art. L.122-1-1 du code de l'urbanisme). En revanche, la consultation du public devient effective pour le recueil des avis et des commentaires avant l'approbation par l'autorité administrative compétente, ce qui, en théorie, doit permettre la prise en compte des opinions des citoyens et de leurs associations.

Cette réforme de la participation des citoyens, à l'échelle de l'élaboration des schémas directeurs, en ce qui concerne la problématique environnementale sous ses différents linéaments, apparaît comme restrictive. En même temps, elle doit être mise en relation avec les réformes induites par la décentralisation, en particulier pour

<sup>103</sup> Loi n°83-8 relative à la répartition des compétences.

les Plans d'Occupation des Sols, les Plans d'Aménagement de Zones ou encore les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur.

Ainsi pour les Plans d'Occupation des Sols, le processus est inverse car la réforme donne aux associations le pouvoir de se faire entendre d'une façon volontaire<sup>104</sup>. Si avant 1983 les citoyens ne pouvaient participer à l'élaboration en tant que personne associée, la réforme de l'urbanisme leur donne le pouvoir d'être entendus par le maire à leur propre demande par la voie des présidents d'associations, agréées ou non, sous réserve de leurs compétences et cela lors de l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols (art. L.121-8). La loi prévoit qu'avant la communication publique du Plan d'Occupation des Sols, le projet peut être communiqué aux Présidents des associations qui en font la demande : leurs notes et commentaires seront, de fait, intégrés en annexe à l'enquête publique.

Pour les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur, la procédure est identique à celle du Plan d'Occupation des Sols. En ce qui concerne les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ), la procédure d'association repose sur l'enquête publique et crée en cela un droit dérogatoire car, sous ce classement, la commune peut échapper à la concertation souvent très forte eu égard à l'échelle très localisée de l'intervention<sup>105</sup> (Prieur 96, pages 124-127).

Le dispositif de réajustement des modalités d'association et de concertation se complète à l'échelle départementale en 1983 par la « *Commission de conciliation en matière d'élaboration de schémas directeurs, de schémas de secteur, de plans d'occupation des sols et de tout document d'urbanisme opposable au tiers élaboré par la commune* ». Cette « *commission composée à part égale d'élus communaux désignés par les maires des départements et des personnes qualifiées désignées par le représentant de l'Etat (...) peut être saisie par des personnes publiques associées qui ont émis un avis défavorable aux documents d'urbanisme qui leur a été soumis* » (article L.129-1<sup>106</sup> ancien, code de l'urbanisme).<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> A l'échelle des schémas directeurs, le cadre participatif lors de l'élaboration évolue d'un « peut se faire entendre » à un « peuvent être entendu(s)(es) » alors que pour les plans d'occupation des sols la situation permet aux personnes associées de participer et de se « faire entendre » lors de l'élaboration.

<sup>105</sup> Cette réalité dérogatoire est tout aussi réelle avec l'encadrement des études d'impacts où par exemple la fixation des « seuils » limite la portée : les lotissements inférieurs à 5000 m<sup>2</sup> ne sont pas soumis à l'étude, bien que leur impact environnemental ou paysager puisse être de première importance.

<sup>106</sup> Cet article sera remplacé par le L.121-6 qui « *adapte le champ de compétence et dont il élargit la composition* » (commentaires Code de l'environnement DALLOZ 2002, page 47).

<sup>107</sup> Précisons que, dans le cadre de notre recherche, nous n'avons pas envisagé d'interroger la validité du travail de ces commissions et nous ne savons pas si celles-ci ont une fonction purement théorique ou non. Dans le même esprit, nous avons eu l'occasion de porter, lors de travaux précédents, un regard critique sur la

L'association citoyenne se développe sous l'angle de la « *participation des citoyens à la vie locale* », comme la loi sur les droits et libertés des communes, départements et régions du 2 mars 1982 l'a envisagé, même si les auteurs comme M. Prieur reconnaissent que cette ouverture de la démocratie locale reste toute relative, et ce malgré les réajustements portés par la loi sur l'Administration territoriale de la République (loi ATR) du 6 février 1992 (PRIEUR 96, page 127). A cet effet, l'examen du développement de l'association des citoyens doit être observé avec le cadre opérationnel et plus général de l'enquête publique qui précède les grands travaux d'aménagement. Il s'agit des remembrements et ré-aménagements fonciers, des défrichements, des travaux d'hydraulique agricole, des travaux de défense contre les eaux et d'installations des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique.

Pour les transports, la liste des travaux soumis englobe la voirie routière, les voies ferrées et navigables, les aérodromes ou plus spécifiquement les remontés mécaniques. Pour les équipements, il s'agit des ports fluviaux et des ports maritimes ainsi que les lotissements ou les réalisations de camping / caravaning.

Sont concernés de droit les installations classées, comme les équipements publics d'adduction ou de traitement des eaux, le transport d'énergie électrique ou fossile comme l'ensemble des activités relatives à l'exploitation des ressources du sous-sol, au stockage des combustibles fossiles ou des rejets<sup>108</sup>.

L'enquête s'impose comme le « *lieu* » d'information et de collecte des attentes sociales à partir des orientations retenues (article 3 loi 83-630 du 12 juillet 1983 dite loi Bouchardeau - secrétaire d'Etat à l'environnement). La loi Bouchardeau de 1983 tente une démocratisation de l'enquête en la plaçant comme le véritable instrument de la participation et de l'information du public.

L'article 1 mentionne que les réalisations soumises à l'enquête en raison de leur nature, de leur consistance ou de leur caractère le sont, étant donné que « *ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement* ».

---

représentation des citoyens dans le cadre des Commissions Locales de l'Eau dont la nomination reste sous l'autorité du préfet et peut motiver un large débat (DAL CIN mémoire DESS-IATEUR S/D S. TRAORE juriste - Maître de conférences à l'Université de Reims « *Eau, Homme de l'éloignement à la régulation* » IATEUR, 1998, pages 92-99.

<sup>108</sup> Regroupement fait à partir du Code de l'environnement, DALLOZ 1992, pages 119-125.

L'article 4 mentionne que les associations peuvent se faire entendre auprès du commissaire enquêteur, et que ce dernier a la possibilité et les moyens d'organiser des réunions publiques en présence des maîtres d'ouvrage et en accord avec l'autorité compétente. Il précise aussi : « *l'enquête doit être conduite de manière à permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions* ».

Enfin, ce même article fait obligation « *au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête de faire état, dans le rapport, des contre-propositions qui ont été produites durant l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage* » (DALLOZ 2002, page 107). Toutefois la validité des orientations poursuivies reste, dans la pratique, subordonnée à la réelle volonté de concertation locale comme à l'implication du commissaire enquêteur (PRIEUR 96).

### **1.33 La contractualisation comme outil**

Les orientations ouvertes par l'implication des acteurs économiques au titre de la fiscalisation, comme celles ouvertes par la diffusion de l'information et l'association de la société civile, se couplent avec un volet de relations contractuelles basées sur un principe de concertation / contractualisation. Le volet de contractualisation est assez riche car il se développe autour de problématiques environnementales spécifiques. Déjà abordé sous l'angle des contrats de branches avec l'industrie, le recours de l'Etat à la contractualisation semble s'imposer comme un nouveau moyen d'action pour la prise en compte des problèmes environnementaux.

Selon l'avis des commentateurs<sup>109</sup>, cette nouvelle forme de l'action administrative, fondée sur l'évolution des rapports entre l'Administration et les agents économiques, a été mise en avant par le X<sup>ème</sup> plan, plan qui y a vu : « *un instrument particulièrement efficace lorsqu'il s'agit de faire converger les politiques nationales et régionales – voire locales – d'aménagement du territoire et d'assurer un exercice harmonieux des compétences dévolues aux divers niveaux d'intervention décentralisée* » (CNF 94, T.II, page 192).

---

<sup>109</sup> De Laubaderie - Delvove – Moderne, Pontier - Caballero *in* 90ème Congrès des Notaires de France, « *de la contrainte au contrat* », page 192 et suite (CNF 94).

Les auteurs considèrent que le développement de cette modalité de régulation a eu pour but « *de substituer à l'administration traditionnelle par voie de réglementation et de mesures unilatérales une administration plus négociée, plus acceptée par les intéressés et au moyen non plus de simples échanges de vue et de travail en commun, mais de véritables accords* » (CNF 94, T.II, page 192).

Non indemne de problèmes juridiques quant à leur valeur<sup>110</sup>, le développement des contrats s'inscrit dans une démarche normalisatrice des rapports entre les agents et les règles sociales attendues. Sa finalité tend à la mise en œuvre d'une méthode fondée sur l'adhésion des acteurs tels que les industriels, les agriculteurs, les communes et les particuliers. De plus, elle tend « *à l'adaptation du droit communautaire, à la participation des entreprises privées aux actions d'aménagement du territoire et de planification économique et sociale* » (CNF 94, T.II, page 193).

La diversité des accords est assez considérable. Elle va du contrat de plan Etat / région au contrat de plan Etat / collectivités locales depuis la loi du 29 juillet 1982. De la même façon, cette diversité inclut les contrats régionaux de plans entre les personnes publiques ou privées et la Région tendant à l'association des acteurs pour la réussite des objectifs régionaux<sup>111</sup>.

- « *Le contrat de plan est un document de référence qui énonce pour une durée qui ne peut excéder celle du plan national, les engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan national de ses programmes prioritaires, ainsi que du plan régional* » (art. 11 loi du 29 juillet 1982).

L'intégration des problématiques environnementales prend différentes formes à l'échelle des contrats. Elle va de la mise en œuvre d'une politique de solidarité régionale envers des zones rurales fragiles, soumises à l'enclavement et à l'affaiblissement de leur tissu rural, à la mise en place d'infrastructures et à la

---

<sup>110</sup> Outre les débats sur la validité même de la contractualisation, la question qui désunit est celle de l'accord bilatéral qui s'oppose à l'esprit de la loi et du cadre réglementaire qui ont pour fondement d'être unilatéraux (CNF 94, page 194-198).

<sup>111</sup> La contractualisation, qui s'impose comme un mode adapté, sera renforcée au cours de la décennie quatre-vingt-dix, à l'initiative du Comité interministériel à la qualité de la vie et dans le cadre du Plan national pour l'environnement avec la mise en place des plans départementaux et municipaux d'environnement (circulaire BOMELT n° 1050-91/28 du 24 juin 1991).

conduite de programmes de développement. De la même façon, la contractualisation entre les acteurs revêt des caractères spécifiques et se développe sous la forme de plans d'aménagement ou de chartes intercommunales dont les orientations tendent à « *la gestion de l'espace, l'amélioration du cadre de vie, la gestion de l'espace agricole et forestier et la protection de l'environnement* » (CNF 94, T.II, page 206).

Les attitudes portent sur « *la mise en valeur et la gestion de l'espace naturel, la protection des espèces, milieux de vie, écosystèmes, milieux naturels caractéristiques, pollution et élimination des déchets et recyclage* » (CNF 94, T.II, page 206). Fixées par la loi du 7 janvier 1983, les chartes sont reconnues d'importance majeure<sup>112</sup>. L'article 1<sup>er</sup> précise : « *Les collectivités locales concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* » (CNF 94, page 206).

Si l'on examine les cadres de la contractualisation nous pouvons relever que ceux-ci s'organisent, de façon sectorielle et depuis la loi sur la protection de la nature en 1976, autour des problématiques inhérentes à la lutte contre le bruit, à la gestion des eaux et à la protection de la nature. Sur un second plan, plus transversal, la contractualisation concerne, depuis 1990, l'environnement à proprement parler. Il s'agit par exemple de la première charte départementale de l'environnement (ministère de l'environnement / département du Tarn), des contrats d'environnement et de paysage (Haute-Normandie), des plans municipaux pour l'environnement. Inscrites dans une démarche de droit négocié, ces mesures s'adosent, depuis 1994, à dix des contrats de plan Etat/Région (PRIEUR 96, page 131-133).

De façon plus technique, à partir de la loi du 20 juillet 1982 relative à la réforme de la planification, l'Etat contractualise avec les entreprises publiques. L'esprit des contractualisations qui « *fait de l'Etat un partenaire* » (CNF 94, page 224) tend à mettre en place des objectifs de « *régulation positive*<sup>113</sup> » envers la problématique environnementale. La première entreprise publique à contractualiser, et souvent citée en exemple, est Electricité De France.

---

<sup>112</sup> L'état des chartes, présenté au cours du 90<sup>ème</sup> congrès des notaires de France, fait mention de 200 chartes en mars 1985. La répartition géographique est plus marquée au sud de la Loire et leur taille est très variable de 3 à 112 communes et de 3000 à 300 000 habitants (CNF 94, T.II, page 207).

<sup>113</sup> En opposition aux attitudes pouvant entraîner un ensemble d'atteintes ponctuelles ou diffuses à l'environnement.

En matière d'environnement, ce principe de contractualisation, que le conseil constitutionnel légitima<sup>114</sup>, a pour objectifs généraux de développer des techniques moins polluantes, généraliser les pratiques d'auto surveillance comme la publication des rapports d'entreprises. Ces publications comportent des mentions relatives aux effets induits, par le fonctionnement des ouvrages sur l'environnement, une sorte de « bilan écologique » traduisant l'influence des centrales d'une puissance de production supérieur à 1000 MW sur l'environnement local (PRIEUR 96, page 134). La faune, la flore, les paysages comme l'occupation de l'espace, le bruit ou l'air sont des thématiques intégrées.

La contractualisation avec l'entreprise publique se développe au cours de la décennie qui suit avec, en 1988, le renouvellement et l'extension de la précédente convention (transports d'énergie, gestion des ressources hydrauliques, protection du milieu aquatique, du paysage en général) et en 1992 la signature d'un nouveau protocole.

Ces orientations, outre l'engagement d'enfouissement des réseaux (50 000 kilomètres pour la période 1992 – 1996), comportent le renforcement de la concertation, la recherche du moindre impact des ouvrages, l'insertion paysagère et le développement d'une politique spécifique, la prise en compte du patrimoine naturel, l'indemnisation des riverains, les actions de recherche et développement, les effets des champs électriques et magnétiques et la formation des personnels.

En ce qui concerne la protection de la nature en tant que telle, la loi de 1976 permet la contractualisation par la voie des conventions de gestion, notamment au titre de la gestion des réserves naturelles. Les principales conventions de gestion<sup>115</sup> sont celles de 1980 entre le ministère de la défense et celui de l'environnement pour la protection écologique des terrains militaires et la constitution de réserves biologiques domaniales.

---

<sup>114</sup> Décision 83-160 du 19 juillet 1983, *JO* du 21 juillet 1983, in CNF 94, T.II, page 224, note (243) : « aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que de telles conventions aient pour objet d'harmoniser l'action des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la constitution et de la loi. »

<sup>115</sup> En dehors des conventions de gestion spécifique passées avec les collectivités locales ou les établissements publics et/ ou le conservatoire du littoral.

En 1981, il s'agit de la convention entre l'office national des forêts, le ministère de l'agriculture et celui de l'environnement pour la mise en place de réserves biologiques dans les forêts domaniales (PRIEUR 96, pages 131 – 132).

Le cas de la gestion des eaux est particulièrement intéressant quant à la participation citoyenne et au développement de la contractualisation. En dehors des nombreux exemples concrets donnés par R. Cans<sup>116</sup> dans son ouvrage, la mise en place des contrats de rivière par les circulaires de 1981 et 1985<sup>117</sup> concrétise la volonté poursuivie.

Formalisées à partir des « contrats de rivières propres » financés par l'Etat depuis 1971, les orientations retenues tendent à la mise en place de contrats d'objectifs d'échelle départementale avec et par l'association des acteurs.

Ces contractualisations concernent indifféremment les rivières, les baies ou estuaires et mêlent des partenaires comme les agences et comités de bassins, les collectivités locales, les industriels, le monde agricole, le département et les services déconcentrés de l'Etat (par la voie préfectorale).

La loi sur l'eau de 1992<sup>118</sup>, qui développe l'obligation de participation, d'association et de contractualisation, prendra appui sur cet héritage et à la fois l'affirmera par la voie des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Les objectifs affichés rejoignent l'intention de gestion préalablement initiée par la loi sur l'eau de 1964.

Si de larges questions peuvent être posées quant aux échelles et aux compétences de gestion<sup>119</sup>, le caractère contractuel présente la particularité de tendre à la conciliation des attentes exprimées au titre de l'agriculture, de la pisciculture, des associations de riverains comme celles formulées par les collectivités ou les

---

<sup>116</sup> CANS Roger, « *La bataille de l'eau* », édition Le Monde, Paris, 1994, 221 pages.

<sup>117</sup> Respectivement : Circulaire du 5 février 1981 et 12 novembre 1985 remplacées par la circulaire 93-36 du 22 mars 1993, puis par la circulaire 94-81 du 24 octobre 1981 (PRIEUR 96, page 132, note <sup>2</sup>).

<sup>118</sup> Loi du 3 janvier 1992, dite loi sur l'eau n° 92-3 et décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992, circulaires d'application du 15 octobre 1992, du 2 mars 1993.

<sup>119</sup> Notons qu'en ce qui concerne le cas précis des échelles et des compétences de gestion, les questions ouvertes sont celles de l'approche globale des ressources en eau : entre les nappes souterraines et les cours d'eau de surface, entre la gestion des eaux de consommation, des eaux résiduelles et urbaines ; des contrôles de qualité dévolue à la DDASS et de quantité répartie entre les DDE et les DDAF sans omettre les compétences piscicoles sous contrôle du Conseil Supérieur de la Pêche avec les Schémas départementaux des Vocations Piscicoles ou les tentatives de gestion portées par les comités de bassin, les commissions locales de l'eau au travers des Schémas Directeur de Gestion des Eaux ou les Schémas d'aménagement et de gestion des Eaux, des syndicats d'aménagements de rivière...

industriels. La problématique environnementale, spécifiée par les mesures contractuelles, se développe autour de la gestion des ressources (l'eau, les boisements, les terres agricoles).

La démarche de contractualisation tend à l'implication des acteurs sur les problématiques de dégradation des milieux ou de protection des espaces naturels. Elle permet la prise en charge de la problématique environnementale dans sa réelle complexité avec, par exemple, la lutte contre le bruit<sup>120</sup>.

Les contractualisations portées par cette dimension reposent sur la concertation préalable aux actions susceptibles de participer à la dégradation de la qualité de la vie, c'est-à-dire à la dégradation de l'environnement.

La concertation s'impose comme un modèle, puisqu'elle sous-tend la prise en compte d'attitudes ponctuelles<sup>121</sup> induisant une dégradation comme celles de données plus planifiées. Les plans de transports, l'isolation des logements, la délimitation de zones sensibles sont des données croisées. « *Entre 1979 et 1986 l'Etat a signé vingt-cinq contrats de lutte contre le bruit.*

*Le protocole signé entre le maire et le ministre est accompagné d'une convention entre le maire et le préfet concernant l'engagement financier de l'Etat à concurrence de 50 % des dépenses »* (PRIEUR 96, page 131).

A partir de 1983, sous l'impulsion du ministre de l'environnement, les contrats anti-bruit ont été élargis à la notion d'environnement urbain et à la qualité de la vie.

## **Dialectique initiale et trajectoire de réajustement**

A partir des éléments abordés, nous pouvons admettre que le dépassement des logiques d'opposition induit le développement d'un cadre participatif et contractualisé. Ce dépassement marque les modalités selon lesquelles la dialectique établie entre les politiques publiques de l'environnement et de l'aménagement se réajuste. Cette évolution conséquente, qui se développe à partir des orientations

---

<sup>120</sup> Il est à noter que dans le cadre des normalisations industrielles (décret de 1977) le bruit est pris en compte même si, de l'avis des auteurs comme M. Prieur, la réalité des actions a été marquée par un certain laxisme (PRIEUR 96, page 549).

<sup>121</sup> Ce sont par exemple les attitudes de réglementation des avertisseurs sonores des véhicules depuis 1954, de ceux des trains pour leur entrée en gare depuis 1960 ; limitation des bruits d'échappement des véhicules à moteur, contrôle du niveau sonore des avions et couloirs aériens comme la mise aux normes des matériels et engins de chantier, etc.

ouvertes dès les années soixante-dix, se concrétise réellement à l'échelle des politiques publiques de l'aménagement du territoire au tournant des années quatre-vingts.

Elle s'inscrit dans l'évolution des représentations relatives à l'environnement qui est reconnu comme un système global, caractérisé par l'interdépendance, depuis les années soixante-dix, mais validé aux échelles gouvernementales d'action à partir du rapport Brundtland, en 1987.

Cette réalité conduit au dépassement des attitudes préalables de régulation fondées sur la protection de la nature et la gestion des espaces soumis aux pressions anthropiques, pour inscrire l'action dans une perspective de conciliation des enjeux. Matériellement les tentatives de régulation se confrontent à un fonctionnement social, économique et institutionnel, dont la caractéristique principale est la divergence des intérêts et des approches contraintes par un ensemble de mutations rapides et pas forcément conjointes.

Dès lors, le développement des attitudes de régulation préalables, qui apparaissent comme inadaptées à l'échelle des enjeux, évolue et se concrétise par le passage d'une politique d'objets à une politique de processus. A cet égard, les politiques de l'aménagement du territoire sont pressenties comme un lieu de concertation et de conciliation. Cette notion de processus induit le développement de la participation des acteurs et la mise en acte par l'Etat d'une politique contractualisée.

Sur ce plan, nous pouvons reconnaître que la politique publique de l'aménagement du territoire portée par l'Etat prend en charge des questions posées par l'affirmation de la problématique environnementale et le développement de la politique qui lui est inhérente. Sans rompre avec sa dimension spatiale, la politique publique ne prend pas moins en charge la dimension globale que l'environnement revendique par l'interdépendance des effets propres à chacun des facteurs.

A l'inverse, la problématique environnementale pose de plus en plus de questions concrètes au titre des orientations à poursuivre en imposant des cadres de plus en plus précis.

Cette double convergence des politiques publiques, insérée dans un contexte de mutations sociales, économiques et politiques aux différentes échelles de la société et couplée à l'accroissement des atteintes, ouvre de façon plus globale la question de l'équilibre du système global, de la biosphère dans son ensemble, du monde connu.

Sur ce point, il semble que les considérations ouvertes du « *ménagement de la planète* » revendiquées et développées par la politique publique de l'environnement contiennent la question de « *l'aménagement de l'environnement* », c'est-à-dire du ménagement des territoires et de la mise en ordre des actions développées par les acteurs. De fait, elles interrogent la politique publique de l'aménagement du territoire et ses développements, c'est-à-dire les cadres de sa mise en acte. Les interrogations portent sur les outils de sa mise en œuvre, les modalités de l'action, la déclinaison des objectifs à poursuivre.

## II. 2 La dialectique et ses développements

Si le travail de recherche que nous poursuivons nous a permis d'appréhender, sous un certain angle, les façons et les conditions selon lesquelles une dialectique entre les politiques publiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement peut être reconnu, il nous appartient de situer ce plan dialectique dans le contexte actuel. Notre intention de travail est de rechercher, à partir des données contextuelles contemporaines, les mutations, l'évolution des logiques poursuivies, l'articulation des moyens et des cadres d'action. Modalités et échelles d'actions seront les points clefs de notre investigation.

A partir des points précédemment soulevés, à l'aube des années quatre-vingt-dix, différentes attitudes correctives sont instituées. Elles ont pour finalité de réguler les écarts entre le développement (parfois exponentiel) des sociétés et les équilibres environnementaux connus, de corriger les dysfonctionnements. A l'échelle nationale, les mesures poursuivent et traduisent un ensemble d'intentions et de recommandations discutées à l'échelle internationale. Révélée comme globale au cours des années quatre-vingts et affirmée comme un ensemble interdépendant lors de la conférence de Rio-de-Janeiro, la problématique environnementale et les problèmes qui lui sont inhérents deviennent un ensemble complexe d'interrelations instables dans l'espace et le temps, qui prennent tout autant appui sur les réalités et dynamiques naturelles que sur les réalités et dynamiques sociales.

Approchés de façon plus concrète, les problèmes d'interdépendance soulevés concernent les facteurs naturels (l'air, l'eau, les sols, la biodiversité) ; les grandes questions planétaires connues telles que la désertification, la déforestation, l'appauvrissement des ressources halieutiques, la diminution de la couche d'ozone et l'effet de serre, les établissements humains (équilibres sociaux, démographiques, économiques). Cet ensemble de problèmes environnementaux, d'échelles autant locales que globales, confronte les sociétés à leur modèle de développement. Le questionnement inhérent à cet ensemble de dysfonctionnements porte sur les conditions et les moyens de réguler les atteintes et/ou de les prévenir, d'organiser le développement sur un plan durable, de gérer les développements urbains, les équilibres territoriaux, de satisfaire les attentes sociales.

Ces questions intéressent tous les continents, toutes les sociétés, tous les Etats même si le degré de leur implication diffère et/ou que l'importance de leur contribution est inégal. Les uns sont interpellés par (ou à cause du) le développement de leurs industries et autres activités économiques, les autres par (ou à cause de) l'augmentation de la pression démographique et les priorités de leur développement, certains par les deux à la fois.

Ces problématiques liées à la reconnaissance de l'environnement comme une entité globale concernent les sociétés humaines par les déséquilibres Nord / Sud, la pauvreté et la misère, les accès à l'éducation et à l'information, aux libertés individuelles et collectives et se couplent avec des valeurs d'équité, de solidarité, de responsabilité. D'échelles diverses mais emboîtées, elles vont du problème des ensembles urbains, aux quartiers, aux déplacements ou aux questions plus techniques et plus rurales des modes et façons culturelles. Les problématiques se globalisent tout autant avec les questions induites par la maîtrise de l'eau, les énergies renouvelables ou non, la santé.

Les questions mêlent l'organisation et les choix et les stratégies économiques des Etats et des groupes privées. Les interrogations portent sur les choix d'équipements, la distribution des services ou encore les accords et soutiens que les Etats concèdent à leurs secteurs économiques tels que l'industrie, l'agriculture...

Sur un plan temporel, la problématique générale des équilibres environnementaux met en corrélation la résolution des impératifs sociaux, économiques et le maintien des conditions de vie telles que nous les connaissons aujourd'hui. Elle oblige le croisement entre des échelles de temps allant de l'action sociale au devenir écologique de la planète. Le croisement de ces échelles de temps est, à partir du rapport Brundtland, un des pivots à l'organisation de l'action et conduit<sup>122</sup> à une remise en perspective des attitudes correctives développées jusqu'à lors.

Sur un plan général, ces développements de la problématique environnementale se font dans un monde dont les caractéristiques émergentes sont celles d'un réseau interconnecté de systèmes emboîtés. L'examen du contexte

---

<sup>122</sup> En lien avec le constat d'inefficacité globale des attitudes correctives conduites jusqu'alors, en lien avec la reconnaissance croissante de la complexité des interdépendances (effet des courants marins, bombardement solaire, rôle des sols dans le cycle du carbone, etc.).

contemporain conduit à la reconnaissance d'un ensemble complexe de mutations qui font apparaître les organisations économiques et politiques comme des réseaux dont les échelles de décision sont de plus en plus distinctes mais, en même temps, de plus en plus imbriquées et les choix de plus en plus mondiaux.

Ainsi, sous les vocables de mondialisation ou de globalisation<sup>123</sup>, l'économie façonne de plus en plus ses réseaux d'échanges dans des espaces économiques régionaux. L'Etat-nation voit son pouvoir se réduire face aux flux de capitaux, aux tendances et à l'organisation des marchés. Les échanges économiques se régionalisent à partir des trois pôles principaux que sont l'Amérique ( les accords de libre échange comme l'Alena, le Mercosur), l'Europe (mise en place du système monétaire unique, élargissement) et l'Asie (le Japon, les pays émergents, la Chine). L'économie mondiale subit un changement structurel capital avec un redéploiement vers le secteur des services. Les entreprises définies comme multinationales à l'aube des années soixante-dix deviennent des transnationales au cours de la décennie quatre-vingts ( Réalité assez semblable, mais vocable modifié pour souligner le détachement des groupes de toute racine locale et de leur caractère de plus en plus 'a-national'<sup>124</sup>).

L'économie tend de plus en plus à échapper aux cadres réglementaires des territoires nationaux pour se dynamiser à l'intérieur de ses réseaux et de ses structures de coopération. Les accords multilatéraux<sup>125</sup> développés au cours de la décennie quatre-vingts se renforcent comme l'accroissement mondial des échanges. L'information et les capitaux se présentent comme les moteurs de la conquête et du libre échange.

Localement, les unités économiques développent un ensemble de stratégies d'adaptation aux conjonctures spécifiques allant des redéploiements aux

---

<sup>123</sup> A partir du « Points de repère » du numéro hors série n°34 de la revue Sciences Humaines 2001, nous convenons que ces vocables incluent : le boom du commerce mondial, la globalisation financière, l'essor des multinationales, le renforcement du Droit international, le métissage culturel et un « lointain plus proche » c'est-à-dire la réduction des distances, des temps de communication et d'accès. SCIENCE HUMAINE, S/A, 2001, page 75

<sup>124</sup> D'après les indications bibliographiques données : C BUHOUR *Le commerce international du GATT à l'OMC*, Marabout/Le monde éditions, 1996 - M RAINELLI, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, la Découverte, collection repères, Paris 1996 - Sciences Humaines, *Où va le commerce mondial ?* N°57 janvier 1996.

<sup>125</sup> APEC : Coopération économique Asie-Pacifique créée en 1989 à l'initiative de l'Australie regroupant 20 pays – ALENA : Organisation de libre échange regroupe le Canada, les Etats-Unis et le Mexique depuis 1994, - MERCOSUR : Association de libre échange entre le Brésil, l'Uruguay, l'Argentine, le Paraguay depuis 1995.

restructurations, aux délocalisations comme aux alliances et abandons de secteurs productifs (GHERARDI 96).

## 2.1 Vers un cadre d'action rénové

Pris dans la tourmente des réajustements structurels, l'Etat-nation voit son action se contracter et s'inscrire dans des cadres supranationaux de conformité. Bien que très intensément combattue par les acteurs politiques et institutionnels (SOLE 79, VERNHOLES 84), la réduction de la marge de manœuvre des Etats est bien réelle et *« l'Etat-nation ne peut prétendre dompter seul un phénomène qui substitue les réseaux aux territoires, qui met en lumière l'étroitesse de ses marges d'action et la gravité de la crise du politique, c'est-à-dire du pouvoir de faire. Ses instruments sont largement émoussés face aux grands défis en matière de croissance et d'emploi, d'immigration ou d'environnement<sup>126</sup>. »*

Le phénomène amorcé au tournant des années quatre-vingts se renforce et *« l'Etat-nation n'a plus guère les moyens de s'opposer aux flux gigantesques de capitaux, ni de lutter contre les tendances naturelles des marchés, qui reflètent l'évolution des structures économiques d'un pays. [...] La mission des gouvernements consiste désormais à agir de façon préventive, à offrir un cadre économique stable et lisible... »* (GHERARDI 96, page 8).

Le poids de l'économie mondiale et la concentration des pouvoirs sont manifestes dès 1985 puisque, à cette date, les deux cents premières entreprises réalisent le quart du produit national brut mondial (CLAIRMONTE - CAVANAGH 85). La mondialisation établit de nouveaux rapports entre l'Etat et les entreprises, entre le pouvoir économique et le pouvoir politique.

Ainsi, *« la nouvelle alliance Etats / entreprises repose sur une double dépendance : les entreprises ont besoin des Etats « locaux » (nationaux) pour faire face à la mondialisation et se mondialiser elles-mêmes ; les Etats « locaux » ont besoin des entreprises mondialisées pour se perpétuer comme formations politiques et sociales « locales ».* (PETRELLA 89, page 2).

---

<sup>126</sup> « Fin de l'Etat-Nation, les hommes politiques impuissants face aux marchés » S/A, in le Monde *dossier et document*, n°258, Paris, octobre 1997, page 8.

Face à ces réalités différentes, mais dépendantes entre elles et dont les logiques divergent en de nombreux points, la question posée par la problématique environnementale, les échelles de temps et l'intégrité du système global que constitue le monde, s'impose comme un objectif à poursuivre. A l'intérieur du territoire national, les politiques publiques de l'environnement relayent les orientations internationales et questionnent l'action de l'Etat, les politiques publiques ayant pour fin d'aménager le territoire, d'adapter la structure du pays aux exigences du monde. Ce réajustement de la dimension spatiale et temporelle qui permet, sous un certain angle, de lier les exigences locales et globales, sociales et environnementales à partir de la considération du monde comme un ensemble global et interdépendant, s'affirme à l'entrée des années quatre-vingt-dix. Il constitue, sous la dénomination de « développement durable », la base conceptuelle des orientations à poursuivre dans l'aménagement des territoires et le *ménagement* de l'environnement, même si le contenu de la notion reste un débat ouvert.

L'évolution des attitudes correctives d'une politique d'objet à une politique de processus, qui s'est dessinée depuis les années soixante-dix, tend à être mise en cohérence par l'échelle temporelle et prospective. Les attentes et actions d'aménagement ne sont plus seulement à rendre conciliables avec la problématique environnementale mais doivent être structurellement pensées à l'échelle de la problématique, à l'échelle des équilibres écologiques et de l'intergénérationnel. Son espace se développe de l'action locale à l'équilibre global, du ou des territoires aux réalités de système.

Sur le plan international, ce processus de mise en cohérence des objectifs à poursuivre prend une réelle orientation avec le Sommet de la Terre organisé à Rio en 1992<sup>127</sup>. Réaffirmant la validité de la déclaration de Stockholm, vieille de vingt années et cherchant à en établir le prolongement, la déclaration, faite par les Etats signataires, entérine et force au dépassement des cadres précédemment établis.

En premier lieu, elle reconnaît la Terre comme ce foyer de l'humanité marqué par l'interdépendance et place l'équilibre des relations entre le système naturel et les systèmes sociaux comme le point central de l'intégrité du système global.

---

<sup>127</sup> Précisons que la Conférence de Rio-de-Janeiro constitue alors la plus grande rencontre organisée avec 178 pays représentés, 110 chefs d'Etat et de gouvernements, 10000 journalistes 40000 participants et est marquée par l'organisation de 600 rencontres et séminaires au titre du forum des organisations non-gouvernementales, PRIEUR 96, page 44.

- *« Reconnaissant que la Terre, foyer de l'Humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance, proclame ce qui suit :*
- *Principe 1. Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont le droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature. »*

En second lieu, la déclaration consolide les nécessités de coopération inter étatique et valide les orientations préalables d'intégration de la problématique environnementale et des questions qu'elle pose. Elle mentionne en outre les développements à poursuivre, ce que les principes 4, 7, 10 (cf. supra pages 122-123) et 12, 16, 17 illustrent au mieux :

- *« Principe 12. Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. (...) »*
- *« Principe 16. Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques (...) »*
- *« Principe 17. Une étude d'impact en tant qu'instrument national doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement. »*

Sur un troisième plan, la déclaration lie les considérations purement techniques, législatives ou réglementaires aux attitudes de régulation à conduire et les placent dans une dimension éthique. Sur ce plan, les principes 20, 21 et 22 affirment :

- *« Principe 20. Les femmes ont joué un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable. »*
- *« Principe 21. Il faut mobiliser la créativité, les idéaux et le courage des jeunes du monde entier afin de forger un partenariat mondial, de manière à assurer un développement durable et à garantir un avenir meilleur. »*
- *« Principe 22. les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leur connaissance du milieu et leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable ».*

A partir des rencontres et déclarations antérieures, les volontés affichées tendent au dépassement de la simple déclaration de principe ou de la recommandation et visent à l'organisation d'un cadre de références. Sur ce point les signataires énoncent un volet d'actions référencé sous le titre d'Action 21<sup>128</sup>, c'est-à-dire d'agenda pour le 21<sup>ème</sup> siècle (Agenda 21). Fort du constat que *« l'Humanité se trouve à un moment crucial de son histoire [...] l'agenda 21 aborde les problèmes urgents d'aujourd'hui et cherche aussi à préparer le monde aux tâches qui l'attendent au cours du siècle prochain »* et *« ce processus marque la naissance d'un nouveau partenariat mondial pour le développement durable »* (Rapport ONU Chapitre 1 préambule).

En dehors des considérations spécifiques techniques ou conceptuelles, le constat préalable à retenir est la réalité exprimée d'une volonté d'élargissement et de diffusion des logiques de processus dans les actions à entreprendre.

- *« Ce partenariat mondial doit se fonder sur les prémises de la résolution 44/228 de l'Assemblée générale, en date du 22 décembre 1989, qui a été adoptée lorsque les nations du monde ont demandé la convocation de la*

---

<sup>128</sup> Destiné à promouvoir le concept de développement durable et le principe de précaution, ce document de 600 pages est scindé en 40 chapitres. Il décline une réelle stratégie d'action pour tous les acteurs de l'environnement, même si la déclaration de principes est juridiquement non contraignante (PRIEUR 96, page 44).

*Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, et sur la nécessité acceptée d'une approche équilibrée et intégrée aux problèmes de l'environnement et du développement » (Rapport ONU Chapitre 1 préambule 1.2).*

- *«Action 21 est un programme dynamique. Il sera mené par les divers acteurs selon les situations, les capacités et les priorités différentes des pays et des régions, dans le strict respect des principes énoncés... » (Rapport ONU Chapitre 1 préambule 1.6).*

Scindés en thématiques, les propositions et le vaste catalogue de huit cents mesures sont organisés autour des axes économiques et sociaux.

Ils concernent : la coopération, la pauvreté, la démographie, la consommation, l'intégration de l'environnement et du développement, les établissements humains mais aussi ; l'exploitation des ressources avec : l'atmosphère, la gestion des terres, le déboisement, la désertification, les biotechniques, les océans et mers, la ressource en eau, la montagne, le rural et l'agriculture, la biodiversité, les produits et déchets toxiques, les déchets et le traitement des eaux, les déchets radioactifs ; les groupes sociaux et les unités sociales que représentent : les syndicats, le commerce et l'industrie, les agriculteurs, les scientifiques, les collectivités locales, les Organisations non gouvernementale, les populations autochtones, les enfants et les jeunes, les femmes.

De l'avis des auteurs, *« indépendamment de ses résultats, la préparation de la rencontre de Rio aura profondément transformé les approches et les perceptions de tous ceux qui, dans la société civile, oeuvrent pour les droits des hommes et des femmes à l'équité, à la démocratie, au respect de l'environnement et au développement » (VAN ERMEN 2000, page 11).*

De la même façon, I. Sachs considère qu'elle aura *« permis de réintroduire la problématique du rapport entre les phénomènes étudiés par les sciences sociales, d'une part, et les phénomènes physiques et biologiques, d'autre part » (SACHS 99, page 14).*

Au niveau institutionnel, la conférence de Rio va entraîner la création de l'organe subsidiaire du conseil économique et social qu'est la Commission du Développement Durable de l'O.N.U. Composée de cinquante-trois représentants, elle a en charge « *d'examiner une fois par an les informations fournies par les Etats sur l'environnement et de faire des recommandations pour la mise en œuvre de l'Agenda 21* » (PRIEUR 96, page 44). Elle conduit à la mise en place d'un comité inter-institutionnel chargé de coordonner les actions de l'organisation des Nations-Unies. Elle entraîne la création d'un Conseil consultatif d'experts et le renforcement du Fonds pour l'environnement mondial créé en 1990.

En sus des réajustements conceptuels qu'elle initie et des modifications structurelles qu'elle apporte dans le suivi et l'évaluation des moyens permettant de concourir à la régulation des atteintes, la conférence de Rio va affirmer, à travers ses différents articles, le principe de précaution. Ce principe semble porter et définir le nouveau cadre conceptuel. Ce principe de précaution est présentée par M. Prieur comme un ensemble d'actes tendant à « *empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives. L'action préventive est une action 'anticipatrice' et 'a-priori' qui, depuis fort longtemps, est préférée aux mesures 'a-posteriori' du type réparation, restauration ou répression qui interviennent après une atteinte avérée à l'environnement* » (PRIEUR 96, page 70).

L'auteur note en substance que l'«*on a parfois opposé les deux types de mesures. En réalité, elles ne sont pas exclusives mais complémentaires car il n'est pas toujours possible de tout prévoir* » (PRIEUR 96, page 70). Il mentionne aussi que «*le principe d'action préventive a été d'abord énoncé à l'article 130-R-2 du traité de Maastricht puis repris en droit français par la loi du 2 février 1995 (art. L.200-1 du code rural)* » et que «*trois instruments contribuent à sa mise en œuvre : l'étude d'impact et plus généralement l'obligation de prendre en compte l'environnement, l'autorisation préalable des activités polluantes, la lutte à la source pour les biens et produits* » (PRIEUR 96, page 70).

Ces différentes ouvertures relatives aux réalités que doivent poursuivre les attitudes correctives à l'entrée de la décennie quatre-vingt-dix, organisées suivant une échelle prospective de temps et couplées à la dimension globale de l'environnement, conduisent l'Etat à la recherche et à la définition de thématiques transversales d'actions.

Les questions dépassant le simple cadre de la prévention des atteintes ou d'une précaution à l'action vont interroger l'usage et l'aménagement des territoires dans leur globalité, les processus économiques, l'échelle de mise en acte des politiques publiques. La question et la problématique environnementale globale semblent devenir une question et une problématique d'aménagement du territoire et des environnements locaux puisque les mesures de protection physique, de régulation normative ne fournissent pas les réponses suffisantes à la limitation des atteintes. La problématique de régulation ne porte plus sur les seuls arrangements, (la régulation corrective) mais sur la refonte des logiques et des moyens d'action.

### **2.11 L'ébauche d'une stratégie d'action**

Les « apports » du Sommet de la Terre ne sont pas nouveaux, et la conférence ne révèle ni ne formalise une ou des problématiques environnementales récemment découvertes. Les grandes questions et thématiques induites par le sujet sont récurrentes depuis l'ouverture des débats sur le développement et le « *mythe de la fin* » par le Club de Rome en 1968. Elles se sont développées et ont été ponctuées par la conférence de Stockholm en 1972, la rencontre internationale Habitat I en 1977; la stratégie mondiale de la conservation en 1980 ; la conférence sur les problématiques de développement à Nairobi en 1982, la mise en place de la commission Brundtland en 1983 (et la publication de son rapport en 1987), la convention de Vienne en 1985 et le protocole de Montréal relatif à l'appauvrissement de la couche d'ozone en 1987.

En même temps, et c'est en cela que ce sommet constitue une réelle impulsion, la déclaration préconise le croisement des attitudes de protection, de gestion, de prévention et de régulation dans un ensemble complexe, dont la caractéristique principale est de mettre en vis à vis l'action à conduire et la situation en place (l'état de l'environnement). Il s'agit tout à la fois de prendre en compte les réalités sociales, économiques, culturelles en place, le milieu naturel, son état et ses dynamiques, les atteintes constatées, induites et probables sur l'environnement et d'inscrire le tout dans un programme d'action. L'homme, en tant que facteur

dynamique, est de fait inséré dans ce système complexe fait de spécificités locales et de dynamique globale.

M. Prieur écrit à ce propos : *«Aujourd'hui éclate au grand jour ce qui résultait depuis fort longtemps des réflexions des naturalistes et écologues, à savoir que l'homme, comme espèce vivante, fait partie du système complexe de relations et d'interrelations avec son milieu naturel »* (PRIEUR 96, page 1).

La déclaration et les intentions qu'elle énonce permettent le dépassement des orientations sectorielles en globalisant dans une échelle de temps (le développement durable) l'action collective et la responsabilité individuelle, les politiques publiques et les initiatives privées. Sur ce point, les commentateurs comme S. Maljean-Dubois<sup>129</sup> reconnaît que l'évolution des structures, qui présentent en pratique une grande diversité, converge vers un modèle en forme de triptyque permettant le développement de véritables filières de contrôles.

Ces filières de contrôles croisés, auxquelles les organisations non gouvernementales sont associées, sont composées généralement d'un ou plusieurs organes directeurs de nature politique : les instances décisionnelles ; de structures scientifiques : les instances consultatives composées d'experts et de structures administratives.

Sans ignorer les débats sur l'évolution du droit (entre un droit imposé et un droit négocié) des modèles démocratiques (représentatif ou participatif), les orientations permettent d'appréhender l'évolution conceptuelle qui se formalise. Le rapprochement entre la situation et l'action conduit à l'affirmation de la dialectique établie entre l'aménagement et l'environnement, entre la volonté d'agir et d'organiser, de « disposer avec ordre » les hommes et leurs activités<sup>130</sup> et les réalités dynamiques qui lient les établissements humains à leur environnement naturel, au système global.

La question posée par la conférence de Rio-de-Janeiro est sans aucun doute celle de « l'ordre » qui se définit comme un aménagement durable pour peu que l'on accepte que le bon ordre soit conceptualisé comme un ensemble d'actions socialement équitable, économiquement fiable et écologiquement viable.

---

<sup>129</sup> In Collection Coopération et Développement dirigé par J. Bourrinet, Claude IMPERIALI éd. *« L'effectivité du droit international de l'environnement – contrôle et mise en œuvre des conventions internationales »*, (CERICU 98).

<sup>130</sup> Cf. I 1.2.

Là, l'Agenda 21, qui se veut être un nouveau cadre d'action et de partenariat, tend par ses différentes orientations à formaliser cette volonté de mise en ordre impulsée par la conférence. Le cadre qu'il constitue prend appui sur la diversité des échelles relatives à l'aménagement car celui-ci, rappelons-le, peut se concevoir à des échelles très diverses et est par essence global.

L'environnement global devient dès lors la préoccupation transversale et constante de l'action puisqu'il est, lui, ce milieu dans lequel l'organisme fonctionne incluant l'air, l'eau, la terre, les ressources naturelles, la flore, la faune, les êtres humains, leurs activités et leurs interrelations. (AFNOR 2001). Il est cet ensemble de facteurs naturels et sociaux, dynamiques entre eux, organisés, et organisant le système global, ce que la conférence de Rio met en avant à travers ses différents principes en affirmant que le monde est un tout marqué par l'interdépendance, et qu'il faut admettre l'impossibilité de considérer l'environnement isolément du processus de développement et la nécessité de prendre en compte le coût des protections ou encore l'obligation de coopération entre les Etats et la participation de tous les acteurs afin de répondre aux impératifs imposés par la conservation, la protection et le rétablissement de la santé et de l'intégrité de l'écosystème terrestre.

Ce rapprochement entre l'état de l'environnement et l'action du facteur humain dans un système interdépendant permet de reconnaître l'aménagement et l'environnement comme des ensembles de réalités produites, héritées et décidées dont les échelles se superposent, s'imbriquent et se complètent. Nous pouvons considérer que, si l'aménagement est issu d'actions volontaires et que l'environnement est le résultat d'un ensemble d'interactions, les deux notions s'interrogent et répondent à une logique de système et d'interdépendance.

L'action volontaire est possible dans un environnement déterminé et appréhendé, l'environnement se modifie par la somme des actions volontaires et des dynamiques provoquées. La modification induite de l'environnement génère en retour un ensemble d'actions volontaires qui produisent un certain effet.

Sans réduire ou déliter le débat et la mise en acte des objectifs à poursuivre au titre des politiques publiques, la conférence de Rio-de-Janeiro imbrique les questions relatives aux deux champs disciplinaires.

L'action d'aménager localement devient un préalable à l'équilibre de l'environnemental global ; la question de l'équilibre environnemental un préalable aux questions des équilibres sociaux et économiques dans le territoire dont l'aménagement du territoire, en tant que politique publique a en charge la responsabilité initiale.

En fonction de cette interdépendance des champs disciplinaires, les questions qui les articulent reposent sur le sol et ses usages, l'air et sa qualité, l'eau et ses critères qualitatif et quantitatif, la biodiversité et l'exploitation des ressources, l'organisation physique des établissements humains, de leurs activités. La dialectique qui s'établit entre les volontés d'actions et les conditions de l'équilibre environnemental pose la question des synergies entre les politiques publiques de la ville, des transports, du logement, de l'industrie comme celle de l'agriculture et de la forêt ou encore, et de fait, celle de l'environnement.

Sur le plan des enjeux, les changements climatiques, l'épuisement des ressources, la pollution des eaux induits par les activités humaines ou les équilibres socio-démographiques restent les points majeurs d'interrogation à l'échelle d'un temps de plus en plus immédiat qui est celui de l'équilibre planétaire et de celui plus prospectif des générations futures.

La conférence de Rio-de-Janeiro, comme l'Agenda 21 qui en découle, marquent ainsi une nouvelle étape dans l'approche de la problématique environnementale en interrogeant, en amont, les politiques publiques de l'aménagement du territoire. De ce point de vue, les rencontres internationales qui succèdent à la conférence de Rio-de-Janeiro s'attachent à une approche de conciliation des enjeux et des cadres participatifs (sujet central à la conférence de Johannesburg).

Elles envisagent la question des équilibres naturels non plus au simple titre d'une protection physique ou d'une défense mais suivant une approche de conciliation, de restauration, d'intégration et de participation, conformément à l'évolution des cadres de mise en acte préalablement abordés. En sus des différents commentaires que nous avons insérés, en organisant les différents principes liés à la poursuite des réajustements à conduire, nous pouvons relever que seize des vingt-sept principes de la Conférence de Rio concernent l'action internationale. Il s'agit de la coordination des orientations, du partage des connaissances, de la solidarité entre les Etats et de l'élimination de la pauvreté.

Parmi les onze autres principes, cinq précisent que l'être humain est l'objectif du développement durable et formulent des exigences d'équité, de solidarité et de subsidiarité.

Sur les quinze principes faisant expressément référence à l'environnement et à la santé de l'Homme, neuf renforcent les concepts de solidarité, de paix et de responsabilité à l'échelle internationale. Six prônent l'intégration des dynamiques naturelles dans le développement des activités et la participation de tous au processus d'information et de décision, la mise en œuvre du principe de précaution et le rôle central de la législation et des études préalables<sup>131</sup>.

Si la conférence ouvre une nouvelle étape dans la conceptualisation de l'environnement, elle tend également à l'organisation du cadre permettant la poursuite des objectifs imposés par la notion de développement durable. La question est dès lors d'envisager les cadres complémentaires de régulation et de faire émerger les échelles opérationnelles d'actions. L'agenda 21, à travers ses quarante chapitres, huit cents articles et ses deux mille cinq cents recommandations, en concrétise les orientations.

Les quatre sections qui réunissent les différents articles globalisent les dimensions sociales, économiques et naturelles du système global. Le chapitre 7 de la première section définit la promotion d'un modèle viable des établissements humains et insère les objectifs consistant à mettre en cohérence le développement urbain et les attentes globales : c'est la planification et la gestion durable des ressources foncières, l'intégration des infrastructures environnementales de type eau et assainissement comme la gestion des déchets et la mise en œuvre de politique viable de l'énergie et des transports.

Consacrant le rôle des unités locales, la section 3 précise, entre autres, l'importance décisionnelle et participative des communautés régionales, des populations autochtones, des organisations non gouvernementales et des collectivités locales.

Réellement inscrits dans la recherche d'un nouveau cadre de mise en acte des attitudes correctives et en sus de l'ouverture à la participation des organisations

---

<sup>131</sup> Mémoire de DESS IATEUR, M-C. BERTHOU 98, S/D P.Dal Cin « *Développement durable : mise en œuvre à l'échelle d'un service des espaces verts d'une ville, l'exemple de Troyes* », IATEUR, Université de Reims, 98, 128 pages.

non gouvernementales dans les processus de décision, ce n'est pas moins de deux tiers des articles qui attestent du rôle essentiel que jouent les autorités locales. A cet égard, l'article 28 relatif aux « initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21 » finalise avec le plus d'acuité les orientations poursuivies.

Les objectifs ainsi déclinés proposent :

- *« a) d'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme d'Action 21 à l'échelon de la collectivité ;-*
- *b) d'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales ;*
- *c) d'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales ;*
- *d) les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution ».*

Les orientations ouvertes par la conférence de Rio-de-Janeiro et l'Agenda 21 ne sont pas isolées au tournant des années quatre-vingt-dix. Sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies et en préparation du Sommet de la Terre est lancé, en 1990, le programme « Villes et développement durable » et le gouvernement français tente à la même époque la mise en place d'une politique environnementale contractuelle à partir des réalités institutionnelles en place.

Si l'on tente d'analyser l'évolution des rapports entre les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement conduites par l'Etat français, à partir de la logique d'opposition initialement envisagée, il convient d'admettre qu'une convergence de moyens se dessine (la contractualisation, la participation). Elle s'articule autour des enjeux sociaux et économiques du développement et de celui de la nécessaire régulation des dysfonctionnements portant atteinte à l'environnement global et à ses facteurs. Sur le plan conceptuel, ces enjeux semblent être mis en cohérence par la notion de développement durable dont le contenu rend nécessaire l'intégration des problématiques environnementales dans le développement des activités, dans l'organisation des établissements humains.

Au cours des deux décennies qui suivent la reconnaissance internationale de la problématique environnementale (la conférence de Stockholm en 1972) nous pouvons constater que la dialectique évolue et passe d'une logique d'opposition des ensembles (le développement et l'environnement – l'homme et la nature) à l'intégration des moyens de régulation (le développement de la normalisation, des études préalables, la mise en place de cadres contractuels, les principes de compensation financière, les tentatives de régulation par la planification,...).

Loin d'être satisfaisantes eu égard aux résultats, les remises en question conduisent à l'interrogation des échelles d'actions, des logiques d'acteurs, et des stratégies à mettre en œuvre afin de permettre la conciliation des enjeux.

Si l'on regarde avec un peu plus d'attention les mouvements en cours et les interrogations soulevées par l'une et l'autre des politiques publiques, nous pouvons dire que le réajustement à conduire doit permettre d'articuler le local au global, l'aménagement du territoire national et l'aménagement des environnements locaux, régionaux qui le composent. L'Etat a en charge de conduire la politique nationale, dans un cadre de plus en plus européen. Il se doit d'énoncer des mesures et des lois à même de rendre cohérentes les initiatives locales et de servir le développement national. Son rôle est alors celui de la coordination des enjeux, de la conciliation des attentes et des impératifs.

Inséré dans un monde de concurrence, aux mutations rapides caractérisées par l'interdépendance des systèmes autant naturels que sociaux, et face aux questions posées par les problématiques d'adaptation des ensembles socio-économiques et des nécessités de régulation, l'Etat tend à redéfinir les échelles d'action et les moyens pouvant permettre la conciliation et la poursuite des objectifs.

Cette orientation nouvelle prend appui sur de nouvelles préoccupations, de nouveaux périmètres et de nouveaux modes d'actions.

Comme l'écrivent F. Taullele et C. Alvergne, les années quatre-vingt-dix sont celles du renouveau et sont marquées par de nouvelles prises de conscience du territoire. La volonté publique se traduit par la poursuite de nouveaux objectifs, le développement local et durable, la recherche de périmètres d'action plus pertinents, les territoires de projets, et des formes d'action mieux adaptées comme, entre autres, la contractualisation, la construction intercommunale, la participation citoyenne (ALVERGNE TAULLELE 2002).

Les questions posées par les politiques publiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'assemblent aux questions relatives à l'organisation de l'administration territoriale dans cette nouvelle approche spatiale. De ce point de vue, il nous semble approprié de rechercher les façons dont sont envisagées ces remises en questions d'échelles et de moyens d'action, et d'interroger le processus en cours à partir de l'hypothèse selon laquelle ce processus de réajustement conduit à appréhender l'aménagement du territoire comme un aménagement de l'environnement, des systèmes locaux.

## **2.12 La remise en question des échelles et des modes d'actions**

Au tournant des années quatre-vingt-dix, la politique publique de l'aménagement du territoire est confrontée à un nouvel ensemble de réalités spatiales, ce que F. Taullele et C. Alvergne approchent comme « *les nouvelles figures géographiques de l'aménagement* ». Ces nouvelles réalités sont caractérisées par un renforcement du phénomène de « métropolisation », qui affirme le rôle et le pouvoir des villes et des agglomérations, par une montée en puissance des ensembles régionaux dans l'espace européen, et par la persistance, si ce n'est l'accroissement, des déséquilibres démographiques, la mise en place de nouvelles formes de peuplement. Sur le plan économique, les écarts régionaux ne se résorbent pas et de nouvelles dynamiques apparaissent en termes de transports ou de développement local (ALVERGNE TAULLELE 2002).

Le questionnement qui se dessine s'accompagne d'une remise en cause profonde de la politique publique de l'aménagement du territoire, de ses modes d'action, des échelles sur lesquelles elle prend appui. Comme nous l'avons précédemment montré, d'une part, sa mission s'est globalisée et, d'autre part, elle est perçue, en tant que politique publique, comme un des outils permettant la poursuite des objectifs de régulation par l'intégration des préoccupations environnementales dans les objectifs qu'elle énonce et les cadres qu'elle initie. Ses outils sont réinitialisés, les cadres de la planification renouvés et les stratégies globalisées (cf. Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, loi Solidarité et Renouvellement Urbains).

Les volontés de structuration du territoire national, par un ensemble de procédures centralisées, sont dénoncées. La politique publique de l'aménagement du territoire est de plus en plus confrontée à des territoires complexes dont les dynamiques prennent de plus en plus corps dans un espace européen fait d'ensembles régionaux, de villes et d'ensembles urbains de plus en plus puissants et de plus en plus fédérateurs en termes de développement. La notion de systèmes locaux avec toute la complexité qu'elle sous-tend est reconnue.

Les questions ouvertes portent sur la rigidité des découpages géographiques sur lesquels l'aménagement du territoire en tant que politique publique prend appui, sur la nécessaire évolution des stratégies jusqu'alors mises en oeuvre.

Ce mouvement de re-conceptualisation n'est pas isolé, il s'inscrit dans un questionnement européen portant sur les échelles et les territoires d'action. Ainsi, à l'échelle européenne, les collectivités locales, étudiées par un groupe de travail indépendant<sup>132</sup>, sont reconnues comme un des leviers à la poursuite des objectifs du développement économique et à la prise en compte des critères du développement durable. A une échelle plus régionale, le développement économique induit un développement des flux, un accroissement des pressions foncières, une recomposition des aires d'influence, la prégnance croissante d'une logique de réseau(x).

Le territoire est admis comme un ensemble d'espaces vécus dont les limites se dessinent sous l'effet des migrations alternantes, l'étalement urbain, les réseaux d'échanges et de coopérations locales.

---

<sup>132</sup> L'association ICLEI : International Council for Local and Environmental Initiatives, constituée d'experts européens.

Les villes et les agglomérations apparaissent comme des ensembles « *polarisés par des réseaux de toutes sortes* » (BEAUCHARD 99, page 17) dont les réalités spatiales dépassent les découpages conventionnels et institutionnels.

De ce point de vue, les agglomérations caractérisent les notions de système car leur développement et leur équilibre sont dépendants de l'étendue des réseaux qui les soutiennent, et qui à la fois les organisent. Elles se présentent comme des réalités territoriales avec leurs relations mariant la périphérie à l'hyper-centre, les banlieues au centre, la ville à la campagne. Elles forment aussi, et tout autant, des objets dont les dynamiques se défient des découpages institutionnels du fait des liens particuliers qu'elles auront tissés en se maillant dans un complexe mobile d'échanges et de flux (spécialisation des échanges, dépendance des marchés et des technologies, attrait culturel et social, etc.).

De fait, les découpages territoriaux résultant des pratiques et des réalités spatiales sont perçus comme les lieux où l'action doit prendre corps. De la ville à l'agglomération ou à la reconnaissance des dynamiques territoriales (régionales) de l'Europe, les questions auxquelles se confronte la politique publique de l'aménagement du territoire portent sur l'adaptation des découpages institutionnels, sur la recherche des échelles et des leviers d'action pouvant permettre la poursuite des objectifs d'adaptation de la 'figure' de la France et de régulation des systèmes.

Le débat se construit autour des notions de maillage et de polycentrisme, d'agglomérations et de pays. Le territoire national est fait d'un ensemble de systèmes locaux maillés dont les dynamiques s'insèrent dans un système européen structurant à l'intérieur duquel l'échelle régionale occupe une place centrale.

Sur le plan environnemental, à partir de l'analyse des problèmes environnementaux des villes européennes (l'European Green Book<sup>133</sup>), et des tentatives initiées par les Etats comme les plans départementaux pour l'environnement institués en France depuis 1987, l'idée d'un cadre contractuel à l'échelle des ensembles urbains se met en place.

Ce cadre, visant à encourager les réflexions, à dynamiser les échanges et à faire connaître les pratiques applicables en matière de développement durable, se

---

<sup>133</sup> « *Le livre vert sur l'environnement urbain* » Direction Générale chargée de l'environnement, DG 11, Bruxelles, 1991.

matérialise sous la forme d'une charte des villes européennes durables. Diagnostics, évaluations et bilans sur les plans naturels et sociaux constituent les préalables à la mise en place des politiques volontaires.

En 1994, par le croisement des travaux et les participations de la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), de l'International Council for Local and Environmental Initiatives (ICLEI), d'Eurocities, du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), du réseau Ville / Santé de l'Organisation Mondiale de la Santé, la conférence d'Aalborg, qui réunit trente-deux pays<sup>134</sup>, permet à un document cadre de prendre forme. La charte d'Aalborg est formalisée. Inscrite dans la continuité des orientations ouvertes par l'Agenda 21 et l'accompagnement dans la réalisation des Agendas (21) locaux,<sup>135</sup> le document précise que le processus en cours est : « *un système d'équilibrage novateur au plan local qui touche tous les aspects décisionnels de la collectivité* » (Charte d'Aalborg § I.4)<sup>136</sup>.

L'examen du texte permet d'appréhender les orientations retenues comme l'affirmation de la volonté de corréler les notions d'environnement, de territoire et d'aménagement. Il permet aussi de relever la convergence des questions ouvertes par les deux politiques publiques à savoir la recherche d'échelles d'action plus pertinentes et la remise en question des appuis jusqu'alors utilisés par les politiques publiques pour poursuivre leurs objectifs.

- « *Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, déclarons qu'au fil de l'histoire, nous avons connu des empires, des Etats et des régimes et leur avons survécu, que nous avons subsisté comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions et qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de bases de nos sociétés et de nos Etats, les centres de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir* » (1<sup>ère</sup> Partie §I.1).

---

<sup>134</sup> Les quinze pays membres de la Communauté Européenne, la Suisse, les pays d'Europe centrale et orientale, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie.

<sup>135</sup> 3<sup>ème</sup> partie de la Charte.

<sup>136</sup> La charte d'Aalborg sera suivie du Sommet de Lisbonne en octobre 98. Cette seconde conférence aura pour but principal de définir les axes de mise en acte et son objectif est le renforcement des agendas 21 locaux dans 35 pays européens.

- « *Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures - répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives - et donc notre niveau de vie, nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. (...) L'autorité locale est proche des problèmes environnementaux et la plus proche des citoyens ; elle partage les responsabilités avec les autorités compétentes à tous les niveaux, pour le bien-être de l'Homme et de la Nature. Les villes ont donc un rôle essentiel à jouer pour faire évoluer les habitudes de vie, et les structures environnementales* » (1<sup>ère</sup> Partie §I.1).
- « *Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la Nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables, et un environnement fiable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable. Environnement durable est synonyme de maintien du capital naturel. Il exige que nous ne consommions pas les ressources renouvelables, notamment en énergie et en eau, plus rapidement que la nature ne peut les remplacer, et que nous n'exploitions pas les ressources non renouvelables plus rapidement que les ressources renouvelables durables ne peuvent être remplacées. Environnement durable signifie aussi que la pollution ne doit pas être supérieure à la capacité de l'air de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter* » (1<sup>ère</sup> Partie §I.2).

Passant de la position réflexive aux cadres opérationnels, la charte envisage le processus d'innovation et d'équilibre par des plans locaux tendant à initier la concertation et la négociation comme la mise en perspective de l'économie et de la justice sociale. Déclinant les champs dans lesquels les réajustements doivent se manifester, c'est l'ensemble des principes d'aménagement du territoire, de gestion des flux ou encore de développement des activités qui est questionné.

La volonté participative à la régulation des problématiques environnementales, induite par la charte d'Aalborg, tend à mettre en cohérence les attitudes correctives. Elle se formalise par les volontés d'échange et de coordination des savoirs et des expériences et s'inscrit dans la campagne des villes européennes durables.

En France, un ensemble conséquent d'actions est initié à partir de cette interrogation sur le développement des systèmes urbains durables ou « *soutenables* ». Il s'agit de la gestion différenciée des espaces verts, avec le soutien de l'association des Ingénieurs Villes de France, du renouvellement des parcs de véhicules assurant le transport urbain, des choix de modes de transports comme le tramway, etc.

En sus des observatoires de l'environnement, des démarches de label qualité-environnement, des actions innovantes tendent donc à être instaurées. La qualité de l'air, comme la prise en compte des questions relatives aux déchets, aux transports ou à la gestion des eaux pluviales et résiduelles appellent une prise en compte globale des opérations.

La problématique et les questions posées forcent ainsi à la recherche et à la mise en acte d'actions d'aménagement ayant pour visée le développement de modèles respectueux de l'environnement. A l'échelle de l'urbanisme et de la construction, cette question, qui dépasse la poursuite des objectifs d'économie d'énergie induite par les crises pétrolières, comme celle des orientations tendant à la limitation des rejets, tend à initier un cadre transversal. C'est aussi ce qu'en 1993 le rapport de D. BIDOU<sup>137</sup> au ministère de l'équipement met en évidence, en recommandant une approche stratégique tendant à l'articulation des droits de la construction et de l'urbanisme et à la recherche de la qualité par le dépassement des politiques sectorielles.

Sur ce point, portées depuis 1992 par le ministère de l'équipement à travers le Plan Construction et Architecture (PCA)<sup>138</sup> et l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), les réflexions conduisent à l'instauration d'un cadre d'évaluation et d'expérimentation<sup>139</sup> qui débouchera, en 1996, sur l'association de promotion de la qualité environnementale et le label Haute Qualité Environnementale (HQE). La démarche HQE repose sur le management environnemental et la prise en

---

<sup>137</sup> D. BIDOU, « *Le livre vert de l'écologie urbaine dans la construction et l'habitat* », rapport 1993, 214 pages.

<sup>138</sup> Le Plan Construction et Architecture a été créé en 1971. Il évolue en 1999 en devenant le PUCA, c'est-à-dire le Plan Urbanisme Construction Architecture et reprend pour l'essentiel les compétences du Plan Urbain créé en 1984.

<sup>139</sup> Il s'agit de l'appel d'offre REX HQE ( Réalisations EXpérimentales de bâtiments à Haute Qualité Environnementale) lancé par l'ADEME et le PUCA et l'atelier d'évaluation (ATEQUE – atelier d'évaluation de la qualité environnementale des constructions) in P.Bozon, mémoire DESS IATEUR, S/D P. Dal Cin « *La haute qualité environnementale comme outil au service de l'urbanisme des villes du 21<sup>ème</sup> siècle* », 2001, page 52.

compte autant en amont qu'en aval dans les projets des préoccupations environnementales. Elle se définit suivant une modalité de « cibles » faisant l'objet d'une évaluation. L'association qui assure la promotion de la démarche regroupe des partenaires institutionnels et professionnels organisés en collèges. Elle réfléchit et travaille à l'adaptation du modèle à l'échelle urbaine.

Si l'on regarde l'évolution des réflexions au début des années quatre-vingt-dix, il est possible d'admettre que la dimension locale des systèmes tend à être promue. Elle semble être adaptée et convenir à la mise en œuvre des attitudes de régulation intégrées sur le plan de l'environnement, correspondre à une vision dynamique du territoire. Cette échelle locale s'impose comme une des échelles territoriales des plus pertinentes pour l'articulation des objectifs de développement et d'aménagement. De fait, les questions ouvertes s'imposent à l'organisation territoriale, à ses échelles d'actions.

## **2.2 La recomposition de l'action territoriale**

Le mouvement de recomposition portant sur les échelles d'action, les cadres d'intervention et les conditions pouvant permettre la mobilisation des acteurs, s'adosse à une réforme de l'administration territoriale.

Il s'agit d'un ensemble de réajustements promouvant l'idée que la base territoriale qui permet l'action doit faire en partie place à une base mobile, dynamique dans le temps, afin d'articuler la protection de la nature pour elle-même, les volontés et les attentes du développement économique, la prise en compte des équilibres sociaux.

Cette ouverture peut être expliquée par l'évolution globale des problématiques de l'aménagement dont les développements confrontent la politique publique, même si ses missions restent constantes, à des questions de plus en plus complexes et de plus en plus transversales et mobiles (les problématiques environnementales, les logiques économiques, la stratégie des agents et des acteurs, les enjeux politiques).

De fait, le processus enclenché conduit l'Etat à devoir envisager une organisation territoriale plus souple et plus à même de s'adapter aux nouvelles exigences. Le principe d'équilibre développé dans le temps et qui prévaut, le développement durable du territoire, implique un ensemble d'adaptations.

Dans son analyse des mutations en cours, J-C. Némery écrit que la France semble prête à se lancer dans une nouvelle logique institutionnelle, elle-même, caractérisée par un nouveau maillage des structures institutionnelles du territoire, une évolution des modes d'action et une remise en perspective des façons d'appréhender et de concevoir l'aménagement du territoire.

*« Les prémices apparaissent avec l'idée de communauté de projets baptisée communautés de communes ou de villes dans la loi Joxe-Baylet de 1992. Elles se renforcent, en 1995, avec la loi d'orientation de Monsieur Pasqua sur l'aménagement du territoire et l'émergence des pays. (...) Ce mouvement se confirme en 1999 avec deux textes législatifs majeurs :*

*La loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire a pour objectif de mieux organiser le territoire autour des communautés géographiques que l'histoire et l'économie ont façonnées à travers la constitution ou le renforcement des pays, des agglomérations ; la région devant assurer le rôle de mobilisation des acteurs locaux. Les pays élaboreront dans une charte de territoire leur projet de développement durable. Ils pourront contractualiser avec l'Etat et la région dans le cadre des contrats Etat / région. Les agglomérations pourront participer à la négociation des contrats de plan Etat / région dès lors qu'elles auront organisé un projet global de développement et seront structurées en communautés urbaines ou communautés d'agglomération. »*

*(...) La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale propose, quant à elle, une nouvelle architecture institutionnelle en milieu urbain, grâce à une forme juridique nouvelle, la communauté d'agglomération. Il met en place un corps de règles unifiées relatives au fonctionnement et à l'organisation de l'ensemble des structures de coopération intercommunale concernant en particulier le milieu rural » (NEMERY, 99, pages 6-7).*

D'un autre point de vue, des auteurs comme Yves Gorgeu, Catherine Jenkins et Anne Gentil précisent, à partir de leur travail d'analyse quant aux modalités de mise en œuvre des chartes de territoire, que *« dix ans seulement après la décentralisation, une vague de fond traverse l'histoire de nos institutions locales. Elle est rapide et d'autant plus surprenante qu'aucun remous de cette nature ne s'est produit depuis les temps anciens de l'instauration de nos trente-six mille communes » (GORGEU – JENKINS - GENTIL, 97, page 5).*

Rejoignant les positions développées par J-C. Némery, les auteurs expliquent aussi que l'initialisation de cette « vague de fond » est réelle avec la loi du 6 février 1992, loi relative à la mise en œuvre de l'Administration Territoriale de la République, « *qui a créé les conditions d'une organisation intercommunale totalement renouvelée et politiquement plus affirmée. Alors qu'en 1989 le territoire national comptait 120 structures (de coopération intercommunale) à fiscalité propre, le territoire est, par la volonté des élus locaux (mais à partir du nouveau cadre institué), couvert au 1<sup>er</sup> janvier 1997 par 1446 structures à fiscalité propre correspondant à 1105 communautés de communes, 316 districts, 11 communautés urbaines, 9 syndicats d'agglomération nouvelle et 5 communautés de ville* » (GORGEU – JENKINS - GENTIL, 97, page 5).

En poursuivant leur propos introductif, les auteurs motivent cette remise en question des échelles de la gestion territoriale à partir des échecs préalables quant à la redéfinition de la carte des institutions locales qui, à défaut d'une participation active des élus locaux, n'a pu aboutir.

Dans le même temps, ils affirment que cette recherche du « bon territoire », pour la mise en œuvre des politiques contractuelles, d'échelles régionales et européennes (dans laquelle l'Etat joue un rôle prépondérant d'encadrement et de relais), soulève beaucoup de questions quant aux évolutions institutionnelles en cours.

Le télescopage des échelles semble manifeste. « *Territoire de pays, de bassin de vie, de bassin d'emploi, de parcs naturels régionaux, de groupes d'action locale, de communauté de communes existent un peu partout sans que l'on puisse toujours en saisir les fondements. [...] Toutes ces échelles se télescopent de façon d'autant moins lisible que les précurseurs de chaque type de territoire ne prennent que très peu en compte ce qui existe par ailleurs* » - « *On constate par ailleurs une inadéquation très importante entre territoires de contractualisation et territoires à fiscalité propre et même le plus souvent une ignorance entre les deux, qui se traduit par des chevauchements inextricables de territoires* » (GORGEU – JENKINS - GENTIL, 97, page 6).

Incohérences, manque de coordination, perte de lisibilité sont les grands maux dont l'équilibre territorial semble souffrir et sur lesquels l'action de l'Etat doit être efficace afin de conduire cette recombinaison de l'échelon territorial local.

Reconnaissance des projets à moyen et à long terme, mise en oeuvre coordonnée des actions à partir d'une politique publique pérenne d'engagement s'imposent comme les moyens nécessaires au développement local et durable.

En réalité, les questions sous-tendues sur lesquelles s'accordent les auteurs préalablement cités sont celles des rapports complexes entre les réalités territoriales et l'environnement, entre l'aménagement et le développement, entre le local et le global, entre les politiques publiques et leurs échelles, le tout inséré dans des espaces institutionnellement reconnus mais, en partie, obsolètes pour la mise en oeuvre des orientations à poursuivre.

Les enjeux énoncés et les questions ouvertes placent, de fait, la notion de territoire au cœur d'une problématique complexe. Cette problématique marie les questions relatives aux échelles institutionnelles, aux dynamiques sociales, économiques et politiques, à l'environnement physique et naturel<sup>140</sup>. Elle place les questions de l'adaptation des structures territoriales, de la pertinence des échelles et des moyens au cœur du développement stratégique quant à la poursuite des objectifs d'aménagement et de régulation. Quelle est l'échelle territoriale pertinente pour initier, porter et suivre les actions ? Quelles sont les ressources humaines, matérielles et techniques disponibles et quelles sont les logiques d'acteurs en cours ? Quelles sont les capacités locales en termes de mobilisation et d'engagement ? Sur quelles réalités dynamiques, en termes de ressources humaines et naturelles, les objectifs à poursuivre vont-ils prendre corps ?

Les réajustements politiques et institutionnels qui naissent et s'affirment, au cours des années quatre-vingt-dix, reposent sur ce questionnement complexe. Celui-ci est influencé par le constat négatif de la dégradation de l'environnement global et de ses facteurs d'équilibre (air, eau, biodiversité, sol, développement nord/sud, condition sociale et économique) et la reconnaissance d'une certaine impossibilité à poursuivre localement les objectifs assignés. Le lien avec une certaine obsolescence des cadres et des échelles permettant le développement de l'action devient manifeste car il est envisagé, avec de plus en plus d'autorité, que le monde

---

<sup>140</sup> Physique : ville, campagne, habitat... Naturel : répartition des cours d'eau, présence et importance masses boisées, micro-climat...

se dynamise par ses flux de matières et d'information et que les pôles de développement se renforcent. Dans ce contexte, les centralités régionales et les relations ville / périphérie s'affichent comme des points d'appui.

De fait, à partir des impératifs globaux, dictés en partie par les problématiques de développement et d'environnement, l'Europe et l'Etat envisagent les régions et les collectivités locales comme des unités dynamiques du système global. A partir de leurs compétences et de leurs prérogatives, elles sont reconnues comme les leviers des actions à conduire. Les questions qui leur sont posées sont celles de la poursuite des objectifs de régulation et d'adaptation des systèmes emboîtés, de leur participation à l'effort collectif. Elles sont des moteurs locaux de l'équilibre des systèmes naturels et sociaux et il s'agit de leur permettre de participer activement à la mise en ordre de l'ensemble des attentes en termes de développement local, sans les dissocier des problématiques d'aménagement régional et national.

Les enjeux reposent donc sur la conciliation des logiques et des découpages spatiaux hérités de l'histoire sociale, construits par le développement économique et les particularités des environnements naturels.

Si les réajustements apportés aux cadres de l'administration territoriale permettent d'accompagner une re-conceptualisation des échelles d'actions, l'émergence d'une notion de pertinence dans les échelles territoriales de mise en œuvre, la question des stratégies à initier reste ouverte. De ce point de vue, la notion de projet semble offrir un moyen de coordination et de conciliation active.

## **2.21 La notion de projet comme cadre**

En France, l'année 1996 semble être une année charnière et de synthèse des attitudes et orientations initiées. Sous l'impulsion du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et de la Commission Française pour le Développement Durable, différentes assises et rencontres ont lieu afin de définir une stratégie d'échelle nationale qui sera arrêtée en 1997 mais dont le développement sera stoppé, au moins en l'état, par la dissolution de l'Assemblée Nationale. Quoiqu'il en soit, dans ce foisonnement d'approches et d'appels mobilisateurs, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement lance, en juillet

1997, un appel à projet destiné à faire émerger des outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux<sup>141</sup>.

L'appel à projets est préparé par un comité de pilotage au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Il comprend, outre les fonctionnaires de l'aménagement, des membres de la Sous Direction de l'Evaluation Environnementale et de l'Aménagement Durable au sein de la Direction de la Nature et des Paysages. Il est construit avec le concours des ministères de l'emploi et de la solidarité, des affaires étrangères, de l'équipement par la direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, des transports et du logement, de l'agriculture et de la pêche. Il associe enfin l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, la Commission du Développement Durable, l'Association des Maires de France, l'association des Ingénieurs des Villes de France, l'Union Nationale des Fédérations d'offices HLM, les associations françaises de promotion pour le développement durable et de protection de la nature<sup>142</sup>. Outre les critères techniques de gestion, de moyens, d'outils ou encore de systèmes ou d'instruments, les projets doivent articuler les domaines fondamentaux en matière de développement durable.

Il s'agit de :

- l'environnement et développement social urbain (lutte contre les exclusions, protection de la santé, logement, éducation, formation et développement culturel) ;
- l'amélioration du cadre de vie et gestion des ressources naturelles et des risques, des déplacements et des transports ainsi que de leurs conséquences sur la planification spatiale.
- l'intégration de l'environnement au développement économique (optimisation des coûts et bénéfices, écobilans, modes de consommation,

---

<sup>141</sup> Notons qu'un fascicule d'information sur le Développement Durable a été distribué aux élus à partir de 1995 « *Bien gérer votre commune, aujourd'hui pour le 21<sup>ème</sup> siècle* », Comité 21, Paris, 1995.

<sup>142</sup> M-C. BERTHOU, mémoire DESS-IATEUR, S/D P. Dal Cin, , « *Développement durable : mise en œuvre à l'échelle d'un service des espaces verts de ville : l'exemple de la ville de Troyes* », 1999, IATEUR, 128 pages – cf. pages 51-57.

niveaux de qualifications des salariés) visant à créer des emplois pérennes et correspondant à une véritable qualification professionnelle.

Sur les 3500 appels à projets distribués (Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux), cinquante et une collectivités répondent à l'appel. La majorité d'entre-elles défendent une approche environnementale avec l'intégration d'un volet social. Encore sectoriels, dans leur facture, seuls 16 projets sont retenus en janvier 1998 et bénéficient à ce titre d'une participation financière<sup>143</sup> de l'Etat.

Le ministère de l'emploi et la solidarité (Délégation Interministérielle à la Ville) finance cinq des seize dossiers retenus et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement les onze autres.

Les trente-cinq autres collectivités ayant répondu à l'appel à projet valorisent leurs efforts par le biais de chartes environnementales et des procédures ordinaires de coopération entre l'Etat et les collectivités.

L'appel à projet, malgré le faible nombre de candidatures retenues, permet de reconnaître l'engagement relatif des collectivités locales. Vingt-cinq d'entre elles ont initié une démarche dans le cadre de l'agenda 21 et de ce point de vue, l'appel à atteint ses objectifs de diffusion du concept de développement durable, d'association et de mobilisation des acteurs. Sur ce plan, les « Actes de la journée du 6 juillet 2002 », organisée à Paris dans le cadre des « bilans et perspectives », soulignent que l'appel à projet a permis de constituer un premier pôle de compétences et d'échanges d'expériences et s'est présenté comme un outil adapté à la recherche de nouvelles démarches. Il a été, en cela, un vivier d'initiatives, d'outils et d'expériences<sup>144</sup>.

Les orientations poursuivies comme les questions posées par les réajustements à conduire au titre de la mise en acte d'un développement durable du territoire, trouveront un cadre de référence dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) en mars 1999 et la circulaire relative à la prise en compte du développement durable dans les contrats de plan

---

<sup>143</sup> Aide apportée sous la forme d'une subvention d'études - plafonnée à 100000 Francs (soit 15244,90 €).

<sup>144</sup> Actes de la journée du 6 juillet 2000 - Appel à projets : « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux – Bilans et perspectives », Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, S/D 68 pages.

Etat / région. Cette prise en compte a par ailleurs été établie comme une priorité par le Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CIADT), lors de sa réunion en décembre 1998.

En appui des commentaires apportés par la journée du 6 juillet 2000 relative aux « bilans et perspectives » des appels à projets en vue de la réalisation des Agendas 21 locaux, nous pouvons préciser que la notion de projet semble permettre l'engagement volontaire des collectivités dans la résolution de problèmes, en liant les questions locales à la poursuite des objectifs de régulation globale.

Cette notion inscrit les processus d'aménagement dans une conceptualisation environnementale de causes à effets et de transversalité. Elle fait appel à l'état des lieux, qui lui seul peut motiver le projet (de l'existant à l'idéal), à l'implication des acteurs, à travers les notions de volontés d'actions, de possibilités et de maîtrise (la notion de gouvernance), à la planification et aux programmes d'action par les outils de l'aménagement et de l'urbanisme, de la contractualisation Etat/région (la cohérence et la compatibilité d'action), à l'action et son suivi, à l'évaluation a posteriori.

Si, à l'articulation des problématiques d'aménagement et d'environnement, les orientations ouvertes conduisent à remettre en cause les échelles et les modes d'actions, par la promotion d'outils de programmation contractuelle reposant sur la notion de projet, il semble opportun de remarquer que cette remise en cause s'inscrit en complément des recompositions des échelles en termes d'administration territoriale, comme nous l'avons précédemment traité. Ce mouvement de recomposition territoriale, dont les motivations complexes reposent de toute évidence sur les volontés d'adaptation stratégique des territoires européens dans l'ensemble mondialisé, nous semble important, dans la mesure où il permet d'assouplir les périmètres d'action, de dépasser les limites administratives, de favoriser et de renforcer les coopérations locales, de soutenir les stratégies ouvertes pour la poursuite des objectifs du développement durable. En cela, la réorganisation transversale ouvre un réel et nouveau cadre d'action, une nouvelle approche en termes de conduite des politiques d'aménagement du territoire et de régulation environnementale.

SL'aménagement du territoire, dont les objectifs d'adaptation physique, sociale et économique du territoire et de ses composantes sont constants, semble devoir être développé non pas à partir d'une volonté centralisée, ni à partir des ancrages institutionnels mais dans des espaces territoriaux dont les limites reposent sur des critères dynamiques d'échanges, de flux, de particularités locales et/ou régionales. Son initialisation doit répondre à la volonté et à l'engagement des acteurs dans une perspective durable de temps. Les moyens pouvant permettre le développement des actions sont tributaires de cet engagement, des volontés exprimées et des conciliations d'enjeux initiées. Les outils pouvant permettre le développement des attentes et des actions sont aussi ré-envisagés. Leur remise en question prend appui sur l'histoire des politiques publiques, sur les voies contractuelles déjà mises en œuvre comme les plans d'aménagement ruraux, les contrats de pays ou les chartes de développements intercommunales les avaient, en leur temps<sup>145</sup>, ouvertes. Ils marquent les volontés de correction que l'Etat affiche dans la mise en œuvre de sa politique publique d'aménagement du territoire qui, selon la formule consacrée, doit passer d'une politique de guichet à une politique de projet.

## **2.22 Des notions de plans et de chartes comme support d'action**

Si nous observons, sur les dix dernières années, les outils initiés par les politiques publiques de l'environnement, il convient de préciser qu'au tournant des années quatre-vingt-dix, alors que s'amorce la préparation de la conférence de Rio-de-Janeiro, le gouvernement français, sous l'impulsion de monsieur Brice Lalonde alors secrétaire d'Etat à l'environnement, lance un Plan National pour l'Environnement. Celui-ci affirme la voie d'une politique contractuelle, non réglementaire, visant à l'intégration des attitudes correctives aux échelles locales à partir d'une approche

---

<sup>145</sup> Les plans d'aménagement ruraux ont été institués par la loi d'Orientation foncière de 1967 et affirmés par le décret du 8 juin 1970. Ils seront complétés, dans le cadre d'une politique de soutien aux territoires ruraux, en 1975 par les contrats de pays. Les deux mesures ouvertes seront globalisées dans les chartes intercommunales de développement et d'aménagement en 1983 (TAULELLE – ALVERGNE, 2002 page 231). Selon les auteurs comme Paul Houé, cité par C. Alvergne et F. Taulelle, ces mesures marquent le passage d'une politique descendante (« *un mouvement exogène descendant* ») à une politique de projet volontaire (« *un mouvement endogène ascendant* ») (TAULELLE – ALVERGNE, 2002, page 232)..

autant locale que dynamique, institutionnelle et territoriale que transversale et volontaire.

Le plan national institue les plans municipaux d'environnement dont les principes reposent sur l'initiative volontaire de la collectivité, la contractualisation entre l'Etat et la collectivité, la mise en place d'une stratégie prospective basée sur un diagnostic et la définition d'un programme d'action. L'innovation portée par les plans est sans aucun doute une tentative de dépassement des approches sectorielles en matière d'environnement.

Novatrice, l'architecture des plans repose sur le partenariat et la participation, l'insertion du champ social dans l'approche des différents problèmes locaux contenus dans la problématique globale de l'environnement. Sous un certain angle, les plans concrétisent une volonté d'association entre les volontés aménageuses de la collectivité et la prise en compte de l'environnement dans sa dimension globale en liant l'action locale à la problématique d'ensemble.

L'apport majeur et paradoxal des soixante-dix-huit plans expérimentaux signés entre 1990 et 1992 est celui des limites qu'ils permettent de mettre en évidence. En sus des difficultés méthodologiques ou de programmation prospective, l'échelle spatiale de mise en œuvre s'avère un réel frein et l'échelle communale un territoire peu pertinent pour la poursuite des objectifs<sup>146</sup>. (MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 92).

A partir des différentes tentatives, des recommandations et des orientations portées par les acteurs à leurs différentes échelles, la démarche contractuelle s'affirme comme un moyen tangible dans le développement et la poursuite des objectifs. Le ministère de l'environnement, qui fixe sa volonté d'action, ébauche en 1992 les chartes pour l'environnement dans le cadre d'une politique de programmes partenariaux pour un développement durable des territoires. Affirmées par la circulaire du 11 mai 1994, les chartes constituent une première étape dans la mise en place des Agendas 21 locaux.

Les recommandations méthodologiques sont, de ce point de vue, transposables. Elles portent sur un énoncé stratégique de la politique d'engagement,

---

<sup>146</sup> De ce point de vue, un travail important de synthèse a été conduit par C. MERCIER S/D de monsieur G. CHAPRON dans le cadre d'un mémoire DESS IATEUR portant sur « *La charte pour l'environnement : Une démarche au service du développement durable* », IATEUR, octobre 2002, 135 pages. Ce travail a fait l'objet d'une communication lors du 68<sup>ème</sup> séminaire de l'Observatoire International de Prospective Régionale, organisé à Paris le 23 mai 2003.

la définition d'un programme d'action multi-partenarial développé sur cinq années, à partir d'un diagnostic transversal. La mise en œuvre des chartes se construit à partir de trois principes (démocratie, équité sociale, solidarité écologique) et de sept finalités politiques articulées par des principes d'économie, d'harmonie, de solidarité, de transparence, de citoyenneté, d'innovation et d'intégration.

Les objectifs poursuivis sont de contribuer à lutter contre les exclusions et d'œuvrer à leur prévention, de rapprocher les acteurs, d'adapter les réponses environnementales. Il s'agit aussi de transcrire les décisions prises en matière d'environnement dans les documents de la planification, les projets d'équipements urbains ou de remembrement et les opérations d'urbanisme, d'assurer la concertation, d'inciter la mise en place de documents complémentaires au Plan d'occupation des sols; de limiter la consommation d'espace, de diminuer la consommation d'énergie, de reconsidérer la place hégémonique de la voiture, d'assurer durablement la liberté de déplacement... (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT 94).

L'ensemble des questions ouvertes par la conférence de Rio-de-Janeiro ainsi que les modes opératoires envisagés par les acteurs institutionnels permettent de situer l'aménagement du territoire comme un des outils majeurs de la poursuite des objectifs de développement durable et à l'accompagnement des attitudes correctives programmées. Les actions locales rendues nécessaires pour l'amélioration des conditions substantielles du cadre de vie doivent participer à l'équilibre global du système. Inversement, les actions rendues nécessaires par la préservation de l'équilibre global doivent participer à l'amélioration des conditions substantielles de vie des populations locales.

Dans la continuité des attitudes correctives ouvertes, le processus de régulation s'affirme et devient tout aussi préalable que réparateur. Dépassant l'atomisme au travers duquel les modalités correctives peuvent être transversales, conjointes, thématiques, sectorielles, circonstancielles et générales, le processus s'initie par une re-conceptualisation de l'approche des attitudes correctives en termes d'environnement et le re-positionnement des moyens d'action. Tout en renforçant les modalités existantes, différents cadres opérationnels se développent. Il s'agit du renforcement des processus d'intégration dans la mise en acte et le développement

des activités ; de l'accès généralisé à l'information et du développement des programmes de recherche comme du lancement des campagnes de sensibilisation et l'ouverture des processus de décision à la société civile.

A l'échelle globale, ce sont les conventions-cadre sur les changements climatiques, la diversité biologique, les établissements humains, la conservation des habitats naturels, les réflexions relatives au développement et la population ou encore les problématiques de développement et d'environnement qui jalonnent le chemin à prendre.

En ce qui concerne les politiques publiques, les orientations ouvertes et les outils envisagés matérialisent la volonté de coordination des enjeux et d'assemblage des échelles. Que ce soit sur le plan de la politique publique de l'aménagement ou du point de vue de la politique publique de l'environnement, les cadres énoncés tendent à prendre appui sur un ensemble de réalités dont l'approche est plus dynamique que territoriale.

La définition des aires et des périmètres repose sur les caractéristiques locales. Des plans environnementaux aux chartes pour l'environnement ou aux schémas de cohérence territoriale, en passant par les plans d'aménagement et de développement durable contenus dans les plans locaux d'urbanisme<sup>147</sup>, les modèles de mise en œuvre proposés sont de plus en plus similaires. Ils reposent sur l'association des acteurs, des diagnostics et analyses transversales, des orientations d'aménagement et des programmes d'actions. Les uns et les autres remettent en perspective les motifs de l'action, à partir des contraintes, en les insérant dans une stratégie partenariale de projet et en les articulant à des objectifs de régulation.

Pour mettre en ordre les équipements, les hommes et leurs activités, la prise en compte des problématiques environnementales à leurs différentes échelles devient un préalable. Pour poursuivre les objectifs du développement durable, pour permettre une meilleure régulation des dysfonctionnements, les tentatives doivent être dimensionnées à l'échelle des situations locales.

Le dépassement des logiques d'opposition, l'intégration des problèmes environnementaux comme la recherche des échelles cohérentes d'actions, sont assemblés à l'intérieur de cadres contractuels. Cette ouverture aux nouveaux

---

<sup>147</sup> Il semble nécessaire d'observer que la loi Urbanisme et habitat modifie la portée juridique des PADD sans les supprimer pour autant loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

modes d'action repose sur la notion de projet durable pour le territoire, la mobilisation des acteurs, la contractualisation des objectifs. Les ensembles deviennent spécifiques et particuliers, les objectifs de développement s'insèrent dans une stratégie globale de régulation et de conciliation car l'interdépendance des systèmes est une réalité affirmée. La reconnaissance des échelles territoriales repose sur les mécanismes dynamiques qui innervent le territoire autant sur les plans naturels que sociaux. Le diagnostic préalable est là pour en fixer les limites comme la notion de projet est là pour valider les volontés d'actions.

## **Orientations de l'aménagement et de l'environnement au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle**

Si nous portons un regard sur le développement des politiques publiques, des outils qu'elles initient, des moyens qu'elles tendent à rendre disponibles ou des modalités selon lesquelles la poursuite stratégique des objectifs se concrétise, il semble possible d'y voir, sur le plan conceptuel, une réelle re-mise en perspective.

En ce qui concerne les outils, remarquons en premier lieu que la notion de charte semble s'imposer. Elle permet, de façon transversale, de prendre appui sur les réalités mobiles du territoire, sur ses dynamiques sociales et naturelles, c'est-à-dire environnementales. Elle repose sur un triptyque énoncé qui est celui d'un territoire cohérent, un projet d'acteurs, un contrat d'objectifs. Elle devient, dans l'esprit et sur le plan de l'aménagement du territoire, un document fondamental capable de structurer le projet local qui, lui-même, détermine les orientations que les collectivités mobilisées souhaitent poursuivre, les priorités qu'elles se reconnaissent en matière de gestion territoriale, d'organisation spatiale, de développement social, de dynamique locale. L'initialisation d'une charte prend appui, à partir de la volonté politique, sur un diagnostic territorial qui reconnaît les ressources locales sans ignorer les pressions externes, qui rend compte des déséquilibres à prendre en compte et qui met en lumière les objectifs prioritaires. Son élaboration repose sur un principe de concertation et d'association par l'intermédiaire d'un conseil de développement, d'un comité de pilotage sur le plan environnemental et dans tous les cas d'une structure d'évaluation et de suivi.

La charte concerne les pays, depuis la loi Pasqua de 1995, développée en 1999 par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, elle s'étend aux villes par la mise en place des chartes d'environnement, les appels à projets dans le cadre des agendas 21 locaux.

Dans l'esprit, la charte est prolongée à l'échelle des villes et des agglomérations par la mise en place des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme, qui permettent d'affirmer les choix et les orientations en termes de gestion sociales, économiques et spatiales, c'est-à-dire d'environnement local. Les appuis reposent là encore sur un périmètre imposé par les réalités locales, les dynamiques sociales et environnementales en place<sup>148</sup> et si, dans le cas des plans locaux d'urbanisme, le périmètre semble assez rigide (les limites communales), les conditions de mise en œuvre imposent la mise en relation des attentes et des volontés dans l'ensemble constitué par l'agglomération et/ou le pays et les orientations qu'ils préconisent et/ou portent (plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat, schéma de cohérence territoriale...).

Les schémas, tout comme les chartes, ont une visée prospective et leur projection se veut à l'échelle de deux générations de contrat d'agglomération<sup>149</sup> (les Projets d'Aménagement et de Développement Durable). Ces deux outils, dont la motivation et l'approche diffèrent, ont en charge la gestion et la régulation de l'espace suivant un principe de conciliation des enjeux et des besoins. Ils prennent appui sur les structures de coopération intercommunale dont les compétences sont celles de l'aménagement du territoire, du développement économique, de la protection et la mise en valeur de l'environnement. Les schémas de cohérence territoriale garantissent sous un certain angle le lien entre les chartes, dont le fondement est celui de la conciliation des enjeux globaux et locaux, et les documents locaux d'urbanisme<sup>150</sup>. Documents de planification dont l'esprit a été profondément rénové puisque, là aussi, la notion de conciliation intervient avec la nécessité de formaliser

---

<sup>148</sup> La règle des 15 kilomètres est de ce point de vue assez explicite et le pouvoir donné au préfet quant à son assouplissement pour des raisons géographiques démontre le souci de cohérence imposé par le législateur (article 3 de la loi SRU – L 122-2 L 122-3 –I / II du code de l'urbanisme).

<sup>149</sup> ALVERGNE TAULLELE 2002, page 244

<sup>150</sup> A ce propos, la loi SRU entend l'agglomération comme cette fédération de collectivités locales qui s'associent pour traduire les choix du projet d'agglomération dans le droit de l'urbanisme (Fiche N°1 – Contrats d'agglomération – le Classeur, DATAR 2001, page 5)

le projet lié aux intentions d'aménagement et de développement rendues durables<sup>151</sup>.

A ce propos, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains affirme de façon claire la réorientation conceptuelle en cours. Les plans locaux d'urbanisme se présentent comme les leviers d'une nouvelle approche en matière d'aménagement et de gestion territoriale locale. Leur mise en œuvre demande le dépassement de l'approche foncière, induit la formulation d'un projet de développement bâti à partir des réalités locales et sous-tend une projection (le projet) capable de répondre aux critères du développement durable, capable de poursuivre les volontés régulatrices en matière de dysfonctionnements environnementaux. Réalités des dynamismes territoriaux, volonté et cohérence d'actions, prise en compte des réalités environnementales, sociales et économiques de l'ensemble constitué en forment l'ossature.

En ce qui concerne les moyens de l'action, la contractualisation s'impose comme le cadre pouvant permettre, là aussi, la conciliation des enjeux, la poursuite des objectifs autant d'aménagement que de régulation. Sur le plan financier, les outils préalables comme la prime à l'aménagement du territoire, pour la politique de l'aménagement régional, sont maintenus mais, selon les commentaires faits par C. Alvergne et F. Taulelle à partir du rapport G. Perrin-Gaillard – P. Duron, les formes de soutien évoluent et reposent sur de nouvelles façons de concevoir les rapports entre l'entreprise et le territoire, la région et le développement.

Reconnaissance de la petite entreprise, soutien aux spécialisations territoriales avec des notions de niches de production et de laboratoire d'innovation, constituent les points d'appuis aux développements des actions partenariales.

A l'échelle des pays et des agglomérations, la contractualisation se développe, de l'opération de renouvellement urbain, prévue par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, aux cadres contractuels européens, insérés dans la politique régionale européenne, en passant par les contrats de plan et les réajustements profonds que ceux-ci ont subi, avec la décentralisation, la réforme de l'administration territoriale. Les conditions de la contractualisation reposent sur le caractère éligible du territoire,

---

<sup>151</sup> Remarquons que la loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003 en réajuste la portée en scindant le Plan Local d'Urbanisme en deux parties distinctes.

l'élaboration des programmes, la formalisation du projet, l'information et la participation de la population, le partenariat entre les acteurs institutionnels et territoriaux, le financement croisé des projets et la mise en place du suivi et de l'évaluation (ALVERGNE TAULELLE 2002, page 271).

Ce schéma des conditions de la contractualisation concerne tout autant les chartes de pays que les contrats d'agglomération sans omettre les chartes de l'environnement et, dans une certaine mesure, les plans locaux d'urbanisme sous l'angle de la cohérence et la compatibilité, des conditions de financements des actions, du partenariat communautaire.

L'évolution de l'action publique, par la remise en question des échelles territoriales, la remise à plat des conditions de soutien et la tentative d'une nouvelle répartition des rôles entre les élus, les techniciens et la population semblent constituer les nouveaux moyens de la gestion et du développement territorial dans lesquels la prise en compte des dysfonctionnements environnementaux est intégrée. Ceci est vrai pour l'ensemble des documents contractuels comme pour l'ensemble des documents de la planification. Les questions de la gestion des ressources, des atteintes provoquées aux facteurs environnementaux, qu'ils soient naturels ou sociaux, sont, de fait, insérées dans le champ du projet, dans le contrat d'objectifs.

Sur le plan des politiques publiques de l'aménagement du territoire et des cadres qu'elles initient, les apports de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains illustrent et rendent opérationnels les réajustements conceptuels et techniques en cours. Le cadre de mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme, situés à l'échelle communale, c'est-à-dire à l'échelle institutionnelle la plus locale, caractérise de façon assez nette ces réajustements en plaçant la notion de projet d'aménagement et de développement durable en articulation de la procédure.

Si nous examinons cette réalité avec un peu plus d'attention, nous pouvons constater que la loi pose les conditions de la validité de l'aménagement local sous un angle nouveau et répond en cela aux réajustements conceptuels que nous avons eu l'occasion de souligner. La fertilisation des approches est, de ce point de vue, manifeste et il semble valide de concevoir que le noyau commun est constitué par les critères du développement durable, c'est-à-dire par les volontés de conciliation entre les enjeux locaux et globaux sur un plan intergénérationnel.

Les approches des politiques publiques en matière d'environnement et d'aménagement au passage dans le 21<sup>ème</sup> siècle convergent et partagent leurs vues en matière d'outils et moyens d'action, d'objectifs à poursuivre. Leur mise en œuvre repose sur des critères liés aux réalités et dynamismes locaux, aux attentes et aux volontés formulées par les acteurs, en terme de projet, sans omettre des critères de cohérence et de durabilité, imposés par les orientations retenues au titre de la régulation environnementale.

De ce point de vue, la conciliation et le croisement des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, qu'ils soient locaux ou globaux, semblent être le point d'interrogation et de convergence des deux politiques publiques et le diagnostic, le projet, le programme d'action en vue de la contractualisation partenariale les appuis méthodologiques.

Le travail d'analyse réalisé par la D.G.U.H.C. et le C.E.R.T.U. en avril 2002, sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, souligne qu'à travers ce même Projet d'Aménagement et de Développement Durable c'est l'enjeu fondamental du renouveau de la planification qui est affirmé. Les experts notent qu'après la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement de 1995, la loi relative au renforcement de l'intercommunalité et la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains complète le panel réglementaire et le rend cohérent vis-à-vis des recommandations du développement durable.

L'approche globale des territoires urbains et ruraux, la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie, l'équité et la cohésion sociale comme l'efficacité économique marquent les fondements conceptuels des approches. A l'échelle urbaine et en matière d'environnement, ces principes fondamentaux prennent corps dans les questionnements relatifs à l'étalement urbain, aux fractures physiques entre les espaces, à la surconsommation des espaces naturels et ruraux, au renforcement des conflits d'usage en matière de ressources naturelles. De l'avis des auteurs, les avancées portées par la loi Solidarité et Renouvellement urbains articulent en matière d'aménagement les grandes questions contemporaines de la gestion environnementale et du développement durable à l'action des agglomérations (DGUHC - CERTU, 2002, pages 13-15).

## Conclusion du titre II

Si nous faisons le point sur le rapport établi entre les deux politiques publiques, nous pouvons admettre qu'elles suivent un mouvement d'adaptation qui les conduit à une convergence de moyens et à un rapprochement stratégique. Dans le temps, elles passent, l'une et l'autre, d'une stratégie d'actions ponctuelles, d'ordres différents, à une prise en compte transversale des questions que la poursuite de leurs objectifs pose, et à un ensemble de considérations de plus en plus globales. La trajectoire qu'elles suivent se cale sur l'évolution conceptuelle qui voit la dualité homme / nature se résorber, au moins scientifiquement, pour faire place à une réalité systémique qui confère à l'homme un rôle de facteur. Dans cet espace global, fait de particularités locales, les modes et stratégies d'action des politiques publiques se réajustent.

Pour l'une, l'objet à protéger (l'homme, les espèces, les espaces, les ressources, etc.) devient le facteur à faire prendre en compte, pour l'autre, la réduction des déséquilibres territoriaux se présente de plus en plus comme une question concernant la dynamique des systèmes locaux (l'intervention massive sur les déséquilibres localisés est dépassée).

De ce point de vue, l'une et l'autre tendent à envisager la poursuite des objectifs à partir des logiques de système qui induisent les dysfonctionnements, et dont les unités et les facteurs se présentent comme les leviers de l'action.

Pour cela, les objectifs globaux de régulation, qu'ils portent sur les systèmes naturels ou sociaux, doivent être intégrés dans le développement des actions, dans la stratégie de développement. De fait, les actions à conduire, à toutes les échelles de la planification, doivent être définies à partir d'un diagnostic transversal, commandées par l'intérêt commun du développement prospectif des ensembles, et articulées par les critères du développement durable.

La question posée n'est plus dès lors celle d'une simple régulation corrective mais bien celle de la recherche d'un équilibre dynamique des facteurs naturels et humains, de leur stabilité relative dans l'espace et dans le temps. Ce questionnement général se traduit par la recherche de cohérence entre les volontés exprimées, les orientations et les choix définis aux différentes échelles territoriales. Mixité urbaine et sociale, organisation des déplacements, prise en compte des ressources et ensembles naturels comme les spécialisations et les dynamismes

économiques sont autant de points devant permettre la poursuite des objectifs, la mise en œuvre des critères du développement tel qu'il est appréhendé aujourd'hui.

Le travail que nous avons conduit permet de mettre en évidence que la conciliation des enjeux liés aux problématiques d'aménagement du territoire et d'environnement, implique et comporte un rapprochement des moyens et des échelles d'actions.

La dialectique initiale construite sur une opposition d'objets et d'actions évolue. Elle s'établit de plus en plus autour d'une stratégie de processus et débouche sur une unification des moyens, une convergence stratégique.

Nous observons que l'interdépendance des enjeux et la conciliation des objectifs forcent aux rapprochements et à l'assouplissement des échelles d'actions. De la même façon, la reconnaissance des systèmes et de leur interdépendance promeut l'aménagement du territoire et sa politique publique au rang d'outil capable de servir les objectifs du développement durable, et par-là même les tentatives de régulation dynamique.

La complexité de la problématique globale du développement et des équilibres qu'ils soient sociaux, économiques ou environnementaux induit une refonte des approches en matière de découpage territorial et /ou une refonte des approches en matière de gestion et d'analyse spatiale. Soutenue par l'Etat, la recomposition des échelles et des approches s'organise suivant des critères de cohérence et les moyens de l'action sont établis sur un principe de participation, d'association et de contractualisation.

Cette réalité de recomposition en matière d'approche territoriale, de mise en concordance des objectifs locaux et des impératifs globaux, est manifeste depuis la promulgation des lois sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire et Solidarité et Renouvellement Urbains sans omettre les soutiens offerts par les textes relatifs à l'administration territoriale. Enfin, nous pouvons constater que l'aménagement du territoire repose aujourd'hui sur la mobilisation des acteurs des territoires (les forces vives), sur la consolidation des pouvoirs et sur la prise en compte des systèmes locaux. Suivant les derniers textes de loi, nous pouvons aussi affirmer que les enjeux reposent sur la reconnaissance des rôles sociaux, économiques et environnementaux des espaces autant naturels que ruraux, sur la

reconnaissance des capacités structurantes que les ensembles urbains renferment et sur les liens qui les rendent indissociables.

L'aménagement du territoire devient un moyen global de dynamisation des ensembles faisant système, dans une perspective de développement durable. Il prend appui sur la diversité économique, sociale et naturelle des territoires dans l'intention de rechercher les meilleures adaptations et combinaisons possibles des politiques sectorielles. Il est envisagé comme ce moyen permettant aux ensembles locaux de s'adapter aux mutations induites par le contexte de concurrence dans lequel le monde évolue, de participer à la poursuite des objectifs contenus dans le concept de développement durable, d'organiser les stratégies. Sur le plan des moyens et des outils, le rapprochement entre les deux politiques publiques est manifeste même si, à partir de leur héritage respectif, les cadres de mise en œuvre restent distincts.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire et les outils de la planification, la fertilisation portée par la notion d'environnement, la reconnaissance du concept de développement durable et de ses critères, induisent une refonte des approches, un réajustement conceptuel. De ce point de vue, si sur un plan global d'analyse, comme nous venons de l'approcher, une remise en question des échelles territoriales se dessine, à l'échelle locale cette refonte se traduit par la recherche de cohérence, l'insertion de considérations dynamiques en termes de relation de cause à effets. Sur ce plan, il est établi que les cadres de mise en œuvre se réajustent, l'échelle communale, qui reste une échelle d'opérationnalisation majeure, devient l'échelle de traduction opérationnelle.

Un plan local d'urbanisme semble devoir permettre et garantir la mixité urbaine par une prise en compte globale des politiques en termes de logement, la possibilité de développement économique à partir des réalités du bassin, la prise en compte de l'environnement naturel et de ses continuités.

Dans le même esprit, le plan local d'urbanisme doit œuvrer à la régulation des dysfonctionnements avec notamment une distribution cohérente des équipements et des services pour faciliter l'accès à tous et limiter et/ou structurer les déplacements.

Conformément aux critères du développement durable, aux approches cohérentes et partagées, il doit permettre la participation citoyenne et la reconnaissance du projet de développement sans désolidariser les réalités locales des systèmes englobant que constituent les agglomérations ou les pays et pour

lesquels les orientations sont contenues dans la charte et/ou dans le contrat d'agglomération et traduites dans le schéma de cohérence territoriale.

Cette évolution des cadres de la planification, insérée dans la refonte conceptuelle quant aux façons qu'a la société française d'appréhender, d'organiser l'aménagement du territoire, nous conduits à devoir regarder si le dépassement des approches est effectif sur le terrain, est réel lors de la mise en œuvre des documents de planification locale.

Les questions qui nous semblent ouvertes sont celles de la réalité des approches en termes de dynamismes locaux et de systèmes emboîtés, du dépassement des logiques foncières préalablement contenues dans les documents de la planification, de la cohérence et de la convergence des actions. A ce propos, il semble important de regarder si, à l'échelle locale, les réajustements conceptuels induits par les textes de loi et notamment par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains se traduisent par un renouvellement des approches, par un dépassement des logiques préalables. Est-ce que la mise en œuvre d'un Plan Local d'Urbanisme modifie les approches en termes de territoire ? Est-ce que la procédure force au dépassement des considérations foncières, aux croisements des données, à la recherche d'une réelle convergence ou est-ce qu'au contraire elle rend plus incertaine la poursuite des objectifs locaux de développement ? Est-ce que la prise en compte de l'environnement en tant qu'ensemble faisant système est réelle ?

### **III Du territoire au système local : une nouvelle approche de l'aménagement**

---

#### **III.1 Du Plan d'occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme : un réajustement conceptuel**

Sur un plan général, la loi de Solidarité et Renouvellement Urbains a modifié en profondeur le cadre de mise en oeuvre de la planification physique et spatiale. C'est vrai à l'échelle des territoires intercommunaux et/ou communaux avec les Schémas de COhérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme qui impliquent, tous deux, une démarche transversale. Cette notion de transversalité induit le dépassement des logiques sectorielles, impose une mise en cohérence des politiques publiques et une intégration des notions de temps et de durabilité. Elle se traduit, sur un plan philosophique, par l'insertion de la notion de projet qui tend à assembler les impératifs de gestion et ceux du développement du/des territoire(s), par la refonte, sur le plan de la démarche, des cadres de la participation avec un renforcement de la concertation. Les travaux conduits par la DGUHC et le CERTU précisent que les Plans Locaux d'Urbanisme sont *« des documents à la fois stratégiques et opérationnels, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à moyen terme. Ils se distinguent des Plans d'Occupation des Sols en privilégiant la prise en compte globale des enjeux et le projet urbain par*

*rapport à une vision uniquement réglementaire* ». Les auteurs notent aussi que la commune n'est pas isolée et doit, à cet effet, prendre en compte les orientations définies au niveau supra-communal (DGUHC 2002, page 21-22).

Sur le plan des principes, la loi met en avant trois orientations. Elle revendique la nécessité d'approcher les territoires sur un plan transversal, c'est-à-dire en considérant autant les territoires urbains, périurbains et/ou ruraux. Il s'agit de réfléchir aux offres en matière d'habitat, de mixité sociale et urbaine, de cohésion spatiale.

Sur un second plan, la loi promeut l'idée du développement durable avec en filigrane l'économie et l'équilibre des espaces, l'intégration des préoccupations environnementales en lien avec la qualité urbaine, la prise en compte des relations entre économie, urbanisation et déplacements.

Enfin, d'un point de vue global, la loi tend au renforcement des cadres participatifs avec la promotion des dialogues et débats publics.

Les articles L.110, L.123-8 et L.121-5 du code de l'urbanisme précisent :

*« Art. L. 110.- (L. n° 83-8, 7 janv. 1983, art. 35 ; L. n° 87-565, 22 juill. 1987, art. 22-I ; L. n° 91-662, 13 juill. 1991, art. 5 ; L. n° 96-1236, 30 déc. 1996, art. 17-I-1°) Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »*

*« Art. L. 123-8.- (L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 4) Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'autorité compétente*

*en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. (L. n° 2003-590, 2 juill. 2003, art. 21) Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, des maires des communes voisines, ainsi que du président de l'établissement public chargé, en application de l'article L. 122-4 d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe, ou de leurs représentants. Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes. »*

*« Art. L. 121-5.- (L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 1er, A, VI) - Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du code rural sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. »*

En ce qui concerne la formalisation des orientations, la loi affirme la nécessité d'exposer le projet de territoire comme un préalable à l'énoncé des règles d'urbanisme<sup>152</sup>. Elle promeut une vision plus active et plus prospective de l'espace, en dépassant la simple logique de gestion foncière portée par les anciens documents de la planification locale. Ceci est particulièrement affirmé par les différents alinéas de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme :

*« Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles*

---

<sup>152</sup> Cette nécessité de formalisation du projet a, par ailleurs, été renforcée par la loi Urbanisme et habitat notamment en ce qui concerne les chartes de pays puisque leur élaboration implique désormais l'énoncé du projet de territoire.

*générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L.121-1, ... ».*

*« Art. L. 121-1.- (L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 1er, A, II) - Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

*L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

*La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux;*

*Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »*

Cet ensemble de réajustements conceptuels, techniques et procéduraux oriente la nature et les objectifs de la planification en promouvant une démarche globale ayant pour fin de répondre à un ensemble de dysfonctionnements locaux, nuisibles aux critères du développement durable tels que les conférences mondiales les ont mis en avant et tels que les articles L.110-1 du code de l'environnement et L.110-1 / L.121-1 du code de l'urbanisme tentent de les traduire et/ou de les intégrer.

*Art. L. 110-1.- I. Code de l'environnement — Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

*II. — Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.*

*Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :*

- 1. Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;*
- 2. Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;*
- 3. Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;*
- 4. (L. n° 2002-276, 27 févr. 2002, art. 132) Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »*

De façon concrète, la révision d'un document de planification locale, le Plan d'Occupation des Sols dans notre cas d'étude, force la commune mandataire à un repositionnement profond dans les façons d'envisager l'organisation de son territoire.

L'acte de révision impose aussi à celle-ci, de repenser les cadres procéduraux et de ré-envisager la formulation des règles qui en découleront. Cette somme d'intentions exprimées par le texte de loi, traduit dans le code de l'urbanisme, a entraîné la municipalité de La-Rivière-de-Corps, après avoir débattu son projet de développement durable avec les acteurs et avoir pris en compte les volontés communautaires et/ou départementales en terme d'aménagement, à :

- Remettre en question la localisation de ses zones d'urbanisation future et à débattre des orientations de ses zones d'activités à partir des projets communautaires et départementaux exprimés ;
- Reconnaître et prendre en compte de façon plus dynamique l'ensemble naturel de la vallée des Viennes<sup>153</sup> ;
- Promouvoir les activités de maraîchage et leurs caractéristiques foncières comme patrimoine communal ;
- Réorganiser, sur un plan général, sa stratégie d'acquisition foncière et veiller à son développement pour l'organisation d'un principe de liaisons douces d'échelle communale et communautaire ;
- Définir des schémas d'organisation fonctionnelle en tant que principes d'aménagement et expression des orientations que pense poursuivre la commune en termes d'habitat et de logement en appui des principes de desserte communautaire en matière de transports urbains ;
- Projeter à moyen et long terme sa distribution des équipements et des services au cœur du tissu urbanisé en articulation des ensembles patrimoniaux naturels, des principes de dessertes, des secteurs d'urbanisation future ;
- Remettre à plat l'ensemble de ses règles d'urbanisme et des droits attachés au sol.

---

<sup>153</sup> La vallée des Viennes correspond à un cordon boisé continu le long de la Vienne (petit affluent de la Seine) et à différents bras d'eau.

Sur le plan technique, les nouvelles orientations ont induit la mise en place d'une commission locale d'urbanisme. Cette dernière a été constituée autour de Monsieur le maire par trois maires-adjoint (le maire-adjoint chargé de l'urbanisme, le maire-adjoint chargé de la voirie et le maire-adjoint chargé du cadre de vie et de l'environnement), de quatre conseillers municipaux et de Madame la secrétaire générale.

La charge principale de la commission a été de travailler avec la chargée d'étude de l'Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne en charge du dossier, afin de l'accompagner dans la phase d'élaboration du diagnostic, de valider son travail de recherche et d'œuvrer à la promotion du projet de développement durable<sup>154</sup>. Projet qu'elle pense conforme aux croisements des problématiques en exergue sur le territoire communal sans omettre les questions posées par le système et les orientations communautaires. Pour ce faire, il s'est agi de mettre en place un processus de concertation avec les acteurs locaux, de nourrir le projet d'aménagement et de développement durable et de le porter en information au public.

Enfin, le travail de la commission s'est centré sur les problématiques de traduction réglementaire avec toute la complexité liée à l'énoncé des règles, relatives aux différents zonages et au droit des sols qui y est attaché.

Pour conduire à bien la révision du document de la planification la commission a organisé quarante-sept (47) réunions de travail (réparties entre le 12 septembre 2001 et le 20 juillet 2004) dont deux réunions publiques<sup>155</sup>. La première de celle-ci a porté sur la présentation du diagnostic et la seconde sur la présentation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable de la commune<sup>156</sup>.

Pour ce qui est du degré d'appropriation du processus de révision du document de la planification locale, notre rencontre avec la chargée d'études de l'agence d'urbanisme nous permet d'écrire que la mobilisation des huit membres a

---

<sup>154</sup> Notons que Monsieur le maire a largement délégué la conduite et le suivi de la révision du Plan d'Occupation des Sols / Plan Local d'Urbanisme au maire-adjoint chargé de l'urbanisme qui, par ailleurs, s'est fortement impliqué dans la démarche et le processus d'élaboration.

<sup>155</sup> Trente-sept ont porté sur les phases d'études, une a consisté en une sortie de terrain, deux ont été consacrées à des présentations en conseil municipal et deux autres à des présentations publiques. Quatre ont servi à l'élaboration des schémas d'organisation fonctionnelle, une, enfin, a servi à un point « étude » dans les locaux de l'agence d'urbanisme.

<sup>156</sup> 3 juin 2003 et 7 avril 2004

été active tout au long du processus et que le relais communal a été largement assuré par le maire-adjoint en charge de l'urbanisme.

Sur le plan de la concertation avec les administrés, si nous en avons démontré l'importance dans l'évolution des approches en matière d'aménagement, le cadre procédural demande aux communes de définir les modalités de concertation retenues en amont des phases opérationnelles. Il s'agit de définir le contenu et la durée de la concertation<sup>157</sup>. Sur ce plan, la commune avait prévu, et a respecté, l'information par voie de presse, l'affichage en mairie et l'utilisation du bulletin municipal. Elle a mis aussi en place une « boîte à idées<sup>158</sup> », un cahier de remarques avec la mise à disposition du diagnostic et du porté à connaissance. En sus, elle a décidé de présenter le diagnostic communal en réunion publique.

A partir de la validation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable par le conseil municipal, celui-ci a été : mis à disposition du public avec un cahier de remarques ; a fait l'objet d'une réunion publique de présentation et a été installé sous la forme d'une exposition en mairie. En complément, la commune a décidé d'organiser des permanences d'information afin de répondre aux questions spécifiques.

## **1.1 De la logique foncière à l'approche dynamique**

En comparaison du plan d'Occupation des Sols porté par la loi d'orientation foncière de 1967, le Plan Local d'Urbanisme s'impose comme un document stratégique dont l'élaboration partenariale invite à articuler les règles au projet de développement durable et à ses orientations d'aménagement. La démarche énoncée par le cadre de loi préconise le maillage des études et des débats afin de permettre une réelle mutualisation des apports et réflexions. La fertilisation croisée des deux politiques publiques se traduit principalement par le dépassement de la logique foncière, la nécessité d'exposer et de débattre du projet de développement, l'insertion de la notion de durabilité traduite par la notion de générations futures.

---

<sup>157</sup> Notons que le cadre juridique s'attache au respect du choix des modalités de la concertation en amont de l'enquête publique prévue elle avant l'approbation définitive du Plan Local d'Urbanisme, c'est-à-dire après concertation avec les personnes publiques associées.

<sup>158</sup> Dix retours ont été comptabilisés. Ils portent essentiellement sur la prise en compte des espaces boisés, la création d'espaces verts, des points de sécurité routière, des points de parcelaire et de conditions de constructibilité.

L'évolution des Plans d'Occupation des Sols en Plan Locaux d'Urbanisme induit, en dehors du remplacement des Schémas Directeurs par les Schémas de COhérence Territoriale, la suppression des Plans d'Occupation des Sols mais aussi des Plans d'Aménagement de Zone et cela dans l'esprit de dépasser la vocation plutôt unique de gestion de l'espace que ces documents poursuivaient. Il s'agit d'une refonte du schéma de pensée, d'un nouveau positionnement dans les façons de concevoir l'acte de planification, d'une approche plus globale et plus réfléchie.

Les propos de monsieur Louis Besson, rapportés par les rédacteurs du fascicule relatif à la « première contribution des Agences d'urbanisme » quant à l'évolution du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme, permettent de saisir la nature des réajustements contenus. *« Les POS, de par la loi, étaient cantonnés, pour l'essentiel, à une fonction de limitation et de répartition de la constructibilité. Ils avaient un caractère essentiellement statique, ils définissaient assez précisément le droit applicable dans les quartiers qui évoluaient peu. En revanche, c'était dans le cadre des ZAC, dans ce que l'on appelle parfois l'urbanisme opérationnel, par opposition à l'urbanisme réglementaire, que la commune ou des aménageurs créaient des quartiers nouveaux, faisaient bouger la ville. Ce type de procédure est principalement adapté à l'extension périphérique et aux opérations de rénovation urbaine lourdes, dans lesquelles la méthode était plutôt de faire disparaître tout un quartier ou une partie de quartier. Il (le POS) ne correspond pas aux besoins des politiques actuelles qui visent, aux contraire, à faire évoluer progressivement des quartiers sans les détruire ni les déstructurer. Il ne facilite pas, par ailleurs, la cohérence d'ensemble des politiques d'aménagement. »* (FNAU 2002, page 9).

De ce point de vue, pour notre commune d'étude, cette globalisation de l'approche territoriale s'est traduite par l'élaboration et l'intégration de schémas d'aménagement propres aux zones d'urbanisation future<sup>159</sup>. Elle s'est aussi traduite par la participation de la commune, aux réflexions initiées par le département sur des projets en limite du finage communal, par la prise en compte des orientations

---

<sup>159</sup> Trois secteurs principaux ont été concernés. Il s'agit des secteurs des Berdins et du Voué, de la Maladière, du lieu dit Au-dessus de Cliquat (cf. carte de localisation page 255).

retenues interférant ou pouvant interférer avec la dynamique communale<sup>160</sup> en termes d'aménagement de l'espace, de prise en compte du paysage, de droit à construire, de patrimoine bâti, naturel, social et/ou économique. De la même façon, cette globalisation a conduit à devoir intégrer les différentes orientations définies à l'échelle de l'agglomération sur le plan de l'habitat et de l'offre en logements, des logiques de transports y compris les problématiques de dessertes ou des modes de déplacements, du traitement de la rocade de contournement, de la pénétrante en bordure du finage communal.

Dans les faits, il semble important de mettre en avant, qu'au travers d'un Plan Local d'Urbanisme, la commune est appelée, sur un plan général, à articuler le droit des sols au projet, à formuler des orientations d'aménagement «durable», et ce sur l'ensemble de son territoire sans en ignorer ses franges. En cela, le réajustement envisagé par la loi inverse la dynamique préalablement instituée dont la principale caractéristique était de poursuivre une organisation générale du droit des sols, à laquelle certains espaces échappaient car ils pouvaient faire l'objet de projets spécifiques et contextuels. Le document d'urbanisme devient, en cela, un document ayant pour fin de donner aux communes un cadre de cohérence pré-opérationnelle à l'intérieur duquel les projets ont fonction à s'insérer et à servir la dynamique d'ensemble telle qu'elle a été nourrie, réfléchie, pensée et projetée.

Le Plan Local d'Urbanisme redimensionne les fonctions du Plan d'Occupation des Sols en plaçant les notions de stratégies, de programmation et d'opérationnalité en amont des fonctions réglementaires, en plaçant les critères du développement durable comme des guides à la réflexion. Les commentateurs du « bulletin du PLU<sup>161</sup> » notent à ce propos que, dans la pratique « *les Plans d'Occupations des Sols, malgré les orientations de l'article L.110 du code de l'urbanisme et en l'absence d'orientations des schémas directeurs, l'abus de détails des règlements et zonages a masqué l'absence de projets urbains censés les sous-tendre. L'opérationnel finissait par entraîner ponctuellement l'adaptation du contenu au POS : démultiplication des ZAC, des applications par anticipation, des modifications, etc.* »

---

<sup>160</sup> Il s'agit là des réflexions induites par le développement du parc d'activité dit Parc-Ouest qui a motivé une étude L-111-1.4 afin de lever l'inconstructibilité le long de l'axe de la route nationale 60 et de sa portion déviation dans le cadre de l'amendement Dupont (article 52 de la loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement).

<sup>161</sup> Le guide du PLU - Bulletin du PLU, n° 30, février / mars 2003, ISSN 1280-1177, page 1.

Pour les techniciens et la commission d'urbanisme du conseil municipal œuvrant à la révision du document, ces différentes recommandations forcent au repositionnement des approches en plaçant comme préalable à l'estimation des potentialités foncières de développement, la reconnaissance globale des altérités communales dans l'environnement social, économique et territorial local afin d'asseoir et de pouvoir motiver sur un plan transversal les orientations retenues. Le processus qui conduisait à l'établissement du diagnostic, dans le rapport de présentation du Plan d'Occupation des Sols, est remis en cause. L'approche foncière n'est plus la clef d'entrée du document de la planification mais le résultat d'un processus d'analyse et de croisement entre les différentes composantes de la dynamique locale. Ce résultat est mis en perspective des différentes politiques publiques afin de produire le projet communal en matière de développement, d'urbanisme et de prise en compte de l'environnement.

Pour la commune de La-Rivière-de-Corps, ces différentes mentions ont conduit l'équipe communale à devoir valider le diagnostic établi par l'agence d'urbanisme, à insérer dans la logique du développement communal les mutations en cours à l'extérieur des limites du finage, à ré-évaluer les zonages établis, non pas à partir des disponibilités foncières émergentes, mais à partir des contraintes dynamiques résultant des politiques publiques conduites à d'autres échelles territoriales, des spécificités paysagères et environnementales des lieux. Notons que, lors de la modification de 1990 du Plan d'Occupation des Sols, les techniciens relevaient déjà que la commune ne possédait pas de schéma viaire dominant pour définir l'urbanisme, car ce dernier était principalement conduit à partir d'opportunités foncières qui ont permis, en leur temps, le développement des lotissements (POS M8 document n°O - rapport de présentation, page 17, 2.2).

Concrètement, ce nouveau positionnement s'est principalement traduit par la remise en cause des orientations préalables en matière de zone d'activité et de zone d'urbanisation future ; par le développement d'une nouvelle stratégie en matière d'acquisition foncière (les emplacements réservés) et de valorisation du patrimoine paysager et naturel local (l'inconstructibilité, les zones de protection). Autrement-dit, la commune a été appelée à ré-examiner la problématique du foncier à partir d'une dynamique plus globale, commandée en partie par :

- L'étalement urbain de l'agglomération ;
- Les volontés de développement des parcs d'activités par le département ;
- Les orientations définies par l'agglomération en matière de déplacements ;
- Les altérités paysagères et patrimoniales de la commune en matière d'environnement.

### **1.11 La notion de projet dans le Plan Local d'Urbanisme**

Dans l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols, la notion de projet, déjà énoncée, prenait appui sur une vision stratégique du développement en termes économique et urbain. Il s'agissait principalement pour les élus, soutenus par les techniciens, de traduire des perspectives de développement, de trouver des réservoirs fonciers pouvant être pertinents au titre des attentes exprimées et des volontés affichées. Le support méthodologique du Plan d'Occupation des Sols, actualisé en 1999, de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction en prenait acte. Ainsi, dans la préface, la notion de projet précisait que l'élaboration d'un document d'urbanisme est la rencontre d'un territoire et d'un projet. « *Ce territoire doit être appréhendé dans ses composantes géographiques, sociales, économiques, historiques, culturelles et patrimoniales.* » Il y est aussi noté que « le projet est la traduction d'une volonté collective qui appartient aux seuls auteurs du document d'urbanisme » mais qu'ils doivent en débattre et le faire partager. Toutefois, sa formalisation n'est pas rendue obligatoire puisqu'il est rappelé que le Plan d'Occupation des Sols comprend : « *un rapport de présentation, un ou plusieurs documents graphiques, un règlement et des annexes prévues à l'article R 123-24 du code de l'urbanisme* » (emplacements réservés, schémas de réseaux d'assainissement servitudes...) (D.G.U.H.C. 99, préface / page 4).

Par rapport à cette approche, marquée d'une transversalité politique, économique et urbaine, la réorientation contenue dans le Plan Local d'Urbanisme sous-tend une démarche globale mêlant l'énoncé des attentes, la déclinaison des volontés, la prise

en compte des critères du développement durable et surtout un processus de concertation développé tout au long de la procédure<sup>162</sup>.

L'article L.300-2 du code de l'urbanisme précise :

*« Le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale), délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :*

*(L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 25, 2°) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme :*

*Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;*

*Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a ou du b ci-dessus. Un décret en Conseil d'État détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa. » (Art. L. 300-2.- L. n° 85-729, 18 juillet 1985, art. 1<sup>er</sup> ; L. n° 88-1202, 30 décembre 1988, art. 57 - I. — L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art. 25, 1)*

L'intention recherchée, selon les praticiens, est de dépasser les listes d'opérations envisagées, la formulation d'intentions floues et parfois passe-partout. Il s'agit de replacer les objectifs communaux dans une vision stratégique et prospective relevant de politiques publiques d'échelles territoriales plus vastes comme les transports ou le logement portées par d'autres institutions (FNAU 2002, page 12). Il s'agit aussi de permettre une approche globale et qualitative d'un espace à l'intérieur duquel le territoire communal a un rôle actif et réactif.

A l'échelle communale, la nécessité d'une formulation claire permet de hiérarchiser les priorités, de rendre compréhensibles et lisibles les orientations

---

<sup>162</sup> Il est à noter que les travaux des membres de la commission urbanisme de la Confédération Française pour l'Habitation l'Urbanisme l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (COFHUAT) notent dans leur travail d'évaluation que cette question de la concertation reste un point de questionnement ouvert eu-égard à la diversité des modalités de mise en œuvre, à la qualification des commissaires enquêteurs lors des enquêtes publiques...(COFHUAT – www.cofhuat.org - mai 2004).

poursuivies par la mairie. Pour la commune de La-Rivière-de-Corps, ce travail de motivation des objectifs communaux a pris appui sur les besoins reconnus et exprimés, les enjeux identifiés.

### **1.12 Des enjeux aux intentions**

Si nous examinons le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme en cours, nous pouvons lire que : *« Le territoire communal s'étend sur 736 hectares, avec une partie est urbanisée et une partie ouest et sud-ouest à caractère rural et agricole. La commune a connu une forte progression de sa population et compte actuellement 3000 habitants. Il s'agit d'une commune résidentielle dotée d'un centre-bourg attractif, aux portes de l'agglomération. Aujourd'hui, l'enjeu pour La-Rivière-de-Corps est de conforter son attractivité et la qualité de son cadre de vie en valorisant ses spécificités, notamment paysagères ».*

Sur le plan de l'environnement il y est écrit : *« Le territoire de La-Rivière-de-Corps, se caractérise par un relief léger de plaine, sans accident, facilement urbanisable. Les potentialités agricoles sont importantes du fait des sols de craie aujourd'hui facilement exploitables et des sols de vallée tourbeux pouvant être exploités en maraîchage à la condition d'être drainés. En revanche, la pente peu marquée et la présence d'alluvions tourbeuses engendrent des fonds de vallées marécageux, difficilement urbanisables. En outre, la nappe souterraine de la craie présente le risque d'être vulnérable aux pollutions. Enfin, le réseau hydrographique de la Vienne prend sa source sur le territoire communal et structure le finage par sa position centrale. En matière de santé publique, on relève une bonne qualité de l'air, une bonne qualité de l'eau, et pas de nuisances particulières. Néanmoins, des risques d'inondation dus aux phénomènes de débordement de la Vienne et de remontées de nappe sont à prendre en compte. »*

Les enjeux et besoins exprimés sont alors de : *« Maintenir la Vienne en quantité et en qualité, à travers la gestion du milieu et l'entretien des cours d'eau. - Prévenir la pollution de la nappe de la craie. - Prendre en compte les risques naturels. »*

Les préoccupations environnementales rejoignent les préoccupations relatives au cadre de vie et au patrimoine naturel puisque : « *La vallée de la Vienne est une unité naturelle de qualité liée à une logique hydro-géologique ; la ripisylve, les boisements humides et les prairies représentent des milieux intéressants pour l'avifaune. Dans la plaine agricole, la rareté des milieux-relais, la pression urbaine et la perte des usages agricoles traditionnels accentuent la tendance à l'appauvrissement du milieu. »*

Les enjeux et besoins exprimés sont de : « *Préserver les particularités du site de la vallée de la Vienne, à travers une démarche de protection et de mise en valeur. - Protéger voire renforcer la ripisylve. - Améliorer le contexte environnemental du plateau crayeux en protégeant les rares milieux-relais. »*

Les préoccupations liées au patrimoine naturel se conjuguent aux attentions spécifiques en matières d'organisation et de distribution spatiales. Le titre « *Patrimoine et composition urbaine* » permet de prendre la mesure des attentes et des besoins exprimés.

« *La morphologie urbaine de la commune est organisée par plusieurs axes structurants le long desquels s'est développée l'urbanisation. Les extensions récentes se sont ensuite raccrochées à la trame viaire existante mais sans assurer la continuité. Plusieurs fermes ponctuent en outre le territoire communal. Aujourd'hui, la coulée verte de la vallée de la Vienne constitue un lien entre les différents sites urbanisés de la commune, et plus loin avec l'ensemble aggloméré, avec la ville centre. Cependant, son entité pourrait avoir tendance à se réduire face au risque d'une urbanisation d'opportunité. En terme de patrimoine, les constructions anciennes traditionnelles et notamment les corps de fermes présentent un intérêt important en terme d'identité communale et de qualité architecturale. Enfin, la centralité est clairement identifiée, mairie, écoles, commerces et équipements publics étant regroupés au cœur de la commune. »*

Les enjeux et besoins formulés sont de : « *Favoriser l'urbanisation des espaces libres dans le tissu urbain afin d'assurer des continuités entre les différents quartiers. Préserver et mettre en valeur les éléments de patrimoine. Valoriser la coulée verte afin de la préserver et renforcer le caractère de lien entre les deux sites urbanisés. »*

Si d'un coté, l'approche transversale permet de lier les problématiques d'environnement et de patrimoine, l'approche de l'unité urbaine permet de lier les questions relatives aux paysages à celles de l'urbanisme en général.

*« Les unités paysagères en présence sur la commune offrent un patrimoine de qualité. Ces paysages sont néanmoins mis en question par l'évolution urbaine du territoire. Le plateau crayeux est un espace agricole ouvert offrant des vues panoramiques diverses sur les grandes entités paysagères. Il s'agit d'un paysage "radical", gommant les éléments ténus, mais aussi d'un paysage "vide" mettant en valeur les espaces "pleins". Enfin, c'est un territoire facilement urbanisable, mais qui pose la problématique de l'intégration de l'urbanisation future du fait de l'absence d'accidents pittoresques auxquels se raccrocher. La vallée de la Vienne est une unité paysagère bien identifiée, qui représente un patrimoine de qualité, avec une diversité de micro-paysages, et fait l'objet d'une volonté intercommunale de valorisation. Cependant, la lecture de ce paysage est fragile, car liée à la fluidité et à la continuité de la coulée verte parfois interrompue par les propriétés privées et les voies routières. Les fermes isolées et hameaux en présence sur le territoire communal participent à l'identité communale, et représentent un paysage bucolique rare et précieux "aux portes de l'agglomération". Leur caractère patrimonial tient aux spécificités du bâti, mais aussi à l'espace "vide" qui les auréole ainsi qu'aux éléments paysagers associés. Le paysage urbain de La-Rivière-de-Corps, est assez diversifié, avec une forte présence de la coulée verte dans le tissu urbain et une centralité bien identifiée. Le développement de l'urbanisation risque néanmoins par endroits d'accentuer l'artificialisation de l'ambiance paysagère de la Vienne au centre-bourg. Enfin, le paysage de l'entrée d'agglomération pose la problématique de l'entrée sur la commune et dans le centre-bourg par les voies perpendiculaires à la RN60/2060. »*

A partir de cet ensemble complexe, articulé par la vallée des Viennes, le plateau crayeux et l'unité urbaine, les enjeux et besoins validés sont de : *« Construire le paysage d'entrée d'agglomération à travers une démarche urbaine et paysagère menée à l'échelle intercommunale. Intégrer les futures zones d'urbanisation. Maintenir certains espaces de respiration dans le paysage urbain. Mettre en valeur les multiples ambiances de la vallée de la Vienne et renforcer la présence de la coulée verte. Préserver le patrimoine bâti des fermes isolées ainsi que leurs*

*caractéristiques paysagères. Intégrer les nouveaux paysages urbains et renforcer les liens dans le tissu existant.»*

Les différents points soulevés permettent de constater que la problématique urbaine, paysagère et environnementale de la commune, constitue le socle sur lequel les questions de l'aménagement du territoire communal doivent prendre appui. Il n'en est pas pour autant statique, puisque les logiques dynamiques en termes de logement et de population ou d'activité permettent de préciser les enjeux saillants et les problématiques induites.

Ainsi il est établi dans le titre Population et logement que : *« La-Rivière-de-Corps connaît une croissance de sa population régulière, même si elle est plus modérée depuis 1990. il s'agit donc d'une commune attractive dans l'agglomération, qui doit néanmoins faire face aujourd'hui au vieillissement de ses habitants. En matière d'habitat, la commune dispose d'un parc récent avec un bon niveau de confort. Le faible taux de vacance traduit en outre une forte attractivité de la commune qui a pour conséquence un faible renouvellement du parc. L'offre dans les types de logements apparaît en revanche encore assez peu diversifiée. »*

Les enjeux et besoins identifiés sont alors de : *« Conforter la croissance de la population en maintenant l'attractivité de la commune. Prévenir l'accentuation de la tendance au vieillissement en attirant une population jeune. Pallier la diminution progressive de la taille des ménages en attirant une population de type familial. Diversifier l'offre locale en matière d'habitat, dans les types de logement et dans l'accès au logement. »*

En termes d'emploi et activité économique, le diagnostic relève que : *« La part de la population active travaillant dans la commune révèle une offre relativement limitée localement en matière d'emploi. Néanmoins, la commune dispose de deux zones d'activités artisanales, et bénéficie de la présence de nombreuses petites entreprises. En outre, le taux de chômage communal est relativement faible. La commune dispose également d'un centre-bourg attractif regroupant de nombreux commerces de proximité et services marchands. Enfin, l'agriculture occupe une part encore importante de l'activité économique de La-Rivière-de-Corps, même si le devenir du maraîchage paraît aujourd'hui incertain. »*

Les enjeux et besoins sont de fait présentés comme étant susceptibles de : *« Assurer le maintien de l'activité économique en présence. Prendre en compte le*

développement du Parc-Ouest d'activités afin d'offrir de nouveaux emplois. Conforter le rôle commercial et attractif du centre-bourg. Prendre en compte le devenir de l'économie agricole, et notamment de l'activité maraîchère. » Ils ne s'éloignent pas des préoccupations relatives à la distribution des équipements et services et des problématiques de déplacements puisque : « La commune dispose d'équipements et de services notamment scolaires, sportifs et de loisirs, qui participent à la qualité du cadre de vie des habitants. En outre, ces équipements sont localisés au cœur de la commune, dans le centre-bourg et dans la vallée de la Vienne.

A ces différents égards les enjeux et besoins identifiés sont de : « *Maintenir voire développer l'offre en place et favoriser l'accès aux équipements pour l'ensemble de la population* ».

En ce qui concerne les déplacements, la commune de La-Rivière-de-Corps joue un rôle d'entrée de ville, supporte les flux ville/campagne.

Le rapport de présentation relève que : « *Le territoire communal est bien desservi par le réseau routier structurant de l'agglomération. Le réseau interne de La-Rivière-de-Corps s'appuie sur le réseau de voiries départementales, essentiellement radiales et fortement empruntées aux heures de pointe pour éviter les grands axes. Parallèlement, la desserte transversale de la commune apparaît peu satisfaisante. Les liaisons entre le nord et le sud de la commune sont peu développées et limitées par la présence de la coulée verte de la Vienne qui constitue une coupure naturelle. Enfin, les entrées dans la commune par la RN2060 sont peu marquées et se confondent avec l'entrée dans l'agglomération troyenne. En matière de déplacements, les trajets domicile-travail sont limités en distance, mais les actifs utilisent de manière prédominante leur voiture particulière. Parallèlement, les aménagements en faveur des circulations douces sont encore peu développés.* »

Les enjeux et besoins sont alors de : « *Développer les liaisons transversales, afin de renforcer les liens entre les secteurs nord et sud de la commune. Créer de nouvelles liaisons pour soulager le réseau existant en ouvrant la commune vers le sud et l'est. Réorganiser l'entrée vers le centre-ville depuis la RN2060 par les rues Pasteur et Sadi-Carnot, comme préconisé dans le Plan de Déplacements Urbains. Construire l'entrée d'agglomération et les conditions de desserte du Parc d'activités Ouest au niveau intercommunal et sans générer de nuisances pour les riverains. Créer des*

*principes de dessertes des futurs secteurs à urbaniser en continuité du réseau existant et en cohérence avec les réseaux voisins. Créer un maillage piétonnier et cyclable continu. Prolonger la coulée verte de la Vienne sur la commune en assurant la continuité des liaisons douces et en créant des liens avec le réseau de promenade et de randonnée ».* (source AUDART 2004 - rapport de présentation page 42 – Titre III enjeux et besoins)

Dans le même esprit, le projet formulé en termes de développement tend à être rendu transparent vis-à-vis de la population en imposant une présentation explicite des orientations, une argumentation des intentions au regard des critères du développement durable et des autres politiques publiques. Cet ensemble analytique et prospectif est exposé dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) de la commune.

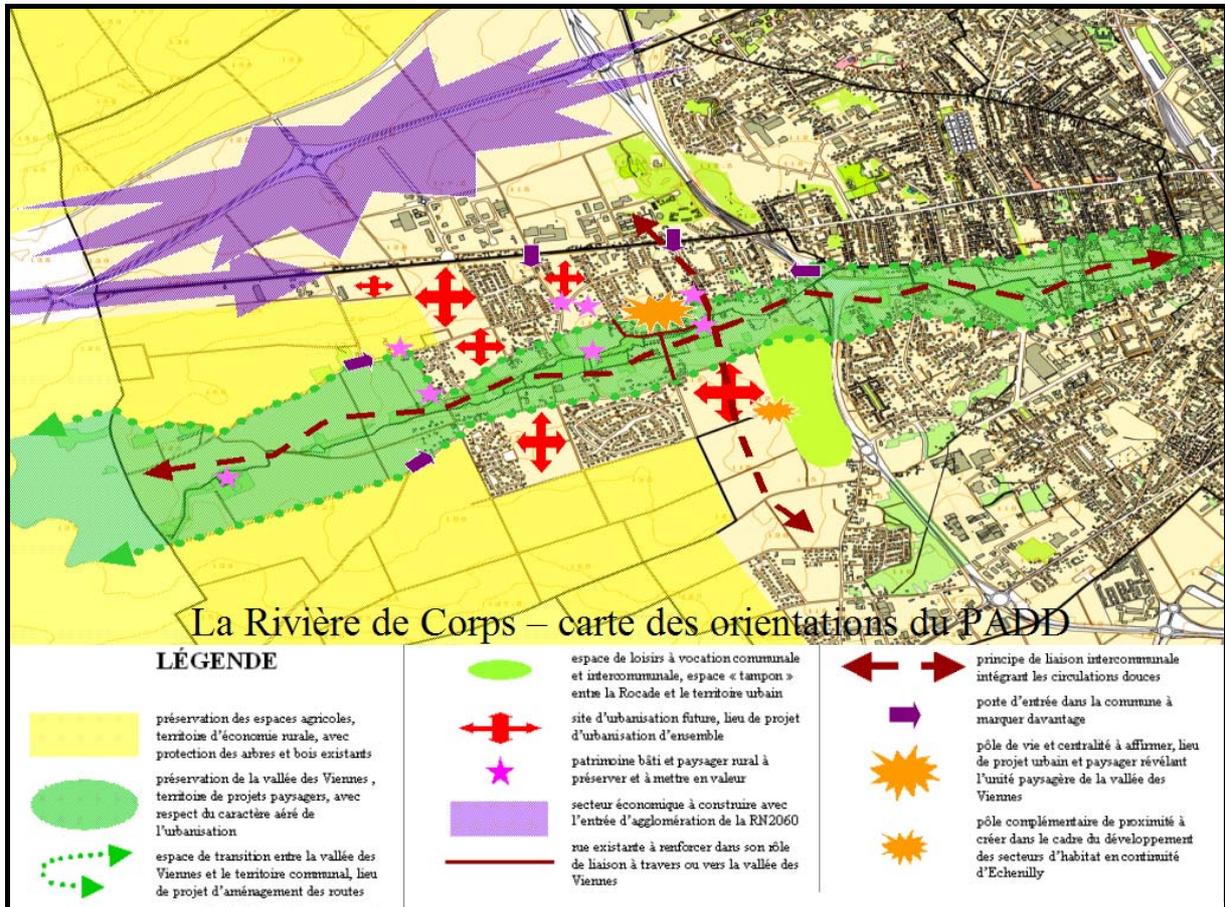
Là, la réorientation contenue porte sur la nécessité de formuler le projet de développement, sur l'insertion textuelle du projet dans le document de planification et, surtout, sur le fait qu'il devient un préalable à la formulation des règles en matière d'usage des sols et de leur droit. Notons que l'article R.123-2 du code de l'urbanisme précise que la collectivité doit *« expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et la délimitation des zones ; exposer les motifs des limitations administratives à l'utilisation des sols apportés par le règlement... et le cas échéant les changements apportés à ces règles... Evaluer les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. »*. Art. \* R. 123-2.- *\*(D. n° 2001-260, 27 mars 2001, art. 1<sup>er</sup>) - Le rapport de présentation.*

Pour la commune de La-Rivière-de-Corps, la vision globale et/ou transversale que sous-tend le texte de loi a été facilitée par la formulation conjointe des différentes attentes (projets) départementales et communautaires.

Il est à noter que ceci est un concours particulier de circonstances, car d'ordinaire, seules les orientations définies par la carte générale de destination des sols du Schéma Directeur couvrant le territoire mentionnent de façon évasive les intentions. Quoi qu'il en soit, grâce à cette convergence d'attentes et de projets, la commune a pu construire une réelle vision prospective des dynamiques en jeu autour d'elle et a pu mesurer l'évolution de son environnement immédiat.

La carte des enjeux du Projet d'aménagement et de Développement Durable permet de rendre compte de l'approche dynamique en matière de territoire communal, de saisir les orientations devant servir la problématique globale.

Carte 2 Enjeux et orientations du PADD



source : AUDART

## 1.2 Du projet aux principes d'aménagement

Sur un plan général, cette notion de projet mérite une attention particulière car elle peut rester globale et incertaine ou précise et partielle. A ce propos, l'affirmation par le texte de loi d'une nécessité de formalisation de ce projet d'aménagement et de développement durable a « inquiété les élus », comme le précise la circulaire du 21 janvier 2003 du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer<sup>163</sup>.

<sup>163</sup> Circulaire NOR :DEVE 0210388C in « Bulletin du PLU », n°30, février / mars 2003, page 1.

Dans l'esprit du texte de loi, la notion de projet se développe autant à partir du projet urbain (lié à l'ensemble aggloméré) qu'à partir du projet de territoire, autrement dit autant sous l'angle des volontés que des potentialités. La loi insiste, à cet effet, sur les notions d'équilibre entre l'urbain et le rural, entre la ville et la campagne. La recherche de cohérence entre les deux documents de planification locale que sont les Plans Locaux d'Urbanisme et les Schémas de COhérence Territoriale ou encore Schéma Directeur, en est un des points saillants puisqu'elle doit être, par ailleurs, justifiée.

A cet effet, la loi impose une synthèse des objectifs stratégiques poursuivis et replacés dans la perspective des politiques définies par les collectivités locales tels le Plan de déplacement Urbain, le Programme Local de l'Habitat.

Cette articulation des orientations est voulue sur le moyen/long terme afin d'offrir les moyens d'une vision stratégique.

A l'échelle de notre investigation, cette demande formulée par le texte de loi se traduit par la mise en concordance et la motivation des orientations communales vis-à-vis des recommandations émises par les autres documents de la planification territoriale. Il s'agit de l'explicitation des choix du projet d'aménagement et de Développement Durable au regard des principes de l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme, du Schéma Directeur de la région troyenne approuvé le 20 avril 1999 et du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération troyenne approuvé le 26 juin 2000 (<sup>164</sup>).

Quatre titres structurent l'argumentation. Regroupés dans le rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme sous le titre « Justification des dispositions du Plan d'Urbanisme », ils motivent le projet de développement urbain, ses liaisons avec les territoires voisins et l'espace rural, la prise en compte des réalités naturelles.

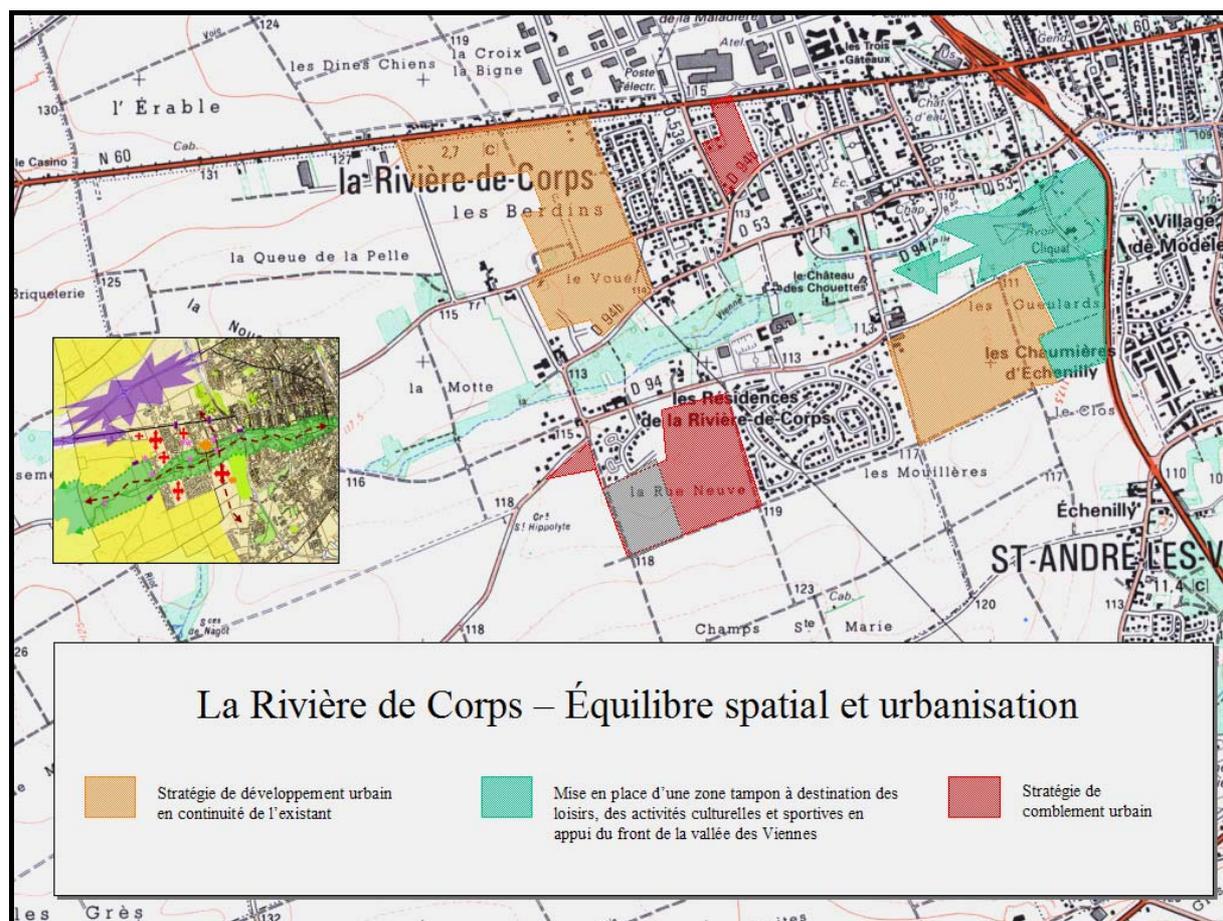
---

<sup>164</sup> Notons que le Programme Local de l'Habitat (PLH) n'a, en son temps, été réalisé qu'à l'échelle de la ville-centre et que, de toute façon, celui-ci datant de 1992 est trop ancien pour pouvoir réellement nourrir le débat et s'imposer comme référence ou point d'argumentation.

## 1.21 Equilibre spatial et urbanisation

Pour ce qui est de l'équilibre spatial de l'urbanisation, les choix du PADD sont, au regard des objectifs communaux, des principes du Schéma Directeur, du Plan de Déplacements Urbains et de l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme, de réorienter le développement urbain et limiter l'étalement urbain. Pour ce faire, les orientations retenues par la commune sont de : - réorienter l'urbanisation vers le centre du bourg, en continuité des espaces déjà construits, - envisager le développement de l'urbanisation vers l'ouest du territoire à plus long terme, - éviter le mitage progressif des espaces agricoles, - limiter les extensions urbaines à l'extrême sud-est de la commune en favorisant l'aménagement d'un espace de loisirs intercommunal le long de la rocade de contournement de l'agglomération troyenne (zone tampon).

Carte 3 Equilibre spatial et urbanisation



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

Pour ce qui est de la conformité vis-à-vis des recommandations portées par le Schéma Directeur, il est à noter que celui-ci encourage les densifications des secteurs périurbains, permettant de recréer des continuités urbaines. L'article L.121-1, lui, pose le principe d'équilibre entre un développement urbain maîtrisé et la préservation des espaces agricoles, naturels et des paysages. Le Schéma Directeur préconise la création d'espaces sportifs et culturels de proximité afin d'assurer une cohérence d'ensemble.

Pour ce faire, la commune soutient les volontés de : - favoriser l'urbanisation sur des sites privilégiés, - urbaniser les espaces libres dans le tissu jouant un rôle important dans la composition urbaine de la commune, - rééquilibrer le développement urbain de part et d'autre de la vallée de la Vienne, en densifiant la rive gauche et en maîtrisant le développement de la rive droite, - assurer la cohérence avec le projet d'urbanisation du secteur d'urbanisation future de la commune voisine (secteur d'Echenilly - commune de Saint-André-les-Vergers).

Le Schéma Directeur incite, aussi, à revitaliser les quartiers périurbains autour des principaux centres, à rechercher la continuité urbaine et à éviter la "*banlieusardisation*". L'article L.121-1 préconise, lui, une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux et le Plan de Déplacements Urbains vise la cohésion urbaine et sociale et une meilleure gestion de l'organisation de l'espace. Il recommande, à ce propos, de favoriser la densification dans les secteurs bien desservis par les transports en commun<sup>165</sup>.

---

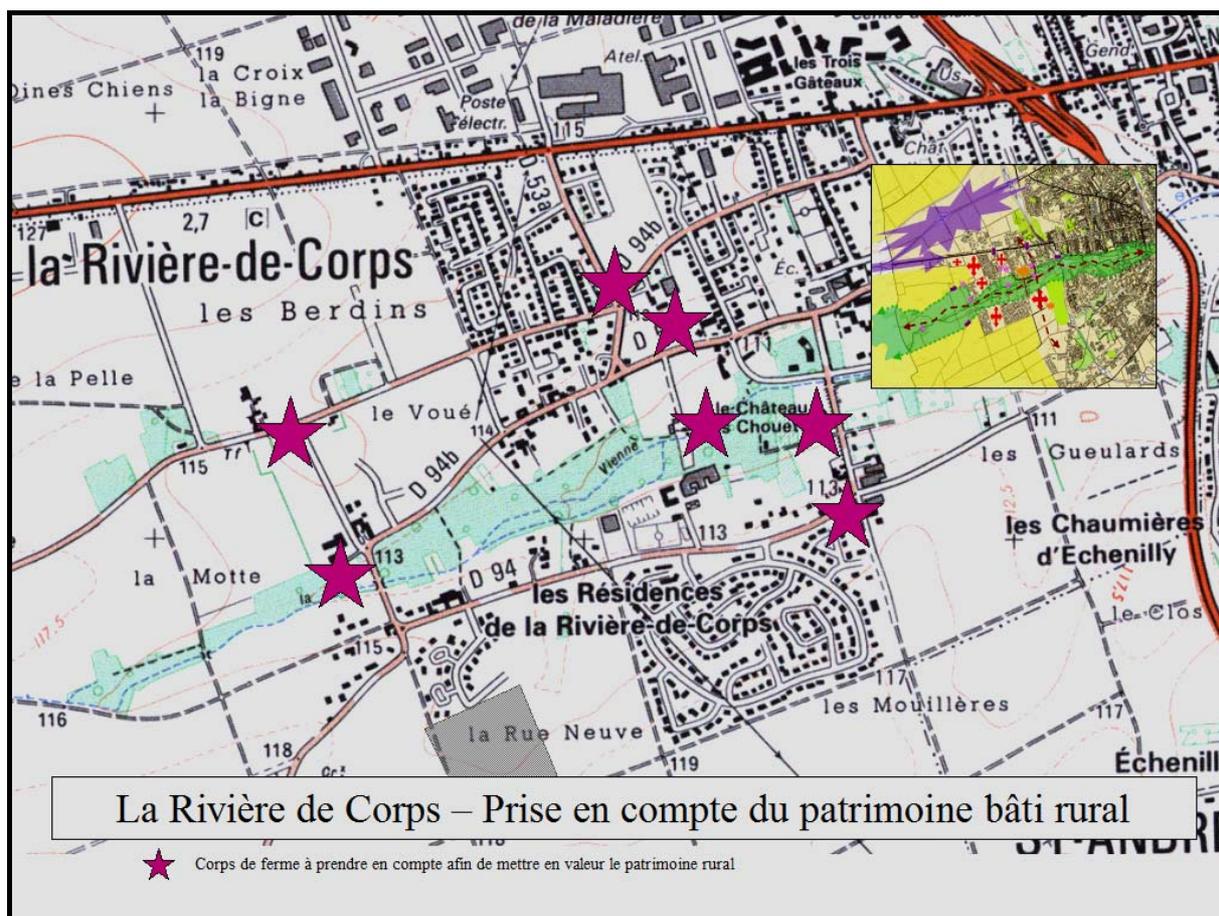
<sup>165</sup> La commune de la Rivière-de-Corps est parcourue par la ligne 1 du réseau de la TCAT (Transport en Commun de l'Agglomération Troyenne). Elle dessert la zone d'activité au nord, le centre bourg et les quartiers résidentiels au sud, y compris le complexe sportif communal, le centre équestre.



Dans le même temps, la commune entend préserver l'identité de sa maille rurale sur laquelle son histoire urbaine se développe. Pour ce faire, un des choix est de prendre en compte le patrimoine rural en préservant les fermes isolées. Il s'agit de travailler à la protection des fermes caractéristiques présentant une architecture traditionnelle champenoise<sup>166</sup>.

Sur le plan du tissu urbain, il s'agit de maintenir les interstices agricoles qui entourent les fermes et hameaux isolés.

Carte 5 Urbanisation et patrimoine urbain



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

Le Schéma Directeur vise à la poursuite des objectifs de mise en valeur du patrimoine architectural et des centres anciens, l'article L.121-1 préconise la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti.

<sup>166</sup> Il s'agit de bâtis constitués d'un corps de ferme et d'une ou plusieurs dépendances ouverts sur une cour fermée. L'organisation au sol est en règle générale perpendiculaire à la voie. Le bâti principal est fait d'une ossature bois et de torchis (éventuellement de brique) parfois sur un soubassement en pierre de craie. Les toitures se caractérisent par un toit à double pente et une dissymétrie des pans. Le pan long, généralement à l'ouest (vent dominant) est appelé toit de basse goutte.

Si la commune entend organiser son développement urbain à partir d'un principe général visant à l'équilibre spatial, gérer son tissu et son offre de logement sur un principe de mixité, elle entend aussi agir pour le renforcement de la vie sociale dont un des points d'articulation est le renforcement de la centralité. A ce propos, elle entend conforter le rôle du centre-bourg et mieux structurer les liaisons inter-quartiers.

Pour cela, les orientations retenues sont de confirmer les pôles de vie ; de renforcer le centre-bourg et la centralité en préservant les commerces et les équipements publics au cœur de la commune, - de mieux identifier l'entité centrale à travers des aménagements d'espaces publics et des actions de mise en valeur paysagère. Elle envisage, à ce propos, de conduire une étude de requalification sur le centre-bourg<sup>167</sup>, de porter l'opération.

Ces choix rejoignent les orientations du Schéma Directeur qui recommande de revitaliser les quartiers centraux autour des principaux centres et de valoriser les centralités existantes. Il préconise aussi d'améliorer l'image de la ville par le renforcement des fonctions majeures de la centralité.

Le Plan de Déplacements Urbains, dont le rôle est majeur sur ce type de problématique, invite, lui, à renforcer l'attractivité des centres-villes pour augmenter la part des déplacements courts et diminuer le recours à l'automobile. Il soutient l'idée de favoriser la création d'un pôle complémentaire, de permettre l'émergence d'un petit pôle de vie en rive droite de la vallée. Pour cela, il invite à assurer un développement urbain intercommunal cohérent avec la commune voisine de Saint-André-les-Vergers, et d'offrir de nouveaux services et équipements pour desservir les futurs secteurs d'habitat.

Dans le cadre des liaisons et de la vie des quartiers, le Schéma Directeur préconise l'équipement des quartiers et propose l'implantation d'équipements publics et de services de proximité dans les opérations futures. L'article L.121-1 prévoit la diversité des fonctions urbaines pour la satisfaction des besoins en matière d'habitat mais aussi d'activités et d'équipements. Ce point rejoint les stratégies à mettre en oeuvre pour le développement des liaisons dans la ville, ce que la commune tend à

---

<sup>167</sup> La commune a accueilli, au cours de l'année 2003, un atelier de l'Ecole Supérieure du Paysage de Blois dans l'esprit d'un concours d'idées et doit lancer au printemps 2004 un concours de maîtrise d'œuvre.

développer avec l'énoncé des volontés d'équipements relatifs à l'amélioration des qualités autant techniques qu'urbaines.

Il s'agit pour elle de développer les liaisons dans la ville, de re-qualifier les rues principales en envisageant des actions de requalification paysagère afin de favoriser la continuité du réseau routier et le raccordement aux voies existantes. Ces intentions tendent aussi à favoriser la vie locale et les différents modes de déplacements.

Sur le plan des équipements, la commune affiche la volonté, à plus ou moins court terme, de réaliser des équipements sportifs complémentaires, de construire une école. Ces projets restent conditionnés par l'évolution de la population, le développement des coopérations intercommunales avec la commune de Saint-André-les-Vergers. Les volontés affichées rejoignent les attentes du Schéma Directeur qui préconise la création de continuités urbaines, l'amélioration des espaces extérieurs des quartiers et l'intégration des nouvelles opérations. Le Plan de Déplacements Urbains vise, lui, à la maîtrise des flux, à l'organisation du stationnement et à la promotion des divers modes de déplacements.

Pour ce faire, il demande de développer les circulations douces et les liaisons piétonnes, cyclistes et équestres entre les différents sites de la commune. Il préconise aussi d'assurer au mieux la continuité des cheminements vers les communes limitrophes. Sous un autre angle, il recommande le développement d'itinéraires piétons ou cycles cohérents, afin d'encourager la pratique de la marche à pied et du vélo. L'article L.121-1 prône, quant à lui, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la réduction des nuisances sonores et des pollutions.

Structuration du développement urbain, diversification de l'offre en logement comme l'affirmation de la centralité communale architecturent le projet urbain sans ignorer les réalités dans lequel s'insère l'espace communal et pour lequel il convient d'agir en maîtrisant l'organisation des déplacements, en poursuivant des objectifs de qualité environnementale. Dans le même temps, la commune revendique son identité et la réalité de ses particularités et, à ce propos, souhaite préserver ses aménités, servir et marquer son identité dans l'espace communautaire.

### **1.23 Identité et place du territoire communal dans l'espace communautaire**

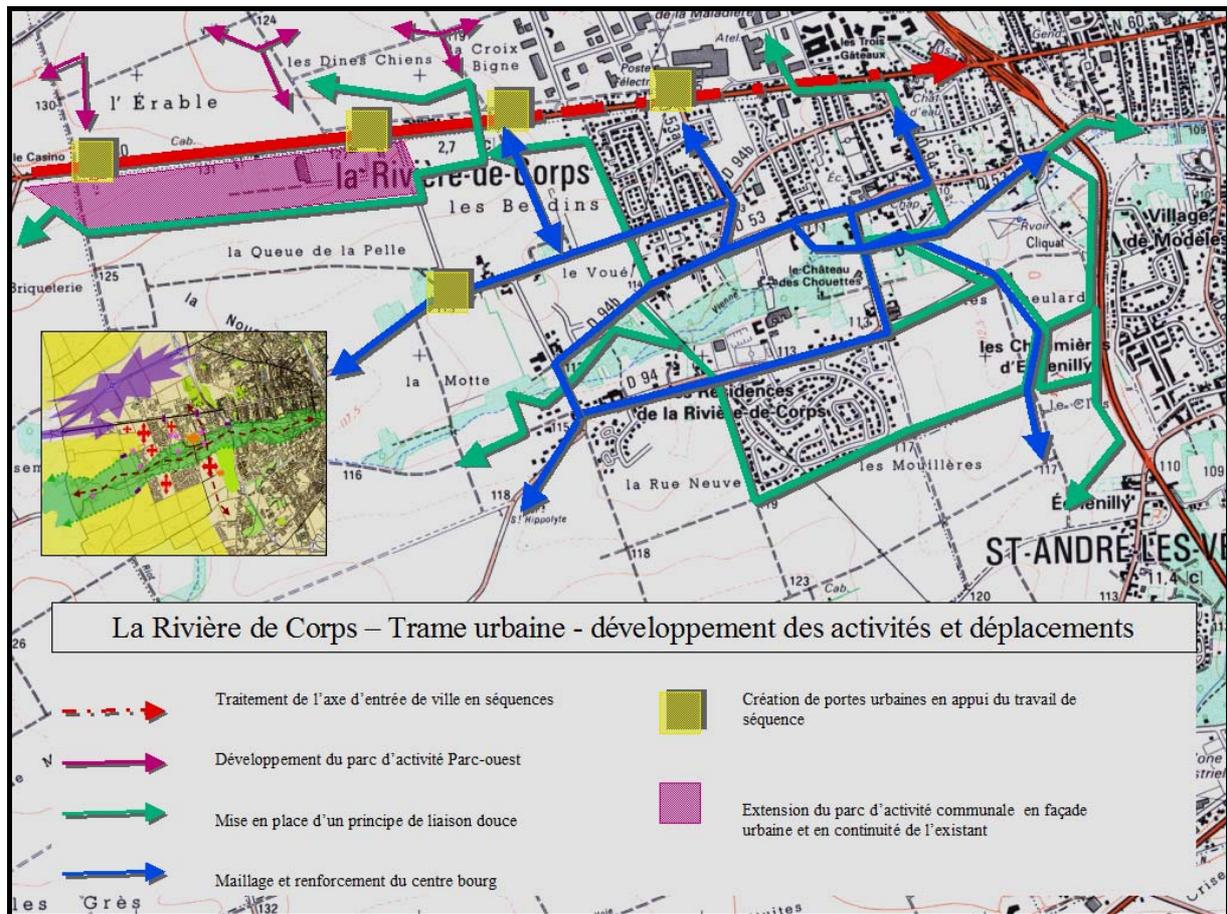
Le projet de développement que la commune défend prend appui sur les qualités internes et intrinsèques de l'espace communal. En même temps, il prend appui et s'insère dans un ensemble plus étendu en termes de développement, dont les dynamiques sont fortement commandées par une conjonction d'actions à l'échelle du bassin économique. Pour la municipalité, la participation communale à cette dynamique globale de développement doit se conjuguer à un ensemble de critères qualitatifs tels que le marquage des espaces d'activités, des entrées de ville, la promotion des qualités paysagères et urbaines de la commune. Elle rejoint les recommandations de l'article L.121-1 qui préconise la préservation de la qualité des paysages urbains.

Pour ce faire, la commune compte agir pour une meilleure matérialisation des entrées de ville, pour la valorisation des axes d'entrées dans le centre bourg et sur le choix de critères paysagers capables de soutenir et d'affirmer l'identité communale. Sur le même plan, la commune, située en périphérie de l'unité agglomérée, articule l'espace rural à l'ensemble urbanisé et, à ce titre, joue un rôle majeur. Cette particularité la confronte à des problématiques particulières. Il s'agit, par exemple, du captage des flux de transit liés aux activités et à la nécessaire organisation des dessertes, à la « responsabilité » d'être une des premières images perçues de l'agglomération.

Son intention est donc de favoriser le développement de l'activité économique au sein d'une entrée de ville de qualité, d'agir pour l'accueil de nouvelles entreprises sur le territoire communal (urbain).

Elle vise aussi à renforcer l'activité économique en présence sur la commune dans le prolongement de la zone d'activité existante dite de « La queue de la Pelle ». Elle a la volonté de favoriser la création de nouveaux emplois au sein d'un espace de qualité intégré au développement de l'entrée de ville, des zones d'activités communautaires et départementales.

Carte 6 Activités et développement urbain



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

Sur ce plan, le Schéma Directeur expose le principe de structuration en parc d'activités de plusieurs espaces en périphérie de l'agglomération, dont la zone d'activités de SAVIPOL et ses abords. Il promeut une approche globale de l'espace communautaire et de ses franges rurales.

Le P.D.U. recommande l'implantation d'activités dans des secteurs desservis directement par le réseau routier principal afin de mieux gérer et de mieux réduire les dysfonctionnements.

La commune souhaite, elle, poursuivre des objectifs relatifs à l'implantation d'un site de qualité. Elle aspire à privilégier un aménagement paysager prenant en compte les spécificités du site, souhaite créer un cadre de travail attractif pour les futurs actifs en leur assurant un accès facilité aux services, commerces et fonctionnalités de proximité.

A ces différents propos, l'article L.121-1 préconise la préservation de la qualité des paysages urbains et pose le principe de la diversité des fonctions urbaines, de manière à satisfaire les besoins en matière notamment d'habitat, d'activités et d'équipements publics.

Sur le plan de la gestion du paysage d'entrée d'agglomération, des premières « images » de la ville, les choix communaux sont de construire la vitrine de l'agglomération, de maintenir les vues ville-campagne, de travailler à la qualité de la frange du parc d'activité et de privilégier la construction d'un réel paysage urbain dès l'entrée de ville.

Les orientations exprimées rejoignent les recommandations du Schéma Directeur qui prône le traitement des entrées de ville constituées par les zones d'enjeux de développement économique, à travers le traitement paysager et architectural des axes, la préservation des zones plantées ou boisées, la réglementation en matière d'affichage publicitaire et la préservation de certaines grandes perspectives remarquables. Dans le même temps, le parc d'activité envisagé vient se greffer sur le tissu urbain à vocation d'habitat et la commune, de ce point de vue, souhaite agir pour le renforcement du caractère urbain à travers le développement de l'habitat, pour une ambiance urbaine servant au marquage de l'entrée dans la ville (la notion de porte urbaine), pour permettre le développement d'un secteur d'habitat afin d'homogénéiser le caractère de l'axe d'entrée.

Là, le Schéma Directeur incite à rechercher la mixité et la diversité dans les nouvelles opérations et à diversifier les programmes d'habitat futur.

Si, sur le plan de l'organisation du tissu, c'est-à-dire sur la distribution des possibilités foncières, les orientations semblent répondre à l'esprit défendu par le document de planification communautaire et aux orientations du texte de loi, la commune souhaite aller plus loin en formalisant des choix relatifs à la prise en compte des réalités naturelles et des paysages urbains et agricoles ribocortins.

Les volontés exprimées sont :

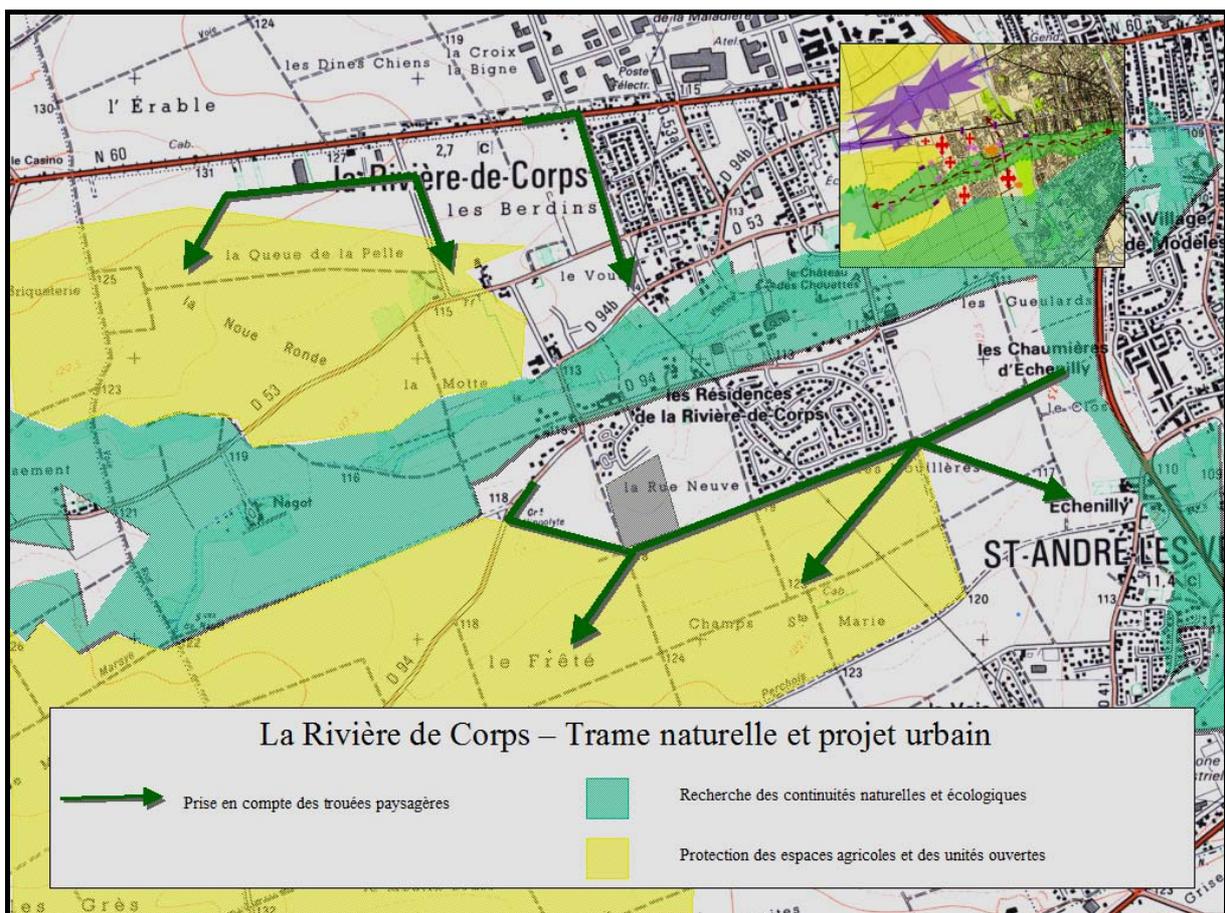
- de mettre en valeur l'unité naturelle de la vallée des Viennes,
- d'intégrer l'urbanisation dans l'unité de la vallée,
- de préserver le caractère paysager et aéré du site,

de renforcer le caractère boisé et naturel des berges en protégeant la continuité de la ripisylve,

de protéger le milieu naturel et sa diversité en préservant les diverses composantes paysagères sans ignorer la prise en compte du devenir de l'agriculture et la préservation des espaces agricoles.

Ces choix transversaux n'écartent pas la nécessité de protéger les éléments arborés ponctuels au sein de ce paysage, ce que le Schéma Directeur pose comme principe avec les recommandations relatives à la préservation des zones plantées ou boisées, des espaces agricoles, mais aussi au travers du maintien de certaines formes d'activités agricoles comme le maraîchage sur la commune de La-Rivière-de-Corps. L'article L.121-1 prône la préservation des espaces naturels et des paysages et/ou urbains.

Carte 7 Espaces naturels et projet urbain



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

Pour la commune, ses orientations semblent devoir trouver un appui extra-communal. Elle entend inscrire son action dans un projet intercommunal

d'aménagement, afin de valoriser la présence de ce "poumon vert" au cœur de l'agglomération. L'objectif recherché est d'assurer une continuité de liaison le long de la vallée, la mise en place d'un espace de qualité pouvant servir l'image communale. Il rejoint les recommandations du Schéma Directeur qui préconise d'organiser une réflexion globale sur des espaces appelés à connaître des mutations, traversés par la Seine ou un de ses affluents et sur lesquels un aménagement cohérent doit être envisagé. Cette orientation d'approche globale est aussi portée par le P.D.U. qui recommande de favoriser la continuité des cheminements et les circulations douces dans cet espace de liaison verte. Au niveau de la contractualisation intercommunale, cette orientation rejoint les volontés exprimées par le projet d'agglomération.

## **III.2 Du projet de développement durable aux schémas d'aménagement du système local**

### **2.1 Des volontés à la formulation des intentions d'aménagement**

En prolongement des choix exprimés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains tend à faire formuler un ensemble d'orientations, de principes d'aménagement pré-opérationnels. Ces orientations d'aménagement encadrées comme « les intentions d'aménagement du P.A.D.D » se présentent comme des cadres généraux capables de donner les moyens d'une action cohérente, mais sont suffisamment souples pour s'adapter aux éléments du contexte. En cela, ils semblent matérialiser les grandes orientations de l'aménagement du système local et traduire les axes capables de servir la dynamique nécessaire à l'équilibre de l'ensemble.

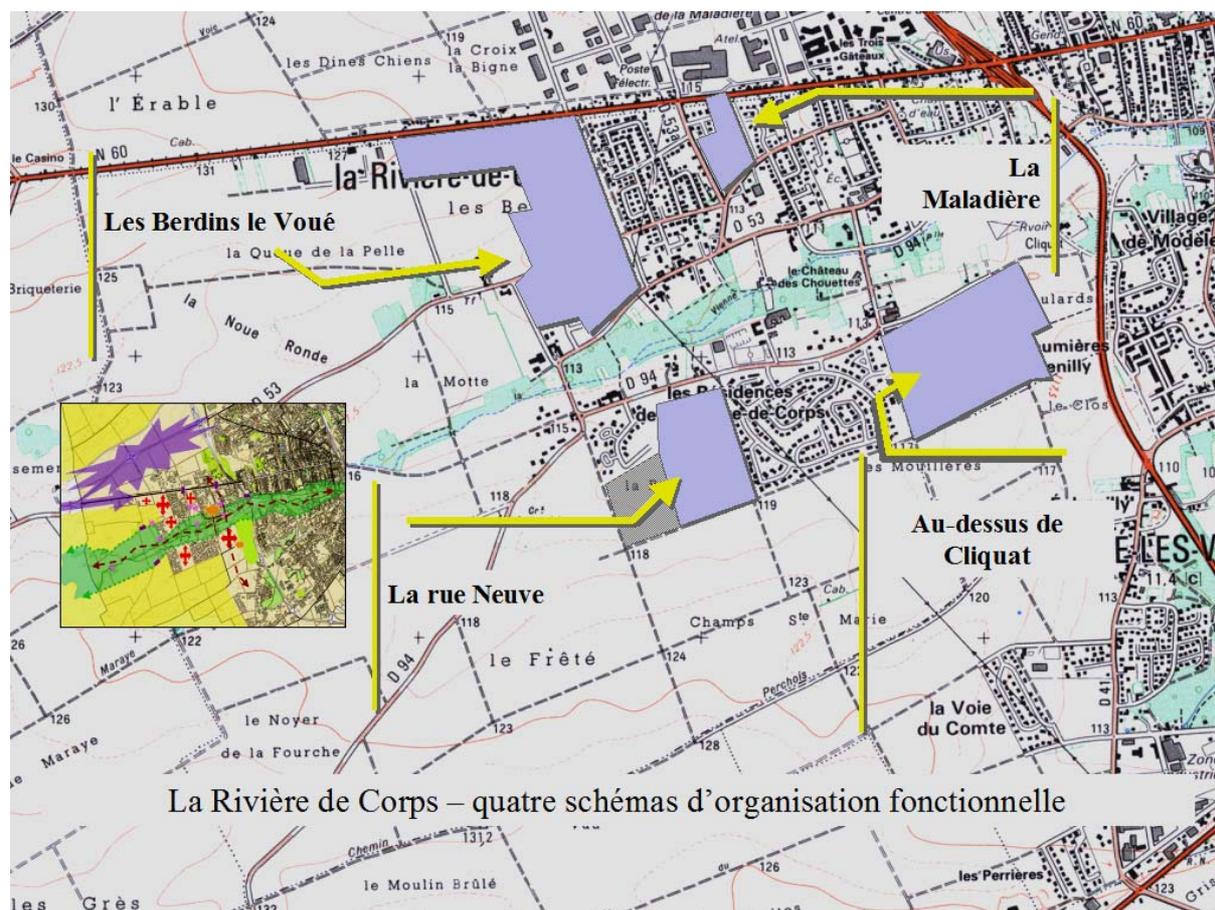
La loi exprime la nécessité d'énoncer les orientations poursuivies dans un esprit dynamique lié aux incidences entre les échelles et les actions, aux interactions et aux relations de causes à effets entre les facteurs. Les exclusions de territoire sont réduites au seul secteur sauvegardé.

Les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), qui constituaient des espaces de « dérogation », sont intégrées dans le projet d'ensemble et sont prises en compte dans les règles de droit émises par le Plan Local d'Urbanisme.

Pour la commune de La-Rivière-de-Corps, cette demande de la loi, en appui des orientations et des volontés exprimées dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, s'est concrétisée par l'élaboration de schémas d'aménagement. Ils concernent quatre secteurs urbains et, à terme, rendent possible le doublement de la population ribocordine.

Ces schémas, traduisant les intentions d'aménagement, ont pour objet de soutenir la forme urbaine, la prise en compte du paysage, de rendre compte et de donner à voir l'identité patrimoniale de la commune au travers des principes d'organisation du bâti, de traitement paysager, des modes d'organisation des voies, de valorisation des espaces, etc.

Carte 8 Quatre schémas d'organisation fonctionnelle



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

Si nous regardons le travail effectué, les notices explicatives jointes aux documents d'urbanisme, il apparaît que ces schémas prennent autant appui sur les réalités paysagères et urbaines que sur les volontés exprimées pour ce qui est de la distribution du logement social ou sur les recommandations du Plan de Déplacements Urbains, du Schéma Directeur.

Forme urbaine, réalité patrimoniale du tissu, entité paysagère de la vallée des Viennes ou spécificités des vues ouvertes motivent les choix sur le plan de la distribution des voies, des principes d'accroches, des traitements paysagers.

Les impératifs du Plan de Déplacements Urbains commandent la structure des liaisons douces, en cohérence avec les orientations communautaires, la distribution du logement social le long des axes de desserte et/ou des voies structurantes.

Mixité urbaine, rationalisation des voies et des équipements guident les choix communaux comme la réalité du développement économique communautaire et, la pression foncière induisent la reprise des documents d'urbanisme. Sur le plan procédural, les schémas élaborés, à la demande de la commune font l'objet d'un travail avec la commission d'urbanisme et le bureau d'études mandaté. Une fois validés, les schémas font l'objet d'une traduction réglementaire et sont intégrés au Projet d'Aménagement et de Développement Durable de la commune.

Si nous examinons un peu plus en détail les argumentaires proposés et validés par la commission d'urbanisme et la municipalité, nous pouvons remarquer que les intentions d'aménagement constituent de véritables prolongements du projet d'Aménagement et de Développement Durable. Ils en assurent, pour partie, la traduction pré-opérationnelle.

D'un point de vue général, le parti d'aménagement retenu recommande d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs dits de « dents creuses » (de poches non urbanisées à l'intérieur du tissu) afin de combler les espaces délaissés, de réduire l'étalement urbain, de rentabiliser les équipements et les réseaux, de favoriser la mixité sociale dans les quartiers. Sur le plan des déplacements, ce choix vise à réduire les distances, à faciliter l'usage des transports en commun.

Cette orientation est liée aux volontés communales en termes de :

- Distribution de l'offre en logement (locatif aidé). Cette dernière est prévue en bordure des espaces d'urbanisation future et à proximité des axes structurants desservis par les bus communautaires ;

- Continuité des tissus urbains ;

- Mise en valeur des éléments des qualités architecturales à caractère patrimonial (les fermes de la maille rurale).

Sur le plan des liaisons, trois des quatre schémas d'aménagement servent les orientations communales en termes de liaisons douces et offrent les moyens de

connecter les réseaux (vélo-voie, vélo-route) portés par l'agglomération et/ou le département.

Ainsi du nord au sud, les continuités envisagées permettent de lier les communes de Sainte-Savine (au nord) à celle de Saint-André-les-Vergers (au sud).

Elles offrent un axe de desserte pour le lycée professionnel de Sainte-Savine, la zone d'activité de SAVIPOL, le Parc-Ouest. D'est en ouest, les choix retenus apportent la continuité des cheminements le long de la vallée des Viennes et permettent de lier l'espace rural et le cœur aggloméré.

L'organisation physique des réserves foncières (emplacement réservé du Plan Local d'Urbanisme) qui permettent la mise en place de ces principes de liaisonnement, se fonde sur les éléments paysagers allant de la ligne de crêtes au cordon boisé de la vallée des Viennes, en passant par les mails plantés.

Dans le même esprit de conformité vis-à-vis du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, le parti d'aménagement retenu prend appui sur l'environnement naturel et patrimonial afin d'asseoir une politique publique de requalification ; de mettre en valeur l'existant et de proposer une reconquête des espaces en lien avec des principes de liaisons douces.

Ces orientations ont été articulées aux politiques publiques communautaires en matière de déplacement, de requalification et de valorisations des espaces naturels, inscrites par ailleurs dans le projet d'agglomération.

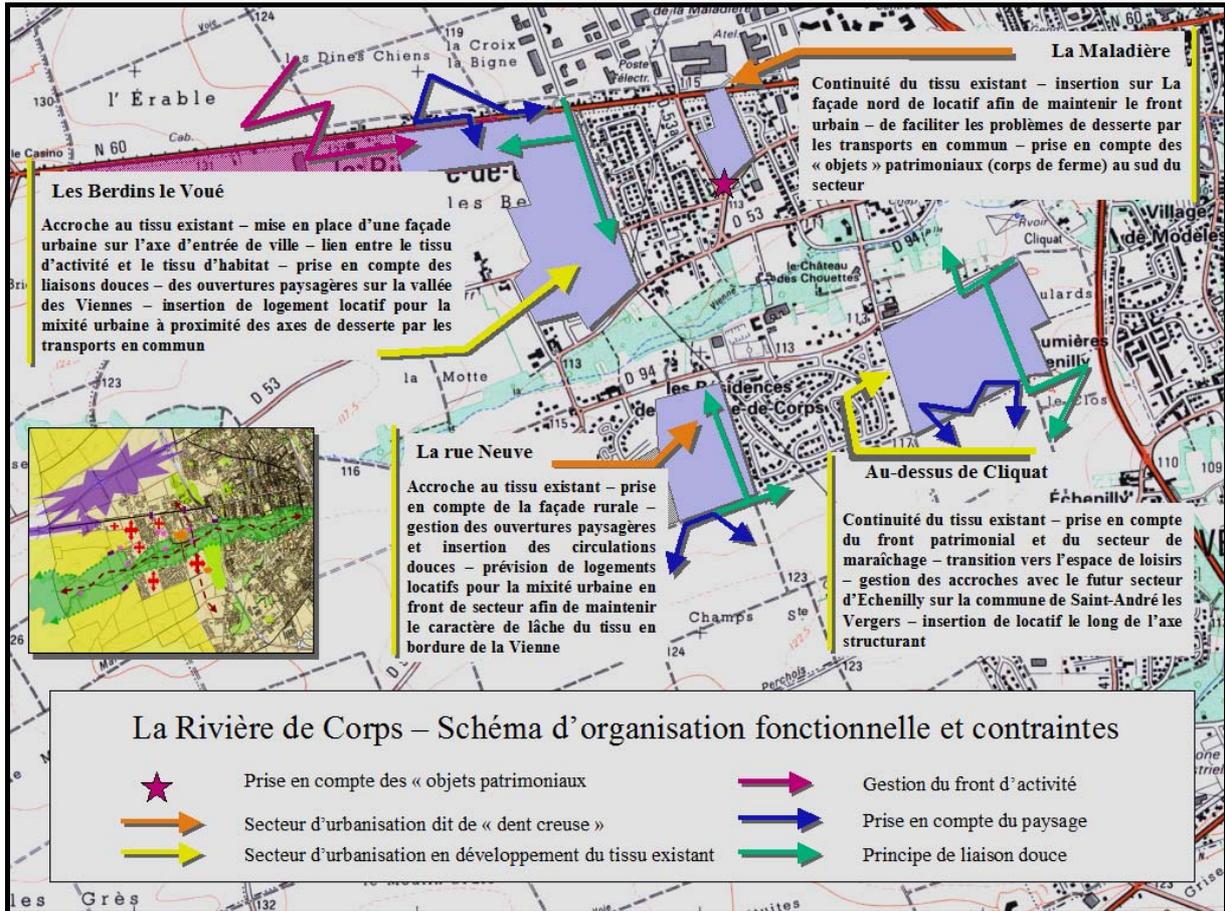
Il s'agit en particulier de la mise en valeur et du rapprochement entre la trame verte (les cordons boisés) et la trame bleue (la vallée des Viennes, la continuité avec la vallée de la Seine, le cœur urbain).

A l'ouest et au nord de la commune, les schémas d'aménagement rejoignent les orientations définies par les volontés communautaires quant à l'installation des parcs d'activités, au traitement des entrées de ville.

Les choix pré-opérationnels retenus orientent les réalisations futures avec des traitements en séquences afin de transformer l'axe roulant en artère urbaine.

Les traitements proposés et les recommandations faites revendiquent la prise en compte du paysage ribocortin avec un traitement des espaces verts en cordons. Ce traitement tend à traduire l'esprit de la vallée des Viennes, à permettre l'ouverture de vues longues et profondes sur le paysage rural (au sud-ouest).

Carte 9 Projet urbain et orientations d'aménagement



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD - AUDART

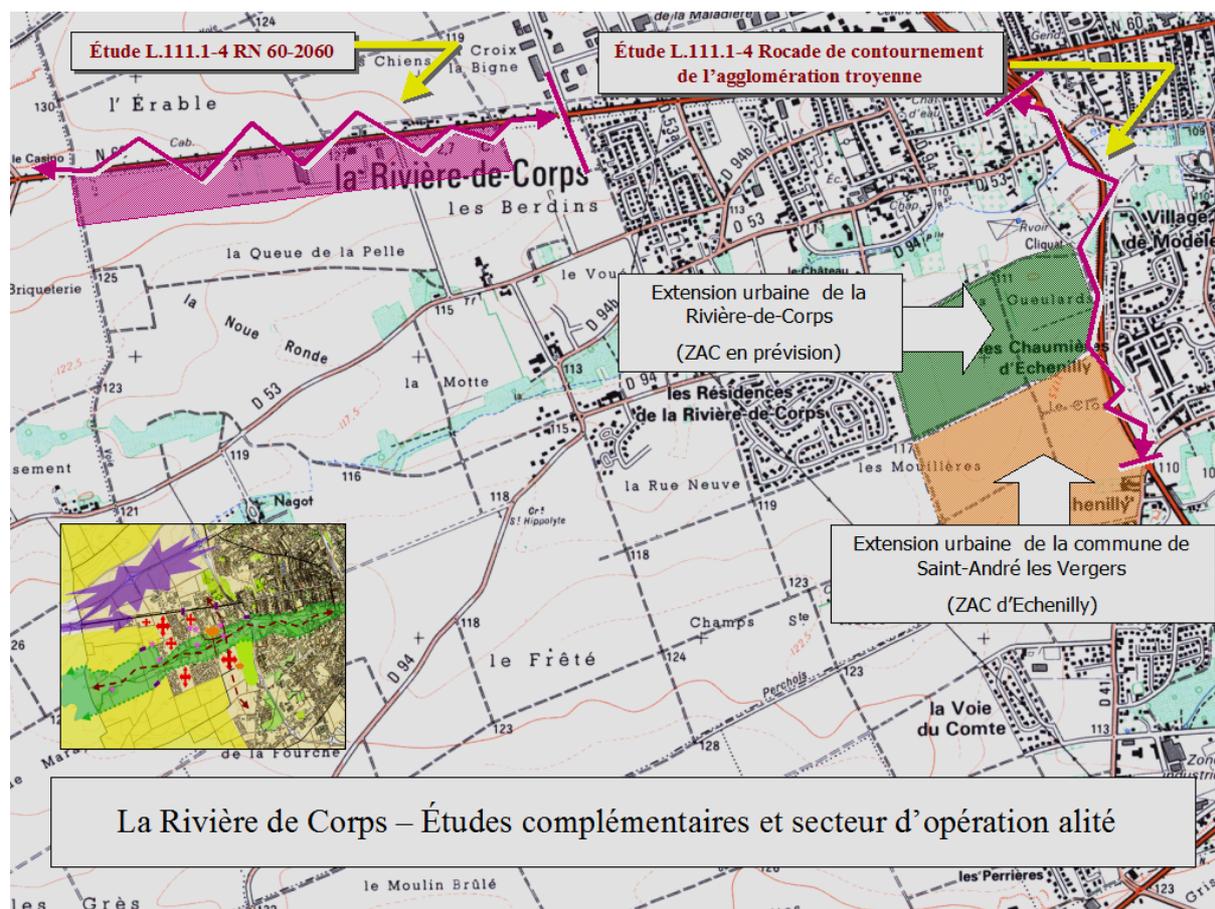
Les dynamiques ayant permis la définition des schémas d'aménagement relèvent de contraintes ou d'attentes extra-communales (le développement du parc-ouest porté par l'agglomération, son extension - sur les communes rurales périphériques - portée par le département, les attentes communautaires en termes de liaisons douces, le Schéma Directeur).

Les propositions faites tendent à servir l'organisation d'un espace de qualité dans l'ensemble communautaire et, sur ses franges, à apporter des éléments de réponses en termes de logement, de desserte, de rationalisation des équipements, de traitement des entrées de ville, de développement économique.

Sur ce point précis, notons qu'une étude complémentaire, dans le cadre de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme, visant à la motivation de la levée de l'inconstructibilité le long des axes classés à grande circulation a nourri le débat et permis d'étendre les principes d'aménagement en dehors des limites communales. Inversement, les orientations reconnues par le Projet d'Aménagement et de

Développement Durable, et développées par les schémas d'aménagement, ont nourri des études connexes. Il s'agit, en l'occurrence, d'une seconde étude dans le cadre de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme relative au doublement de la rocade de contournement de l'agglomération.

Carte 10 Projet urbain et études connexes

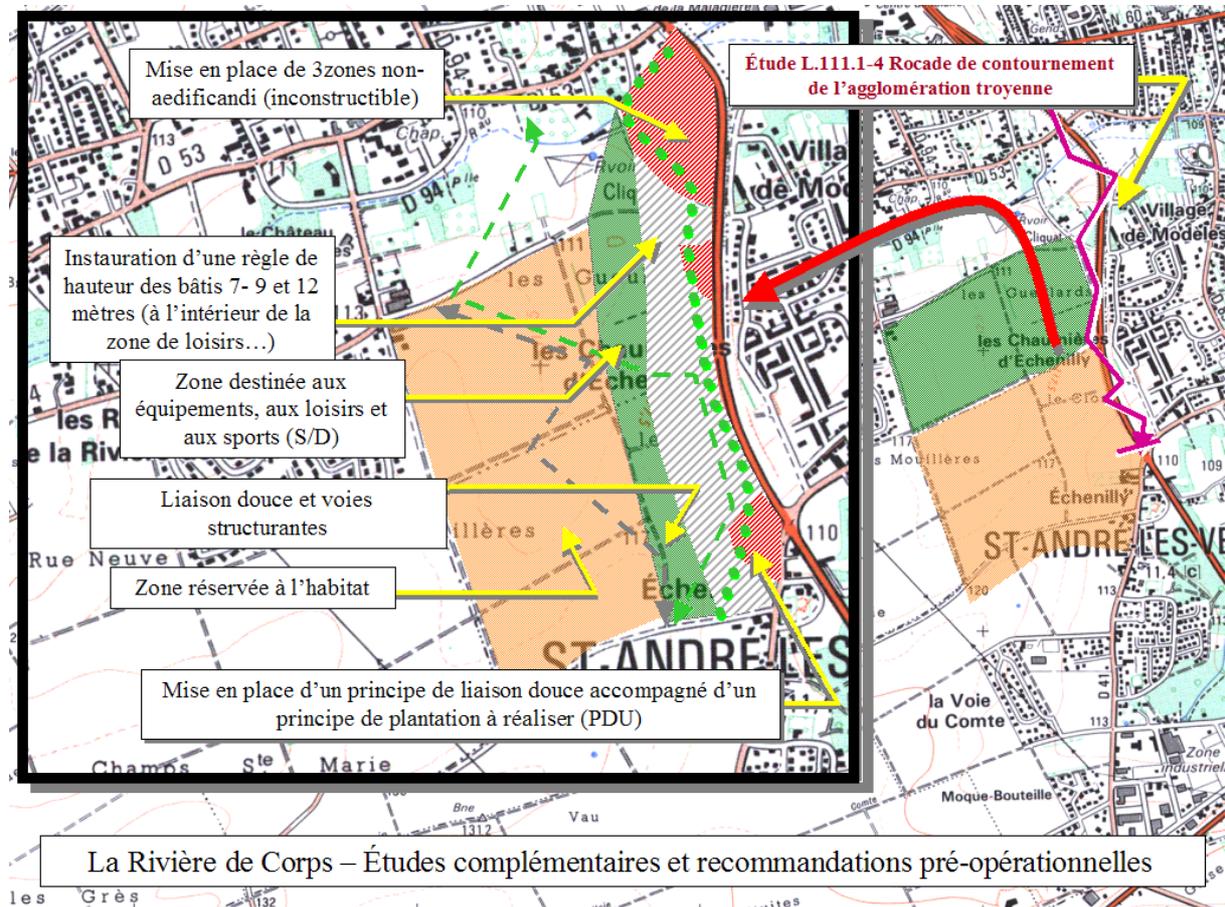


Sur le plan des actions à conduire, cette approche globale en matière d'aménagement a permis de replacer les procédures de l'urbanisme opérationnel, en l'occurrence la procédure Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) à leur place, c'est-à-dire en tant qu'outil pour l'action et non en tant que moyen de dérogation.

Ainsi, un grand secteur de douze hectares environ, pressenti pour la mise en place d'une Zone d'Aménagement Concertée portée par la commune et à destination d'équipements sportifs, culturels ou touristiques, a bénéficié des apports du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, des orientations définies par les schémas d'aménagement et les études connexes. La procédure, qui reste à lancer,

n'a pas pour objet de permettre « une marge de manœuvre » communale mais est le moyen de l'organisation des actions, des portages et des modalités opérationnelles.

Carte 11 Etudes complémentaires et projet urbain



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD – AUDART

Pour l'équipe municipale ayant eu à travailler à la formulation du projet, l'approche préconisée et suivie a permis de reconnaître l'identité communale au sein de l'ensemble urbanisé, de hiérarchiser les priorités communales et de les insérer dans les orientations des politiques publiques communautaires afin de mieux dynamiser le développement communal poursuivi, de mieux le maîtriser.

Cette étape de la procédure, la réalisation des schémas d'aménagement, à aussi offert la possibilité d'envisager les efforts à faire, à moyen et long terme, sur le plan des équipements et des services publics, de rechercher les partenaires, d'inscrire la stratégie communale dans le projet d'agglomération.

## 2.2 La notion de globalisation dans le Plan Local d'Urbanisme

Si le repositionnement du processus d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme par rapport au Plan d'Occupation des Sols peut être saisi au travers des recommandations faites par le texte de loi et leur mise en pratique, il semble important de regarder en quoi ce repositionnement peut induire une approche systémique des réalités territoriales. Les notions de cohérence et de globalisation en termes de territoire, de politiques publiques ou de durabilité, telles qu'elles sont énoncées, semblent permettre d'approcher le processus de correction en cours.

Sur un plan général, le texte de loi impose la mise à l'épreuve des orientations retenues par rapport à la notion de durabilité. Le Projet d'Aménagement et de Développement du territoire communal doit être entendu comme Durable (PADD).

Dans les faits, cette notion de durabilité se traduit par un devoir de croisement entre les approches et une analyse de cohérence entre les différentes politiques publiques et les orientations qu'elles préconisent, sans l'isoler d'un mécanisme de concertation dans l'élaboration. De notre point de vue, cette orientation propulse les volontés d'aménagement du territoire communal dans une logique dynamique relevant de l'approche environnementale quant aux systèmes locaux.

Le travail de la DGHUC et du CERTU met en avant que « *le plan local d'urbanisme n'est plus limité comme l'était le P.O.S., à la définition d'un certain nombre de règles s'imposant aux constructeurs* » (DGHUC - CERTU 2002, page 24).

Les commentateurs du bulletin du PLU (FNAU 2002, page 15) remarquent, sous un autre angle, que les volontés sous-tendues tendent à mettre en place une approche globale et transversale des facteurs agissants dans et sur l'espace territorial, appellent à une traduction spatiale des objectifs partagés par les acteurs.

*« Il s'agit pour une commune d'assurer non seulement sa propre cohérence interne au travers des politiques sectorielles (en général portées par les différents adjoints au maire, aidés parfois des services), mais d'intégrer aussi les politiques et les orientations menées par d'autres échelles territoriales.*

*L'existence d'un SCOT facilitera grandement ce travail de synthèse. S'il n'existe pas de SCOT ou si certaines politiques supra communales ne sont pas déterminées (ce que le travail de diagnostic doit aussi repérer), le principe de*

*précaution nous invite à appliquer la règle du bon sens. Par exemple, s'il n'existe pas de PDU, une règle de bon sens est de ne pas disperser l'urbanisation afin de ne pas multiplier les déplacements qui provoquent des coûts sociaux et des désordres environnementaux à l'échelle de la zone d'emploi » (FNAU 2002, page 15).*

Techniquement, cette ré-orientation majeure se traduit par la nécessité d'envisager différents scénarii en termes d'aménagement communal et de les confronter aux autres politiques publiques. Il s'agit d'un travail d'étude et de synthèse particulièrement long et partagé, relevant des approches en développement durable comme celles des Chartes de l'environnement (relations de causes à effets, d'évaluation des incidences, etc.).

Matériellement, la commission d'urbanisme, sous l'impulsion du chargé d'étude, est appelée à croiser les volontés d'aménagement de l'espace aux questions ouvertes par le développement économique du bassin, par l'équilibre social de l'habitat de l'agglomération, les contraintes de transports, la présence des équipements et services dans l'objectif d'en réduire les coûts, d'en faciliter les accès. Elle est aussi appelée à envisager les orientations qu'elle retient à partir des impératifs liés à l'environnement naturel, au paysage.

La conduite de la révision devient dès lors un exercice global, sous-tendant la confrontation du diagnostic aux volontés communales en termes de développement, la définition d'un projet politique en terme d'aménagement de l'espace et une évaluation anticipée de ses effets dans le temps et dans l'espace. Cette charge revient en grande partie à la commission communale qui, avec le chargé d'étude, travaille au croisement des données, au mixage des informations.

Ces différents éléments permettent de considérer l'évolution des cadres de la planification comme une remise à plat du processus de décision conduisant à la définition du découpage territorial en zones et à l'énoncé des règles attachées au sol. Le territoire est un tout complexe à l'intérieur duquel les possibilités d'actions doivent être pensées dans une relation de cause à effets. Il ne s'agit pas d'exclure des espaces, de réserver des zones d'incertitudes mais d'approcher d'une façon globale les lieux, de les envisager sur un plan dynamique.

Le diagnostic élaboré, concerté et approuvé, qui n'omet pas les particularités locales en matières d'habitat, d'activité, d'équipement, d'infrastructures ou d'environnement naturel, est regardé au travers des autres politiques publiques locales afin de le tester en matière de cohérence et de le placer dans un système fait d'interactions positives ou négatives.

Le projet, issu de la phase diagnostic / concertation, dépasse le seuil territorial des disponibilités et/ou des opportunités foncières pour prendre appui sur une vision plus dynamique et plus partagée de l'espace, pour articuler les réalités locales aux instabilités des systèmes territoriaux dans le temps.

Si l'on examine le travail effectué sur la commune de La-Rivière-de-Corps, ce repositionnement conceptuel et cette notion de mise en projet global se sont traduits par une phase d'analyse communale essentiellement orientée sur les réalités internes de la commune en termes de tissu urbain, d'activités, de logement et de dynamiques sociales (population, emploi, etc.).

La participation de la commission communale d'urbanisme aux côtés de la chargée d'études de l'Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne a permis l'appropriation et la valorisation du diagnostic communal. Les points forts émergents sont la reconnaissance du patrimoine naturel constitué par la vallée des Viennes, l'identité rurale et ouvrière communale fondée sur le maraîchage, la présence de corps de ferme sur un tissu urbain lâche au cœur du cordon urbanisé.

Sur un autre plan, le travail effectué a permis d'envisager la nécessité d'agir en faveur de la mixité urbaine et sociale et a favorisé l'élaboration d'une stratégie d'implantation basée sur la diffusion des logements locatifs aidés dans les quartiers, et un renforcement de l'offre pour l'accès à la propriété des jeunes ménages.

Les enseignements tirés de cette phase d'introspection ont été mis en perspective par rapport aux données disponibles à l'échelle de l'agglomération sur le plan du développement urbain, des logiques de déplacements, de l'environnement naturel, des équipements et services. Cette phase dynamique a débouché sur l'énoncé des contraintes externes pesant ou agissant sur les réalités communales.

Il s'est agi de reconnaître la place de la commune dans l'agglomération, son insertion dans la dynamique d'ensemble, son rôle en tant que facteur dynamique, ses besoins en termes d'actions communautaires ou de coopération intercommunale.

L'élaboration du Projet d'Aménagement et de Développement Durable pré-opérationnel par les schémas d'aménagement a permis à la commune d'envisager l'avenir, de mesurer les facteurs de son développement urbain, de hiérarchiser son plan d'action, de situer les éléments relevant ou non d'une action communautaire. Ainsi, la commune a pu :

- intégrer des orientations de développement portées en partenariat par le département et la commune de Torvilliers (en prolongement du Parc-ouest d'activité);

- envisager la connexion de sa principale zone d'activité avec les volontés de l'agglomération quant au développement du parc d'activité (Parc-ouest) en bordure de son finage, plus précisément sur la commune de Sainte-Savine et du même coup envisager le traitement de la portion déviation de la route nationale 60 en artère urbaine.

En interne, mais en lien avec la commune voisine de Saint-André-les-Vergers, elle a pu travailler au maillage de ses zones d'urbanisation future, réfléchir à la levée de l'inconstructibilité le long de la rocade de contournement, approcher une stratégie intercommunale en termes d'équipements sportifs.

Au regard des questions ouvertes par le texte de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains et des recommandations relatives à la révision d'un Plan d'Occupation des Sols en Plan Local d'Urbanisme, nous pouvons reconnaître que l'approche environnementale s'ancre dans le processus d'élaboration en dépassant le cadre d'environnement naturel, déjà inséré dans le Plan d'Occupation des Sols comme « prise en considération » en termes de protection et de valorisation, pour interroger les acteurs en termes d'environnement global.

Les critères du développement durable (population, patrimoine, ressources, santé, gestion des territoires, économie et environnement naturel) induisent une mise à l'épreuve des orientations de la politique publique locale, tendent à assurer le lien entre les volontés aménageuses et le positionnement des villes dans le processus d'intégration des préoccupations environnementales globales.

Il s'agit d'une recherche de gestion cohérente et dynamique des systèmes locaux et de leurs relations dans la poursuite des objectifs de développement, voulu « durable », des territoires. Le territoire communal fait partie d'un ensemble plus vaste, soumis à un ensemble de pressions qu'il est indispensable de prendre en considération, d'évaluer et d'insérer dans le débat préalable à la formalisation du projet. La notion de globalisation des approches en matière d'aménagement des territoires locaux offre la possibilité de constater le rapprochement entre les volontés aménageuses d'une collectivité locale et les impératifs d'intégration induits par les préoccupations environnementales d'ordre social, économique ou naturel.

Les questions posées par la loi ne semblent pas être différentes de celles posées par la problématique environnementale d'échelle planétaire à savoir :

- Comment agir de façon raisonnée en termes d'aménagement afin de réduire les dysfonctionnements sur le plan environnemental ?
- Comment définir l'occupation de l'espace afin que celle-ci permette de ne pas accroître la consommation d'énergie et en particulier celle liée aux déplacements, car ils génèrent des rejets nuisibles à l'équilibre environnemental global ?
- Comment favoriser la diversité et la mixité sociale car elles sont un des critères reconnus pour l'équilibre des systèmes urbains ?
- Comment concilier les développements urbain et économique des parcs et/ou pôles d'activités sans nuire à l'équilibre de l'environnement naturel en termes d'espaces, de dynamiques écologiques ou de cadre de vie ?
- Comment gérer l'organisation urbaine afin de maximiser l'égalité des chances en termes d'accès aux services et aux équipements, à l'emploi ?

De toute évidence, le texte de loi demande aux acteurs locaux de mettre en perspective leurs volontés d'actions par rapport aux impératifs globaux. Les indications données par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction offrent une synthèse assez intéressante des questionnements ouverts, puisque, dans le travail de présentation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable porté par la loi Solidarité et Renouvellement urbains, elle souligne qu'en matière d'aménagement les questions posées aux communes sont celles du lien entre les principes du développement durable et les orientations communales en matière d'aménagement.

*Il s'agit de « l'étalement urbain non maîtrisé qui dégrade la qualité des sites et des espaces naturels périphériques, qui spécialise les territoires, éloigne les groupes sociaux les uns des autres, crée des besoins nouveaux de déplacements motorisés, et peut mettre en péril les budgets des collectivités locales ; Une fracture physique et sociale qui s'accroît au sein des villes et agglomérations, entre les quartiers dégradés et d'autres devenus financièrement inaccessibles ; certains territoires sont pris dans une spirale de dégradation, d'autres vivent en « îlots protégés » ; le modèle de la ville à deux vitesses, de la ville agissant comme caisse de résonance des inégalités sociales les plus marquées, a gagné du terrain ; Une surconsommation des espaces naturels et ruraux, une dégradation des paysages, un renforcement des conflits d'usages, un gaspillage des ressources naturelles » (CERTU DGUHC 2002, page 14).*

### **2.3 Du texte à la mise en acte de la loi**

Le travail de terrain effectué, mis dans la perspective des orientations ouvertes par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, offre la possibilité de prendre la mesure des réajustements tant conceptuels que techniques en cours.

La commune de La-Rivière-de-Corps, sur laquelle notre travail de terrain a été centré, a été appelée à définir son document de planification à partir d'un impératif de gestion ouvert sur les problématiques économiques, sociales, naturelles, paysagères et urbaines. L'approche foncière qui, hier, commandait sous certains aspects la conduite des volontés planificatrices du développement est dépassée, même si sa traduction reste la même (le zonage des espaces).

Il apparaît clairement que celle-ci est le résultat d'un processus construit, nourri de la prise en compte des contraintes autant internes qu'externes, du croisement des données sociales, économiques, environnementales, du maillage et du rapprochement des volontés aux différentes échelles de la planification locale.

### **La commune est soumise à un ensemble de pressions externes**

Sur le plan du développement économique, de la localisation des secteurs destinés à recevoir de l'activité aux choix relatifs à la nature même de ces activités (artisanales, logistiques, industrielles...), l'impératif de croisement avec les autres documents de la planification insère les volontés communales dans une dynamique d'ensemble, force à la cohérence des orientations. Pour la commune d'étude, et à partir de ses spécificités, cette demande de la loi s'est traduite par un rapprochement entre les volontés exprimées par le département et une commune rurale jouxtant le territoire communal, par l'insertion de ses projets dans la stratégie communautaire en terme de développement économique (la logique de parcs d'activités).

### **Les choix communaux servent une dynamique d'ensemble**

Sur un plan général, ces choix ont pris appui sur l'état de l'environnement physique autant urbain que naturel, sur les réalités du réseau de desserte dans une perspective d'économie d'espace et de ressource, de rationalisation des équipements et de valorisation du patrimoine naturel, paysager ou construit. La vallée des Viennes, les vues ouvertes sur le paysage rural, la protection du patrimoine rural, la mise en valeur de l'activité de maraîchage constituent le socle des choix exprimés, le fil conducteur du projet de développement durable.

### **La commune est une des unités de l'ensemble**

A ces différents égards, il nous semble envisageable de considérer que la révision du plan d'occupation des sols conduite par la municipalité modifie en profondeur l'approche de la planification locale. L'aménagement communal, hier réduit par les cadres procéduraux à un découpage du finage communal, est élevé au rang de moyen. Il permet de reconnaître le système local et ses emboîtements, d'identifier

les pressions en cours, de participer à la régulation des dysfonctionnements environnementaux, tels que les conventions internationales les approchent et comme les dernières lois relatives à l'aménagement du territoire et à la planification les encadrent.

Si nous tentons de regarder la révision en cours du document d'urbanisme à travers le filtre que nous avons établi, nous pouvons convenir que les logiques qui s'imposent relèvent d'une approche systémique basée sur un principe de relation entre des facteurs. La dynamique des facteurs est conditionnée par des actions impulsées autant par la commune que par ses partenaires, autant à l'intérieur du finage communal qu'à l'échelle de l'ensemble aggloméré et de ses franges.

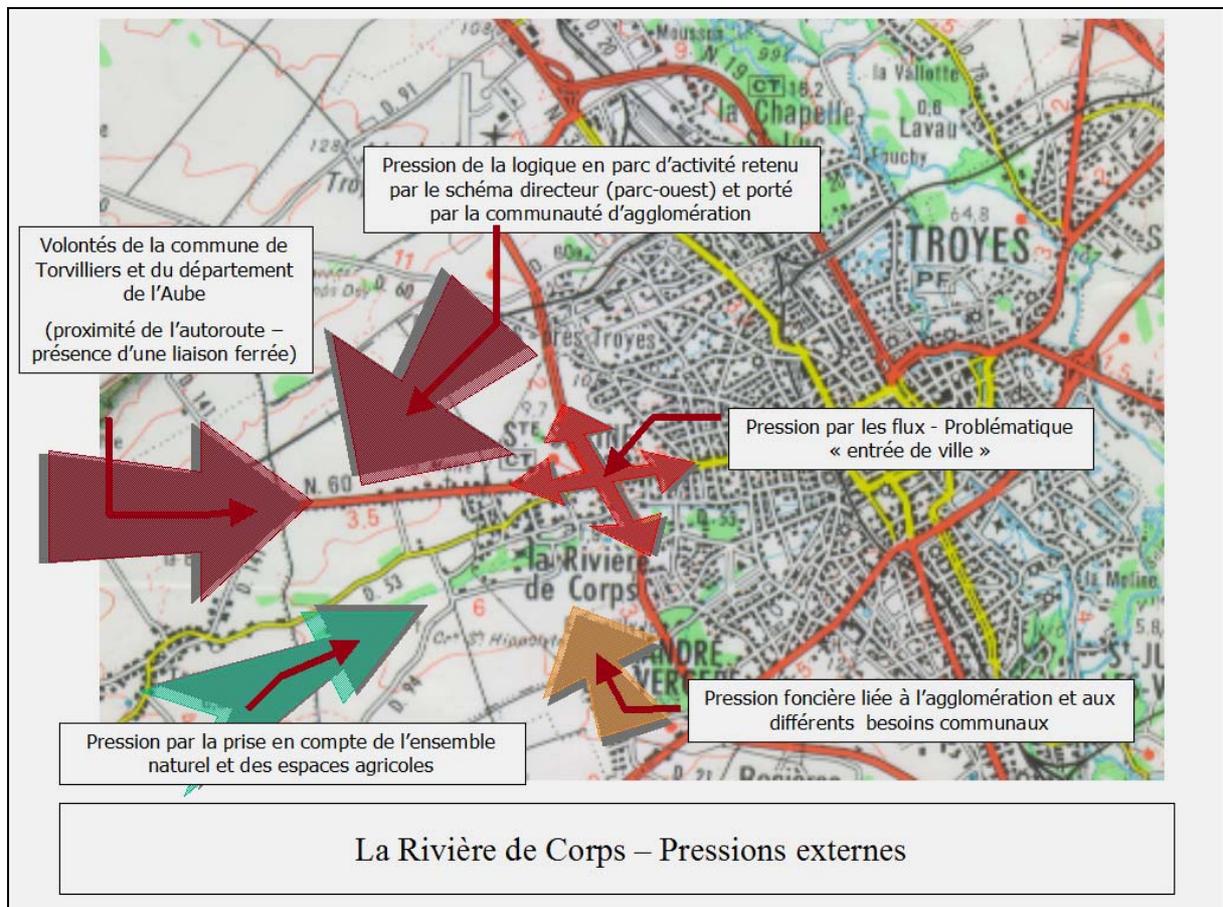
### **L'organisation et la distribution des sols sont le résultat de relations en termes de cause à effet**

L'organisation et la distribution au sol des activités est une démarche volontaire qui s'inscrit dans une politique d'aménagement du territoire. Dans le cas présent, la commune souhaite favoriser le développement de sa zone artisanale afin de garantir l'emploi, de favoriser la diversité sociale et économique, de ne pas être une commune dortoir ... Cette volonté légitime doit être mise en cohérence avec les orientations définies à l'échelle du bassin de la région troyenne – la logique de parc d'activités.

Dans le même temps, cette volonté doit être articulée aux choix et aux actions initiés par les communes rurales voisines, l'agglomération, les partenaires en général (les volontés de la commune de Torvilliers, le développement du parc-ouest, l'intervention départementale). Le choix de localisation et la spécialisation des activités ( définie par le zonage) répondent donc à une somme d'effets externes, produite par des facteurs économiques et sociaux, pouvant modifier les conditions du développement interne (c'est-à-dire les possibilités communales de spécialisation, d'équipements, de portage financier...).

La localisation des zones s'inscrit en continuité, la destination des activités prend appui sur la logique d'ensemble, c'est-à-dire la spécialisation en parcs (logistique, industrie, artisanat – commerce).

Carte 12 Pressions et projet urbain



source : P. Dal Cin à partir des documents du PADD – AUDART

Toujours sur le plan de l'organisation et de la distribution des activités et des hommes, il apparaît clairement que les choix communaux (l'organisation de l'offre en logement, la distribution des espaces prévus à cet effet) reposent aussi sur des critères de cohérence et d'équilibre, sur une dynamique de relation et de cause à effet.

Si nous regardons ce qui conditionne ces choix, nous pouvons convenir que la participation à la dynamique communautaire s'impose. Il s'agit de la mise en place d'une offre diversifiée, de critères de pourcentage en termes de locatif aidé...

Dans le même état d'esprit, la distribution des espaces prend appui sur l'organisation des réseaux de desserte portée par le Plan de Déplacement urbain, l'organisation des transports collectifs afin de rationaliser les usages.

La commune, qui n'ignore pas ses disponibilités foncières, envisage, dans le cas présent, le doublement de sa population à moyen terme à partir de données externes. Il s'agit de la pression foncière conditionnée par la présence d'une agglomération, des données relatives à l'offre communautaire sur le plan de la mixité, liées à la stratégie et à l'organisation des réseaux de desserte. La commune doit envisager le développement du parc de logements, l'accroissement de sa population à partir d'une base territoriale dépassant largement les limites du finage, et les inscrire dans un mouvement général afin d'envisager l'équilibre du système et son propre équilibre.

En ce qui concerne le choix physique des espaces, là aussi une contrainte externe agit puisque la loi recommande : d'éviter le mitage, de travailler sur les densités et les continuités. La commune organise et distribue l'habitat à l'intérieur de ses limites mais cette organisation et cette distribution s'inscrivent dans une dynamique de système (densification, continuité, rentabilisation des équipements et des voies, stratégie de coopération intercommunale).

Si nous envisageons, sous un troisième angle, les modalités de prise en compte de l'environnement naturel, nous pouvons constater que les choix communaux, en termes de structuration des espaces, ne se réduisent pas à une volonté de conservation ponctuelle, à une définition de zonage interne mais s'inscrivent dans une logique d'ensemble commandée par une volonté de préservation et de valorisation d'ensemble. Il s'agit d'un facteur d'équilibre appréhendé à l'échelle autant communale que communautaire, approché autant sur le plan écologique que patrimonial ou paysager.

L'agglomération souhaite travailler sur ses ensembles naturels fortement marqués par la vallée de Seine, son caractère alluvial. Pour cela, l'agglomération relaye une logique d'approche, énoncée par la ville-centre, en termes de trame bleue et de trame verte. La commune, dont le finage s'inscrit dans cette unité écologique, voit son réseau hydrographique s'inscrire dans cette entité et son cordon boisé entrer dans un espace plus vaste marqué par des critères de continuité et de dynamique. A son niveau et à partir de la reconnaissance patrimoniale du réseau, qui a marqué pour un temps son histoire sociale et économique (activité agricole et maraîchage), elle fait le choix de la mise en valeur des lieux, de la protection des espaces, de l'ouverture du réseau.

Ces volontés tendent à permettre la valorisation de l'identité communale mais servent de façon essentielle (l'amont du réseau) les orientations communautaires. Il s'agit de participer à une dynamisation d'ensemble, de servir un projet global dicté par la nécessité d'une gestion à l'échelle de l'unité écologique, du réseau.

### **Le territoire et la dynamique des choix communaux s'inscrivent dans un système ouvert**

L'analyse que nous venons de conduire nous permet de considérer que les choix communaux reposent sur une logique de facteurs, s'inscrivent dans un modèle en système. L'organisation et la distribution des activités comme celles de l'offre en logement répondent à des impulsions externes qui conditionnent la cohérence des choix, commandent fortement les orientations à poursuivre.

Les dynamiques qui stimulent le système communal trouvent leur logique dans le système ouvert auquel appartient la commune. Pour ne pas accroître les dysfonctionnements, la commune doit inscrire son action dans le mouvement impulsé et doit en développer les effets.

### **Le projet d'aménagement et de développement durable est un cadre de gestion des interrelations entre les facteurs**

Sur le plan de l'organisation physique des espaces, la définition des choix est conditionnée, là, par un nécessaire croisement entre les caractéristiques physiques (urbaines, naturelles et paysagères) mais aussi sociales et économiques. Il s'agit d'une logique de conciliation devant permettre l'équilibre de chacun des facteurs mais aussi l'équilibre général. Par exemple :

Agir pour l'habitat est indispensable et les choix relatifs à la nature ou à la distribution de l'offre en logement prennent appui sur le système local (l'agglomération)

Les orientations à retenir pour l'aménagement interne des zones (destinées à recevoir le logement) doivent servir l'équilibre général du système et l'action envisagée sur un facteur (habitat – logement - population) ne doit pas nuire à l'équilibre de ce même facteur ni à celui des autres facteurs (mixité sociale, déplacements, espaces naturels...);

L'action doit même, dans la mesure du possible, servir un processus de régulation des dysfonctionnements existants. Par exemple, la distribution du logement tend à réduire les transports, à servir les orientations engagées contre l'excès de rejets atmosphériques, à permettre l'implantation d'espaces verts, la protection ou la valorisation d'espaces naturels....

Quand la commune s'interroge sur l'organisation interne d'un espace (zonage PLU), elle pose en préambule :

La prise en compte de son unité naturelle de référence (la vallée des Viennes - protection des espaces, limitations des ruissellements de surfaces en direction de la vallée, ouvertures des berges, traitement paysager des abords, prise en compte et traitement des continuités) ;

La prise en compte du paysage afin de valoriser les potentialités, de traduire l'esprit communal, de servir l'image de l'agglomération (mise en valeur des vues sur la Vienne, esprit de maraîchage, entrée d'agglomération). Elle souhaite aussi structurer ses espaces afin de construire la ville, marquer les lieux (il s'agit de l'organisation des artères urbaines, du travail en séquence) ;

L'organisation et la continuité des réseaux de desserte, leur hiérarchisation, la mise en place d'un principe de liaisons douces (éviter les conflits d'usage, identifier les équipements structurants et les continuités pouvant servir le réseau d'agglomération, permettre des modes de transports doux en lien avec le paysage, l'unité naturelle).

La mise en valeur du patrimoine urbain et architectural, le respect des typologies du tissu (organisation cohérente du tissu, recul pour donner à voir les corps de ferme témoins du passé agricole, maintien des reculs et des plantations en front d'espaces).

La sécurité des usagers et des riverains et la réduction des nuisances (marquage des entrées de ville, création de voies protégées, séparation des fonctions de dessertes, recul des bâtis).

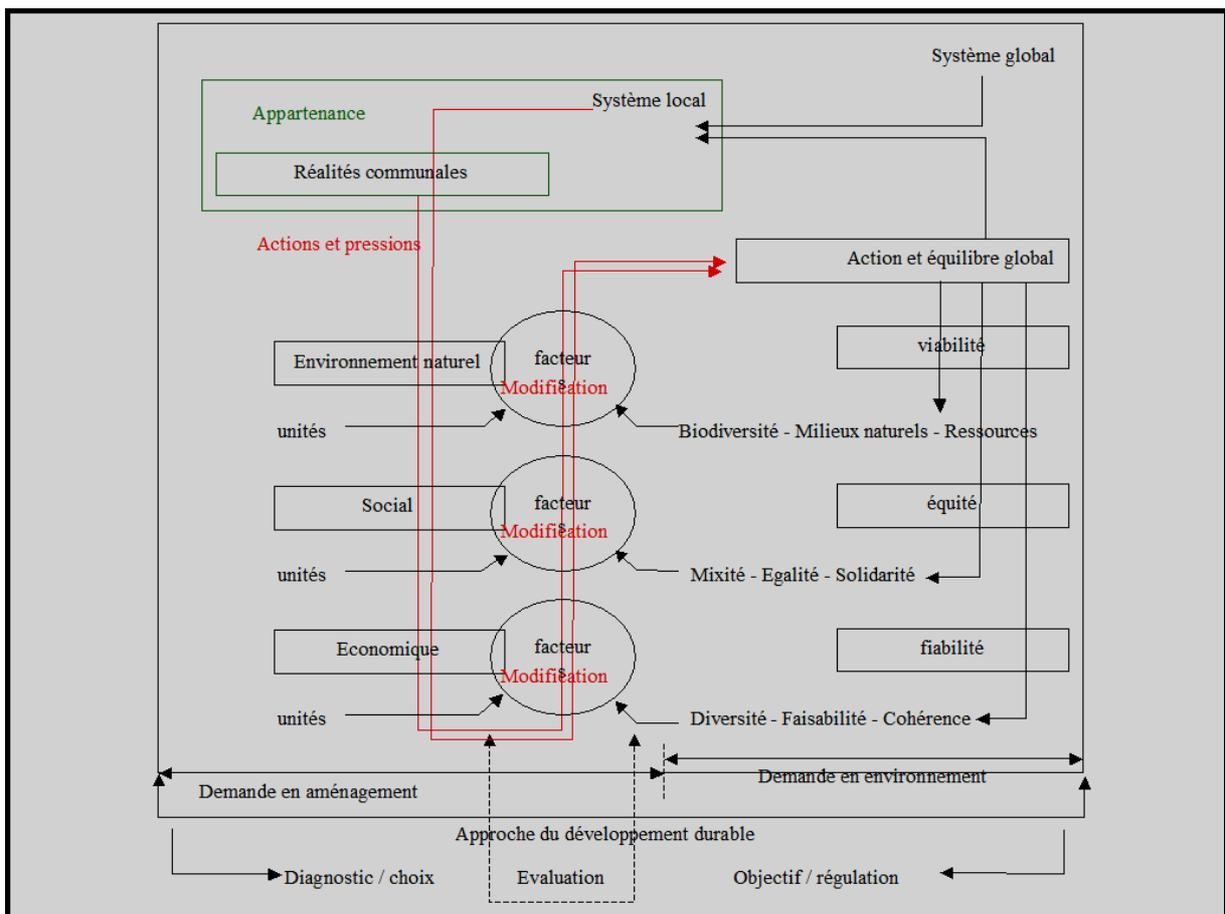
La démarche poursuivie place la problématique de l'aménagement des espaces sur un plan d'interrelations dynamiques. Le choix de la spécialisation des espaces repose sur une somme de données autant internes qu'externes. Ce choix s'inscrit dans un système ouvert et l'organisation interne de ces mêmes espaces est

commandée par un principe de conciliation entre les dynamiques spécifiques des différents facteurs.

Le territoire communal devient la portion d'un ensemble et son aménagement doit servir les dynamiques de l'ensemble même si, de toute évidence, les priorités reposent sur les particularités communales, la prise de décision de la municipalité.

Le schéma ci-après permet de tracer le contour des approches émergentes en matière d'aménagement des systèmes locaux.

Schéma 1 Systèmes locaux et aménagement du territoire



source P Dal Cin mai 2004

### **Conclusion du titre III : de l'analyse à la grille d'évaluation**

Le travail que nous venons de conduire permet, à différents égards, de saisir les réajustements en cours, d'envisager que l'aménagement du territoire s'insère de plus en plus dans une logique de système. Si nous défendons ce point de vue, il semble nécessaire de construire un modèle d'investigation capable d'en permettre l'analyse. A partir de notre investigation de terrain, des points mis en avant dans le rapport de présentation de Plan Local d'Urbanisme étudié, nous pouvons convenir que les nouveaux modes d'approches se structurent autour d'un principe de mise en relation entre différents facteurs et d'un modèle de relations de cause à effet (les actes et leurs incidences). Cette orientation nouvelle, à l'échelle locale, place la nécessité d'approcher les lieux à partir d'un modèle systémique, de placer la problématique de l'aménagement communal dans un espace ouvert et réactif car les dynamiques propres à chacun des facteurs peuvent répondre à une somme de contraintes internes et externes.

Sur le plan environnemental et du point de vue du développement durable, les grandes thématiques contemporaines ouvrent le questionnement sur les milieux et les facteurs naturels (protection - pollution), les ressources (exploitation – régulation), les populations et les groupes sociaux (équité – égalité des chances) mais aussi sur l'économie (développement), les risques de toutes natures (nuisances – atteintes aux personnes et aux ressources).

Au niveau de l'aménagement du territoire, ces interrogations se rangent dans un schéma de relation en termes de cause à effet, d'actions et résultats escomptés sur un plan transversal. Ces points de questionnement ouverts font l'objet d'une argumentation spécifique, fondée sur les particularités locales, les contraintes attachées à la zone géographique. A la fois, les choix exprimés en termes de développement urbain, de protection des espaces, de prise en compte ou de valorisation globale des facteurs naturels et sociaux doivent faire l'objet d'une explicitation et d'une argumentation cohérente vis-à-vis des contraintes et du projet de développement durable. Ce second point semble offrir un matériel de questionnement et d'évaluation même si la nécessité d'établir une hiérarchie des critères d'évaluation à partir des particularités locales s'impose.

Le matériel sur lequel nous avons travaillé et les croisements que nous avons pu faire entre les approches relatives à l'aménagement du territoire et à l'environnement nous permettent de construire une grille de questionnements transversaux. Son objet est de permettre la mesure de l'évolution des approches en matière de planification locale, de saisir le dimensionnement des considérations relatives à l'environnement et à ses problématiques du point de vue de l'aménagement du territoire. Sa construction prend appui sur nos considérations générales et les données recueillies dans le travail lié à la révision du document de planification communale étudié. Notre apport s'insère, sous un certain angle, dans les débats<sup>168</sup> relatifs à la structure du rapport de présentation du Plan Local d'Urbanisme, puisque ceux-ci tendent à commander une organisation rédactionnelle intégrant un volet d'évaluation des incidences sur l'environnement, en préparation de l'intégration de la directive européenne sur l'Evaluation des Incidences des Plans et Programmes sur l'Environnement (EIPPE), prévue en juillet 2004.

Différents points de questionnement semblent devoir être envisagés afin de pouvoir qualifier la réalité des évolutions en cours et la pertinence des approches en termes de système et de régulation.

Le premier point semble devoir s'organiser par un ensemble de questions ouvertes autour de la mesure du système et de ses facteurs. A cet effet, nous pouvons nous demander si la procédure initiée au titre de la planification locale répond à une approche basée sur un modèle systémique ouvert. Autrement dit, est-ce que la procédure en cours répond à un ensemble d'exigences et de contraintes externes ? Ce premier point doit permettre de reconnaître si l'acte de planification engagé se réduit à une approche foncière fermée (la simple considération des limites communales) ou s'insère dans un ensemble plus large. Pour ce faire, il convient de situer la nature des pressions pesant sur l'unité locale, sur les dynamiques communales. Les questions à poser sont celles des facteurs et des échelles. Elles peuvent être énoncées de la façon suivante : quelle est la nature des facteurs en jeu ? Sont-ils d'ordre naturel, social et/ ou économique ? A quels systèmes appartiennent-ils ? A quelles échelles d'action ces facteurs appartiennent-ils ?

---

<sup>168</sup> En référence aux réflexions rapportées par O Bachelard / CERTU in Techni.Cité « *Le rapport de présentation du PLU – vers des exigences de clarté* », mai 2004, page 16-19

Cette somme de questionnement, doit offrir les moyens de renseigner le système local, de définir si le périmètre d'étude appartient à un ensemble plus grand. Dans le même temps, les réponses apportées doivent donner la mesure des différentes pressions pouvant orienter les réponses que la planification locale doit apporter pour être cohérente.

Si la reconnaissance de pressions externes peut permettre de situer la nature et l'échelle des facteurs en place, et ce à quoi la commune peut et doit apporter des éléments de réponses (participer à la dynamique initiée), il convient d'en caractériser localement la nature. Autrement dit, il est nécessaire d'identifier les « objets » locaux devant être articulés à des problématiques plus larges, appartenant à une dynamique plus globale. Il s'agit de situer les facteurs, leur nature et leur composante.

En règle générale, le facteur naturel se traduit par des milieux naturels exceptionnels ou riches, la présence de ressources particulières, une importance en termes de dynamique naturelle par la diversité, la nature des sous-sols, l'ensemble écologique constitué... La commune appartient-elle à un ensemble naturel dynamique ? Quelle en est la nature ? Quelles en sont les particularités ?

Dans le même état d'esprit, le facteur social commande une prise en compte de l'offre en logement à l'échelle du bassin de vie, une amélioration des conditions de transport à l'échelle du bassin d'emploi, un accroissement des offres de services, une meilleure distribution... Les particularités communales en termes d'offre et d'organisation sont-elles soumises à un ensemble de pressions telles que la marge de manœuvre communale se restreint ? Quelles sont les contraintes en place ?

Le facteur économique oriente le développement communal, l'insère dans une logique de spécialisation avec, par exemple, la présence d'un technopole, d'une stratégie de parcs d'activités très spécialisés, d'une logique de complémentarité... Les questions ouvertes sont dès lors celles des orientations et des dynamiques communales. Les unités économiques communales sont-elles insérées dans un ensemble plus large, dans une logique de spécialisation commandée à l'échelle de l'agglomération, du bassin d'emploi, des logiques de coopération ? Font-elles partie d'un réseau structurant ? D'une filière précise ?

Ce volet de questionnement doit permettre la reconnaissance des « objets » communaux, la reconnaissance et l'appartenance de leurs dynamiques à un système ouvert, mobile et instable. La notion de système ouvert induit la prise en considération de différents « objets » locaux et leur insertion dans des dynamiques dépassant les limites du finage communal et les logiques internes.

Du décloisonnement du périmètre d'étude à l'insertion des « objets » communaux dans une logique de dynamiques ouvertes, les questions offrent la possibilité de considérer le finage communal comme une entité insérée dans un ensemble plus grand. L'espace communal et les unités qui le composent font partie d'un système dont l'équilibre est conditionné par une somme de réalités et de contraintes dépassant les limites du périmètre considéré.

Pour autant, le passage de l'aménagement du territoire à l'aménagement de l'environnement doit être encore renseigné car il s'agit de mettre en relation les choix et orientations communales avec les questions posées de façon globale. Là, le second volet de questions à structurer doit offrir les moyens de prendre la mesure des orientations prises et des choix réalisés. Il s'agit de mettre en rapport les particularités des facteurs à l'intérieur du territoire communal, les questions posées par les problématiques d'ensemble et les choix retenus. Il convient de savoir si les orientations communales sont articulées à un ensemble de questions plus larges, de problématiques globales pour lesquelles la planification locale est en devoir d'apporter des éléments de réponses. Est-ce que les réponses proposées sont commandées par de simples contraintes internes ? Sont-elles motivées par des considérations à l'échelle des ensembles constitués sur le plan environnemental, économique ou social (l'unité écologique, le bassin économique, le bassin de vie) ?

Sur le plan de l'environnement naturel, il s'agit de situer et de questionner les choix relatifs à la biodiversité et aux milieux naturels. Quelle est leur nature, leur qualité, le degré de protection envisagé, les modalités de leur prise en compte. Il s'agit aussi de considérer les ressources et la qualité des facteurs naturels tels que l'eau et l'air et, à partir de leur qualité et de leur quantité, de regarder les mesures envisagées pour gérer les ressources, réguler les éventuels dysfonctionnements, pour les protéger d'une éventuelle surexploitation ou des atteintes diffuses (déchets, pollution diffuse...).

Sur le plan social, les interrogations portent sur des données relatives au cadre de vie et au paysage, au bruit et aux nuisances, au logement comme au patrimoine, aux équipements et à la distribution des services. Il s'agit d'en reconnaître l'état, les actions de mise en valeur, les propositions en terme d'amélioration des quantités et des qualités, des diversités recherchées, la réduction des sources et des nuisances.

Sur le plan économique, le plan de questionnement porte sur la nature des activités et leur organisation spatiale, les modes de transports et les conditions d'accessibilité. Il se complète des questions relatives à l'emploi, sa nature, ses quantités et sa diversité et la somme des orientations retenues en termes de développement et de soutien, d'orientation stratégique.

Ce second volet d'investigation offre les moyens de préciser la nature des réponses apportées par la commune, à travers son action de planification, de saisir la dynamique insufflée. Pour que les actions s'inscrivent dans une logique de système, c'est-à-dire sur un plan dynamique de relations, il convient de prendre en compte l'effet recherché, la pertinence de l'action à partir des contraintes externes. Il s'agit là d'une mise en correspondance entre l'état initial, les dynamiques initiées à l'échelle du système local, les choix faits par la commune sur ses « objets » internes et les grandes questions relatives à l'équilibre du système global, à la régulation environnementale.

Le troisième volet ouvert porte sur l'évaluation des incidences. Il doit être envisagé à partir des problématiques environnementales connues et des critères du développement durable. Mixité et équité sociale au travers du logement, de l'offre de service sont des questions clefs comme celle des transports, des loisirs.

Est-ce que les orientations retenues servent la poursuite des objectifs primordiaux ?

Est-ce que les choix stratégiques tendent à améliorer le cadre de vie de tous les habitants en régulant des nuisances spécifiques, en anticipant les dysfonctionnements éventuels sur le plan de la sécurité, du paysage ?

Sur le plan économique et de l'emploi, est-ce que l'offre est adaptée en termes de qualification, de diversité par rapport aux réalités du système local, de l'unité communale ?

Est-ce que la distribution des activités prend en compte des problématiques comme celle des nuisances, de la sécurité routière, de la réduction des temps de transports ou du développement des transports en commun, de la concentration spatiale ?

Sur ce plan de l'organisation spatiale, ces points de questionnement doivent être mis en relation avec les réalités communales sur le plan naturel et environnemental. La prise en compte et le respect des qualités en termes de paysage, de milieux naturels ou de ressources, sont autant de questions ouvertes qu'il est indispensable d'appréhender.

En termes, d'évaluation, les questions portent sur la prise en compte des diversités, la réalité et la cohérence des mesures proposées en termes de régulation, de protection et/ou de valorisation. Sur le plan des facteurs naturels comme l'air et l'eau les interrogations portent sur la réduction des nuisances et des rejets, sur les anticipations envisagées afin de contribuer aux efforts globaux. Organisation du transport, structuration des réseaux, mesures de régulation sont les critères de l'investigation à conduire.

Des réalités locales aux choix communaux, le système s'insère dans une dynamique globale, se caractérise par des principes d'interrelation et d'interdépendance.

D'un point de vue général, la grille de questionnement tend à mettre en corrélation un ensemble de choix et d'orientations internes avec un ensemble de pressions locales externes. Il s'agit de saisir les facteurs et la dynamique emboîtée des systèmes. Un facteur se caractérise par un mouvement dynamique qui entraîne par rétroaction un effet sur l'équilibre des systèmes auxquels il appartient. Dans le même temps, son action est conditionnée par les effets induits des autres facteurs.

Vouloir agir pour la mixité sociale sans travailler sur l'offre de logement, la diversité de l'emploi, l'organisation des transports ou la distribution des services à partir des réalités existantes semble un effort vain. Il en est de même pour la

régulation environnementale sur le plan des milieux et des facteurs naturels. Envisager la protection d'un espace sans prendre la mesure des critères de continuité ou d'unité écologique apparaît comme un contre-sens.

Les grandes thématiques en exergue sont celles relatives aux critères du développement durable et les résultats du questionnement sont alors à mettre en corrélation. Les questions à poser deviennent transversales et s'intéressent à l'équilibre global.

Est-ce que les choix proposés participent aux efforts de la régulation environnementale, sont-ils appréhendés à partir des notions d'équilibre, d'enjeux globaux, dans une perspective de durabilité ?

Ce dernier point, la durabilité des actions envisagées, peut paraître plus difficilement évaluable. Il semble en effet difficile de dire aujourd'hui ce qui sera demain et l'observation a posteriori permet de reconnaître que finalement les villes, par exemple, sont durables dans le temps puisqu'elles existent pour la plupart d'entre elles depuis plusieurs générations<sup>169</sup>. A la fois, l'évaluation semble possible si l'on postule qu'un système est durable s'il est diversifié, s'il l'on tente de maintenir la capacité des facteurs à jouer leur rôle.

A l'échelle d'une commune, dans le cadre de la procédure de planification qui nous intéresse, il semble possible de proposer une grille dévaluation basée sur des critères de continuité et de faisabilité:

Est-ce que les orientations envisagées prennent appui sur l'existant, le prolongent et/ou le corrigent de façon appropriée ?

Il s'agit de balayer les réalités et les actions envisagées pour le bâti, le patrimoine, le paysage, les ressources naturelles, l'organisation et la distribution des activités, les voies... Est-ce que les critères de la diversité, entendus comme nécessaires à l'équilibre durable du système, sont réunis ?

---

<sup>169</sup> Cette question qui a fait et fait encore débat ne doit pas être « mé-comprise ». La notion de durabilité est entendue comme un critère tendant à garantir l'équilibre des systèmes en l'état des connaissances sur les dynamiques de ces systèmes. Une ville marquée par la ghettoïsation n'est pas durable puisqu'elle se caractérise par un ensemble de déséquilibres autant sociaux qu'économiques ou urbains. De la même façon, la gestion d'une ressource n'est pas durable si elle n'intègre pas des notions d'économies, de renouvellement, de protection. C'est vrai pour l'eau, les bois et forêts, l'énergie...

Mixité et diversité de l'habitat, distribution et multiplicité des services, des modes de déplacements, des milieux urbanisés et naturels sont les thématiques à envisager.

Dans le même état d'esprit, la notion de durabilité repose sur une condition d'action, autrement dit, dépend des moyens dont la commune dispose pour conduire sa politique de gestion. Une commune pourrait envisager de poursuivre des objectifs pertinents sur le plan de la régulation environnementale sans avoir les moyens techniques ou financiers pour les mettre en place.

De ce point de vue, des questions plus orientées sont à envisager et notamment en ce qui concerne l'économie communale. La commune est-elle physiquement et économiquement capable de supporter les efforts à entreprendre ?

A-t-elle les appuis nécessaires ? A-t-elle envisagé les faisabilités partenariales ? Sur un plan plus physique, est-elle armée pour absorber le développement envisagé ? Ne va-t-elle pas être déséquilibrée sur le plan financier, humain ou structurel, par les choix retenus ? Est-elle soutenue et accompagnée dans ses efforts par les collectivités locales ? L'acte planificateur doit être appréhendé dans son contexte, confronté aux conditions de faisabilité, testé en termes d'équilibre spatial, physique, démographique et économique.

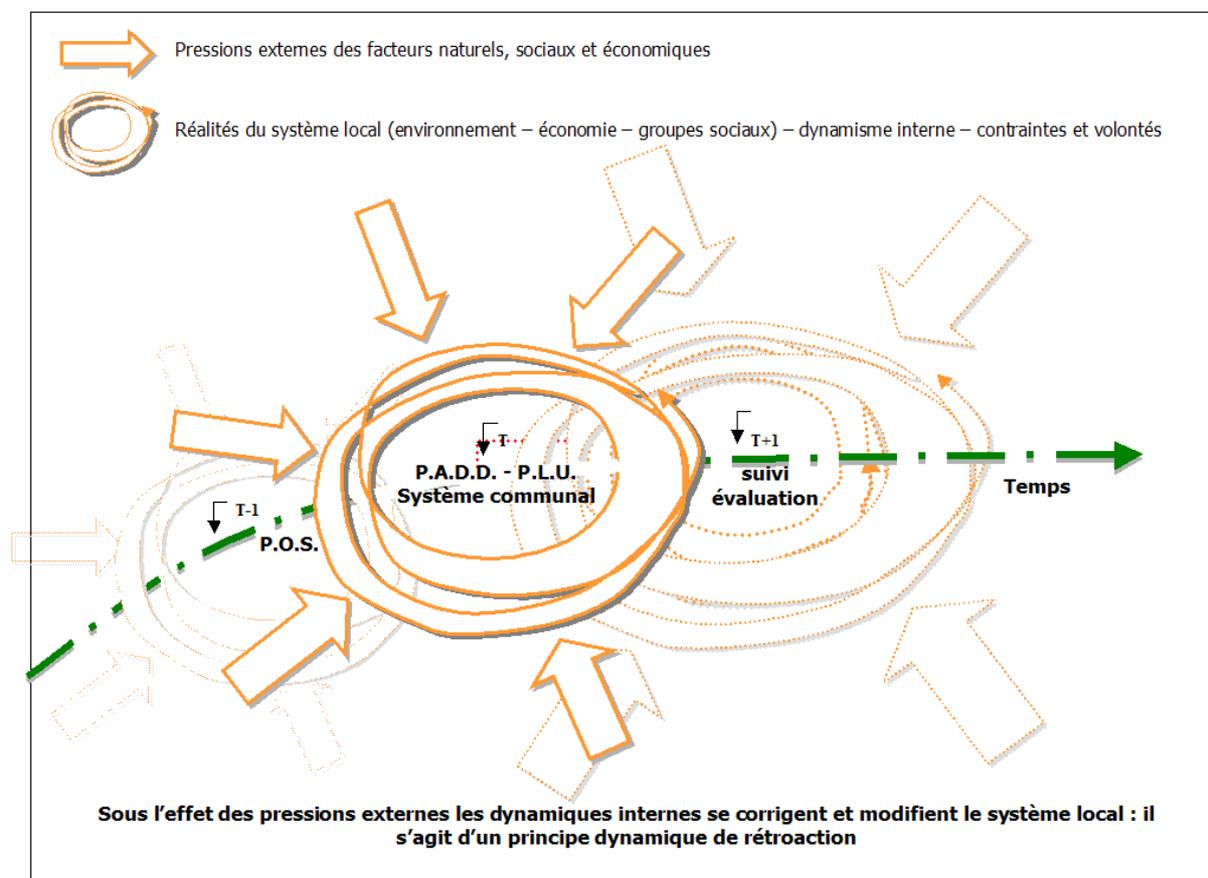
Si nous reprenons les différents temps de questionnement proposés et la grille des points d'interrogation, nous pouvons envisager qu'une évaluation de la planification locale en termes d'aménagement de l'environnement puisse être conduite.

Elle doit prendre appui sur le territoire communal, reconnaître les systèmes dans lesquels l'unité communale agit sur le plan environnemental, économique et social. Elle doit identifier les dynamiques en cours, les pressions et les conditions d'équilibre des facteurs.

Une fois ces points consignés, le travail à conduire porte sur la confrontation des choix (évalués dans leur contexte de cohérence locale) aux questions posées par les grandes thématiques de la régulation environnementale. Il s'agit là d'identifier les conditions d'équilibre de chacun des facteurs et d'ouvrir les questions relatives à leurs interrelations. Ce second point doit permettre de reconnaître la cohérence d'ensemble, de situer le mouvement correctif apporté par rapport aux grands enjeux, aux critères du développement durable.

Enfin et par rapport à ce critère de durabilité, le dernier temps de l'évaluation doit porter sur les conditions de faisabilité sur le plan physique et économique en appui des réalités locales. Ce dernier point doit permettre de dire si les façons dont la municipalité tend à organiser son espace, à disposer avec ordre ses activités, les hommes et les moyens de communication dont elle dispose, sont conformes aux contraintes qu'elle rencontre, envisageables dans le temps et dans l'espace. Le schéma ci-après permet de rendre compte de la posture d'analyse à envisager.

Schéma 2 - Environnement local et dynamismes externes



source P Dal Cin mai 2004

## **Conclusion / discussion : De l'aménagement du territoire à l'aménagement de l'environnement**

---

Les hypothèses que nous avons placées en préambule nous ont conduit à rechercher ce que les notions d'aménagement du territoire et d'environnement pouvaient contenir, à envisager les outils que les politiques publiques y afférant pouvaient mettre en œuvre et à en mesurer, au moins d'une façon ponctuelle, une des modalités opérationnelles.

Sur un plan général, ce travail de recherche nous a permis d'établir que la politique publique de l'aménagement du territoire se caractérise par la mise en place d'un ensemble de cadres ayant pour fin de permettre la régulation des dysfonctionnements territoriaux, le comblement des carences structurelles, l'organisation des volontés et des attentes en termes d'aménagement, la recherche d'une cohérence organisationnelle des actions dans l'espace et dans le temps.

Cette politique publique, qui ne dévie pas de ses objectifs initiaux, est fertilisée par un ensemble complexe de données ayant à voir avec l'environnement, avec la politique publique du même nom, avec les problématiques soulevées à l'échelle globale. Cette fertilisation, croisée par ailleurs, promeut la politique publique de

l'aménagement du territoire au rang d'outil majeur dans la poursuite des objectifs de régulation, de promotion et de mise en œuvre des critères du développement durable. Il s'agit d'une politique de conciliation entre différents enjeux territoriaux, d'un levier pour la régulation des systèmes locaux afin de favoriser l'équilibre du système global.

Si nous considérons les moyens mis en œuvre par l'Etat, durant la courte histoire de la politique publique de l'aménagement du territoire, il est établi que celui-ci utilise les voies réglementaires et contractuelles, porte un ensemble d'actions qu'il juge nécessaires à l'adaptation de l'ensemble national, à la dynamisation des ensembles régionaux. Notre investigation nous permet de considérer que l'action de l'Etat se modifie à partir des contraintes que les mutations du monde induisent, des difficultés que les ensembles régionaux rencontrent dans leur politique de développement.

La politique publique dont la motivation première reste la même, l'adaptation du territoire, de la structure de la France, se spécifie au fil du temps, passe d'une politique d'objets à une logique de processus. Les politiques du transport, de l'énergie, du logement ou de développement régional et de reconversion constituent les grands secteurs de compétences que l'Etat partage, de façon graduelle, avec les collectivités locales.

L'évolution constatée est celle d'une modification de l'action de l'Etat avec un retrait des compétences centralisées pour une autonomie d'action plus locale, un rapprochement des échelles décisionnelles et de mise en œuvre. A la fois, ce processus de « désengagement » est accompagné d'un encadrement plus ferme des attentes et est rendu conditionnel en termes de financement et d'association. Les régions contractualisent pour le développement économique et l'amélioration des infrastructures, les communes participent à la politique du logement et des équipements, à l'organisation du foncier et des droits attachés.

Au cours du temps, sur le plan législatif, l'Etat instaure une politique de planification à-même de rendre opérationnelles les volontés et les attentes aux échelles régionales et locales et impose les priorités à poursuivre, les domaines à intégrer. L'évolution de la politique publique est, sur ce point, assez manifeste puisque les

différentes avancées conduisent au dépassement des logiques foncières, induisent la prise en compte des dynamismes locaux à l'échelle des bassins d'emploi, des aires agglomérées ou des pays ; elles forcent à la formulation d'un projet et imposent sur le plan conceptuel les critères du développement durable.

Si nous reprenons les points saillants de notre recherche, nous pouvons convenir que, confronté aux mutations économiques, sociales, politiques (mondialisation, globalisation), aux problématiques globales des équilibres naturels et aux questions de leurs régulations, l'Etat ré-envisage les moyens de son action, redéfinit les cadres d'application. Dans un contexte européen et mondial, il décentralise son action puis réorganise ses domaines de compétences et, enfin, remet en question les conditions de sa participation financière.

Cette phase de réajustement le conduit, dans un premier temps, à une redécouverte des particularités régionales, puis à la reconnaissance des ensembles locaux, de leur pouvoir et de leur capacité d'action. Sans que ses volontés se rétractent, le rôle et l'implication de l'Etat évoluent. Ses actions s'orientent vers l'accompagnement et la mise en œuvre du projet européen sur les plans économiques, structurels et politiques. Pour ce faire, il définit des directives territoriales d'aménagement et établit des schémas de services collectifs. Porté par l'histoire sociale du pays, il fait évoluer sa politique contractuelle et les cadres de la planification. L'Etat tend à une plus grande cohérence d'action, ce qui se traduit par un assemblage de moyens et de conditions d'action.

En ce qui concerne la contractualisation, celle-ci, toujours commandée par une volonté d'adaptation des ensembles régionaux, s'insère de plus en plus dans un cadre global et est de plus en plus soumise à conditions. Il s'agit des critères de cohérence entre les actions portées aux différentes échelles territoriales, de participation croisée en termes de financement, de la présence d'un projet partagé par les acteurs, de l'énoncé des modalités de suivi et d'évaluation.

Pour ce qui est de la planification, l'Etat tend à la mise en place de cadres faisant appel au projet local et cela à partir d'échelles pressenties comme pertinentes. Il attend, sur la base d'un diagnostic, un projet servant la poursuite des objectifs

primordiaux à l'équilibre global et à-même d'offrir aux ensembles locaux la possibilité de l'action, sans soustraire les volontés à la conformité des choix et des orientations définies aux échelles supérieures. Les réelles dimensions données à la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme, pour notre propos, sont celles de l'organisation cohérente des territoires locaux, des droits attachés au sol. Cette organisation est rendue cohérente, non à partir d'une logique foncière ou de limites territoriales fermées, mais à partir des systèmes locaux approchés et d'un projet partagé en termes d'aménagement et de développement durable. Le projet offre, lui, les moyens d'une stratégie d'actions adaptée (ou reconnue comme adaptée) aux réalités locales (ses particularités); performante en termes de prise en compte de l'environnement et de ses facteurs ou de ses ensembles vis-à-vis des questions de la régulation des dysfonctionnements.

L'Etat, par l'intermédiaire des règles qu'il énonce, affirme, en complément de son action de soutien, son rôle de coordonnateur. De ce point de vue, il a en charge d'impulser les moyens de l'action, de veiller aux respects des objectifs et des intérêts collectifs. Il s'impose comme le garant et le relais de la poursuite des objectifs du développement durable, des équilibres spatiaux et temporels du système global. A ce titre, il promeut des leviers ayant pour objet la régulation des systèmes locaux.

Sur ce plan, la diversité des spécificités locales force l'Etat à favoriser, d'une part, le dimensionnement des actions à l'échelle des ensembles territoriaux pouvant être reconnus comme des espaces de cohérence territoriale et, d'autre part, à permettre et à soutenir les projets nés de la concertation des acteurs, rendus compatibles entre eux et adaptés aux impératifs de régulation globale.

Si nous examinons les apports de notre travail de terrain, en prolongement de ces différentes considérations, il semble possible d'admettre que les cadres initiés par l'Etat induisent une remise en perspective des façons d'appréhender et de mettre en œuvre l'aménagement local. L'organisation et la disposition des hommes et des activités restent des constantes, par la définition des droits attachés au sol, mais les données qui les motivent se dimensionnent à partir d'un espace, qu'il faut savoir reconnaître plus dynamique et plus ouvert que les simples limites d'un finage communal.

Si notre travail de recherche met en évidence le glissement des politiques publiques de l'aménagement du territoire vers la notion d'aménagement de l'environnement, et cela à partir d'une fertilisation portée par l'évolution de la politique publique de l'environnement, il nous semble important de situer les évolutions de cette même politique publique afin de rendre compte des données qui ont participé à ce réajustement. Notre travail de recherche permet de reconnaître qu'au fil du temps, les approches se réajustent.

En premier lieu, les questions ouvertes se centrent autour des problématiques de la protection. Il s'agit de la protection de la nature, avec la prise en compte des grands ensembles et des espèces, de la protection de l'homme, de sa santé, puis de ses conditions de vie, de la protection des dynamiques environnementales globales avec la qualité et la quantité des facteurs naturels, la prise en compte des grands équilibres dynamiques, y compris sociaux. La trajectoire dessinée passe de l'objet, la nature, au système dans lequel il s'insère, l'environnement global, et à ses facteurs.

Initialement, les voies réglementaires et législatives construisent un arsenal protecteur et défensif en prolongement des rencontres et des accords internationaux. L'arsenal de protection est initié sur un modèle de réglementations, de normalisations et de zonages et, en cela, affirme une opposition relative entre la nature et les activités humaines considérées comme prédatrices.

Problématiques sur le fond (protéger ici et maintenant pour mieux exploiter demain) comme sur la forme (la difficulté à mettre en application les mesures) et face à la complexité croissante du monde, à l'évolution du savoir, aux limites des tentatives de régulation et à l'accroissement des dysfonctionnements, les volontés protectrices se redimensionnent à l'échelle de l'environnement et des problèmes que ses déséquilibres posent. Ces derniers concernent les ressources (l'affaiblissement), les établissements humains (les inégalités), les ensembles naturels (la dégradation) et les espèces (la diminution), la dégradation des conditions de vie (pollutions, atteintes aux biens et aux personnes, etc.).

Au cours du temps, avec l'avancée du savoir, l'évolution des capacités d'évaluation et la disponibilité croissante de l'information, les questions se globalisent. La protection de la nature et de l'environnement devient une préoccupation internationale, gouvernementale, régionale et citoyenne. En France, les voies

réglementaires se renforcent et se diffusent dans tout l'arsenal législatif allant jusqu'à la réflexion de l'insertion constitutionnelle.

La multiplicité des champs à considérer et des questions imbriquées motive la mise en place d'un corps de règles dont la principale intention est de rendre préalable la prise en compte des atteintes pouvant être induites à l'environnement et à ses facteurs par le développement des activités et des actions individuelles. La protection et la régulation sont liées. Elles questionnent le développement des activités à partir des problèmes que ces dernières peuvent poser à l'équilibre du système global, à la dynamique des facteurs locaux.

Dans cet ensemble complexe, mariant le local au global et l'immédiat au futur, l'Etat commande la protection de la nature et de ses ensembles, des biens et des personnes, de l'environnement et de ses facteurs de façon transversale. Il émet des règles ayant pour objet de réguler les atteintes, de commander une stratégie de concertation et de conciliation des enjeux afin de poursuivre les volontés et les nécessités de régulation. Il rend obligatoire la prise en compte préalable des problèmes environnementaux, par des études préalables, ainsi que l'information du public. Il organise et promeut des stratégies financières de régulation.

Si les mutations que la société française a vécues ont conduit l'Etat, dans le cadre de sa politique publique de l'aménagement du territoire, à redécouvrir son territoire et les ensembles dynamiques qui le composent, les questions soulevées par la problématique environnementale l'ont conduit à dépasser ses intentions de protection localisée et l'ont appelé à porter la question de l'environnement, celles de l'équilibre de ses facteurs et des régulations nécessaires, comme un préalable à l'action.

Sur le plan stratégique, association, participation et coordination des actions s'imposent comme les moyens adaptés à l'organisation des régulations positives, tout comme la mise en place de structures de contrôle, d'évaluation et de suivi.

Les intentions de l'Etat s'inscrivent dans un processus international d'actions. Elles suivent l'évolution et la reconnaissance du concept d'environnement, et tentent de se caler sur un modèle d'action systémique, c'est-à-dire sur un modèle dynamique de relations en termes de causes à effets. Les outils évoluent et se complètent allant de l'arsenal protecteur (la position défensive), à l'intégration des

moyens (la régulation interne), et la prise en charge préalable et volontaire ou tout du moins à la reconnaissance de sa nécessité dans un espace / temps intergénérationnel (le projet, le programme, le plan : de la charte au plan local d'urbanisme).

Si, dans un premier temps, nous pouvons appréhender l'évolution de la politique publique de l'aménagement du territoire et, dans un second temps, saisir le contexte des politiques publiques qui a motivé ce réajustement conceptuel, il semble opportun de repérer l'évolution des rapports entre les deux politiques publiques et plus loin le rapport dialectique entre ces deux champs de compétences qui, de prime abord et sous un certain angle, peuvent apparaître comme antagonistes.

Notons que les réajustements constatés portent autant sur les façons d'appréhender l'environnement que sur les façons d'envisager les actions ou de conduire la prise en compte des objectifs de régulation.

L'hypothèse de la dialectique établie entre les deux politiques publiques nous a conduit à rechercher les logiques développées, les moyens et les finalités poursuivies entre ces deux domaines initialement distincts. A partir des données tangibles que nous avons exploitées, les évolutions sont caractérisées par le passage d'une logique d'opposition à une logique d'intégration préalable, par le passage d'une politique d'objets à une politique de processus. Ce mouvement peut être appréhendé par les rapprochements en termes de stratégies et de moyens entre les deux politiques publiques conduites par l'Etat français.

A cet effet, nous pouvons remarquer que ce retournement (de l'opposition à l'intégration et à la prise en compte préalable) s'adosse à une évolution conceptuelle forte. Il nous semble en effet possible de considérer qu'il s'agit du passage, et de la reconnaissance, de l'objet «nature» au sujet «environnement» ; de la mise en perspective temporelle (ce que la question des équilibres environnementaux pose suivant un plan dynamique). Tant que les considérations portent sur des objets (les ensembles naturels, les espèces, les ressources, l'eau, etc.) une logique d'opposition peut fonctionner sur le plan conceptuel ou juridique, et cela, (au)tant sur le plan qualitatif que quantitatif (normalisation, seuil, etc.). En revanche avec la multiplicité des dysfonctionnements, la prise en compte de critères relatifs aux équilibres, aux échelles et aux dynamiques, il semble beaucoup plus difficile de l'envisager. Or, la

reconnaissance croissante des dysfonctionnements environnementaux, avec toutes les limites que les tentatives préalables de régulation contiennent, pose justement, et en sus, cette question des déséquilibres et des dynamiques à des échelles de temps et d'espaces très diverses.

Cette évolution conceptuelle, en termes d'approche, devient notoire avec la formalisation du concept de développement durable au tournant des années quatre-vingt / quatre-vingt dix. Cette notion lie dans le champ de la protection, des volontés de régulations et des attentes en termes d'organisation des ensembles locaux,<sup>170</sup> par la dimension temporelle.

A partir de cet instant, la protection de la nature devient, non pas accessoire ou spécifique, mais partie intégrée d'une volonté plus globale de préservation des conditions de vie à un instant T et T+1 et cela à toutes les échelles que le système terrestre peut contenir.

En cela, le rapport entre l'environnement et l'aménagement n'est plus organisé par la simple nécessité de protection, ni par la pure question de l'intégration mais par une nécessaire stratégie préalable à l'action.

La situation environnementale et l'action des hommes sont mises en vis-à-vis. Elles sont de plus en plus appréhendées comme les données d'un mouvement dynamique dans l'espace et dans le temps (l'environnement global). Elles motivent le diagnostic préalable (l'état), le projet (les volontés), la conformité des objectifs locaux et des impératifs globaux (l'équilibre), la prise en compte de l'effet ou de sa perspective durable (le soutenable).

Si nous mettons en perspective notre analyse générale et notre travail de terrain, il semble possible de saisir, au moins partiellement, la portée des évolutions. Notre investigation nous permet de reconnaître la réalité, à un instant T, des liens tissés entre préoccupations environnementales et orientations d'aménagement, même si des points restent discutables et/ou à investir de façon plus détaillée.

La procédure de révision du document de la planification locale que nous avons étudié démontre que l'évolution majeure se caractérise par un renouvellement des

---

<sup>170</sup> Nous faisons référence aux systèmes locaux en opposition au système global.

approches en matière de territoire et d'actions. Pour les acteurs communaux, ayant eu à participer de façon active au cours de la révision du document de la planification, le principal travail a été d'envisager, de conceptualiser et d'insérer les réalités communales dans un ensemble plus grand, de reconnaître les pressions externes et les dynamiques internes induites. La mise en relation des ensembles et des unités a permis une approche ouverte du territoire et de son aménagement, une articulation entre les échelles, les volontés et les attentes. La « redécouverte » du territoire communal, prolongée par la formulation du projet d'aménagement et de développement durable, a offert les moyens d'approcher les orientations d'aménagement suivant un plan dynamique, de positionner un ensemble de critères relatifs à la pertinence et à la cohérence des choix, à la validité des orientations communales à l'intérieur de l'ensemble auquel elle appartient.

La prise en compte des réalités naturelles et de leur dynamique d'ensemble, du patrimoine rural, social et urbain a structuré les choix comme les volontés régulatrices en matière de transport, de nuisances ou d'atteintes aux milieux et aux ressources. L'aménagement du territoire communal prend appui sur une notion de système emboîté, d'interaction et d'incidence entre les facteurs économique, sociaux et naturels. Il sert et « répond à » une dynamique plus globale, s'inscrit dans une approche sensible en termes de dynamismes locaux.

Si, d'un point de vue général, nous mettons en relation nos trois temps de recherche et que nous tentons d'en rapprocher les apports, il nous semble possible d'accepter, aujourd'hui, l'idée que l'aménagement du territoire peut être appréhendé comme l'aménagement des systèmes locaux, et que les outils portés par les deux politiques publiques le démontrent, tout comme les tentatives de réorganisation de l'administration territoriale. Il s'agit, selon nous, d'une amorce, de l'enclenchement d'un processus qui peut être développé dans le temps et affirmé et pour lequel des modalités d'évaluation et de suivi doivent permettre de l'observer.

Notre point de vue repose sur le constat qu'il existe une réelle convergence en termes de poursuite d'objectifs entre les deux politiques publiques, un rapprochement de moyens et que les procédures qui commandent aujourd'hui l'aménagement du territoire s'apparentent à des procédures de régulation positive en matière de problématique environnementale, de développement durable.

Les deux politiques publiques recherchent des cadres négociés de mise en œuvre, basés sur l'identification des particularités locales, développés par l'implication et la participation des acteurs.

Les deux prennent appui sur les réalités locales et les dynamismes en place plutôt que de se reposer sur les découpages administratifs préalablement institués par l'histoire politique du pays.

Les deux envisagent la mise en œuvre des actions à partir d'un diagnostic préalable, d'un projet formulé et formalisé et d'un cadre de suivi et d'évaluation.

Ces trois points de convergences semblent trouver leur raison sous l'effet combiné de plusieurs facteurs.

Suivant un premier plan, il s'agit de la reconnaissance et de la diffusion croissante du concept de développement durable. La notion de durabilité offre la possibilité de marier les échelles de temps. La protection de l'environnement, qui pouvait apparaître comme une position absolue (une revendication sociale, culturelle ou politique), devient nécessaire au maintien des équilibres à court terme (à l'échelle planétaire). L'aménagement du territoire, dont les motivations initiales reposent sur la correction d'un déséquilibre patent, peut, et doit, être articulé avec le long terme (à l'échelle sociale) car les déséquilibres environnementaux menacent l'équilibre de la société dans son ensemble. Les sujets de préoccupation portent sur les équilibres démographiques, le maintien et le développement d'activités respectueuses de l'environnement, la qualité et la quantité des facteurs naturels, le milieu et le cadre de vie. La notion de projet durable trouve ici son fondement.

Sur un deuxième plan, il semble que les convergences soient nourries des difficultés que l'Etat a pour assurer la réelle efficacité des régulations, jusqu'alors envisagées sur un modèle d'opposition ou d'intégration, et organisées par un corps de règles imposées. L'association des acteurs, la définition d'un contrat d'objectifs ou l'association financière semblent offrir les moyens de dépasser les limites des anciens modes de régulation (sans les supprimer), tout comme la remise en perspective des échelles et des cadres de la planification. De ce point de vue, il semble nécessaire d'admettre que la régulation des systèmes est au cœur des questions en cours et que l'efficacité des volontés régulatrices passe par la mise en œuvre de régulations graduelles transversales et négociées. De la même façon, ce réajustement des formes de régulation s'inscrit dans un mouvement général ayant

trait à l'évolution des moyens et des stratégies internationales pour parvenir à poursuivre ses actions correctives.

D'un troisième point de vue, la montée en puissance des notions de système, de réseaux et d'interdépendances, force au dépassement des approches sectorielles et au maillage des échelles institutionnelles. La recherche des territoires pertinents pour la définition des priorités, le portage des projets ou la mise en œuvre des actions, couplés à une redéfinition ou à un assouplissement des modes de coopération intercommunale en sont, de toute évidence, les marques tangibles. Cette approche systémique du monde tend à assurer le dépassement des clivages et des frontières, à rapprocher les volontés locales en matière de développement et les contraintes globales reconnues ou dictées par la société internationale en matière d'environnement. Les villes, les espaces ruraux ne sont pas des systèmes atomisés mais des ensembles polarisés, dynamisés par des réseaux et des connexions de toutes sortes. Ensemble, ils appartiennent à des systèmes plus grands, appréhendés aujourd'hui, au moins, à partir d'un schéma européen.

Enfin, si l'on examine les recommandations portées par les deux politiques publiques, il semble nécessaire de reconnaître que l'une et l'autre tendent à la globalisation des problématiques, forcent à la prise en compte des critères autant sociaux que naturels en termes d'équilibre, de qualité et/ou de quantité et, de ce point de vue, la similitude des points entre les différentes approches est notable. Elle est contenue dans les chartes pour l'environnement, dans les agendas 21 locaux ou dans les recommandations et thématiques soulevées par la loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, la mise en place des chartes de développement par exemple ou des considérations nécessaires à la reconnaissance des périmètres cohérents promus par la loi Solidarité et Renouvellement urbains, au travers des Schémas de COhérence Territoriale ou des impératifs d'ouverture et de cohésion, contenus dans les Plans Locaux d'Urbanisme.

Cet ensemble de commentaires en appui de notre travail de recherche nous permet de soutenir la thèse selon laquelle la politique publique de l'aménagement du territoire tend à devenir une politique publique de l'aménagement de l'environnement et ou qu'une politique publique de l'aménagement de l'environnement se dessine. Cette affirmation est motivée par l'observation des orientations que la politique publique de l'aménagement du territoire commande, comme celles des volontés

qu'elle poursuit dans sa dynamisation des ensembles territoriaux, dans la prise en compte des impératifs de régulation environnementale.

A cet effet, si nous observons les orientations que poursuit l'Etat dans le développement de sa politique publique, il nous semble nécessaire de reconnaître que celui-ci formalise des règles ayant pour fin d'organiser l'autonomie locale afin de favoriser la prise en compte et la poursuite des critères du développement durable à l'intérieur des ensembles territoriaux reconnus comme pertinents pour participer à l'équilibre du territoire et de l'environnement global.

La compétence de l'Etat, en matière d'aménagement du territoire, se réduit ou se spécifie pour faire, en partie, place à une politique d'encadrement, de dynamisation et de mise en conformité des ensembles locaux. La responsabilité de l'Etat dans cette approche systémique porte sur la cohérence des objectifs localement poursuivis à partir des exigences du monde contemporain, de l'Europe, des dynamiques globales qui caractérisent l'équilibre du système terrestre.

L'Etat devient le garant des équilibres locaux à l'intérieur de son espace national même si, de ce point de vue, les limites frontalières sont parfois assouplies. A l'échelle locale, les acteurs rassemblés dans un collectif de projet ont en charge de promouvoir un développement durable, un aménagement écologiquement viable du système local. Cette promotion se fait en appui de réalités territoriales que les flux et les réseaux dynamisent et que les équilibres naturels commandent suivant des critères de qualité et quantité. La prise en compte de l'environnement, dans toute sa complexité, de la stratégie des acteurs, des conditions territoriales et des particularités sociales, font partie d'un ensemble complexe que le collectif a en charge d'identifier afin de poursuivre ses volontés d'aménagement et de développement.

L'échelon local est reconnu comme cet ensemble particulier et dynamique qui concourt à la dynamisation du système global, à l'équilibre des facteurs.

Si, à ces différents points de vue, notre travail affirme la transition que la politique publique de l'aménagement du territoire est en train de poursuivre, il permet aussi de mettre à jour différentes difficultés à cette évolution. Celles-ci sont en partie liées aux vocables utilisés et aux conceptions y afférant (qui divergent parfois de façon notable), aux échelles décisionnelles, aux limites et au maillage des compétences

qui y sont associées ainsi qu'à la réelle pertinence des échelles de prise en compte pour les tentatives de régulation.

Pour ce qui est des vocables utilisés et des conceptions y afférant, l'environnement est de loin le plus problématique. Son approche reste ancrée, sur le plan de la communication au moins, dans une notion de nature, de naturel et/ou de cadre de vie, de paysage. Il semble en effet difficile de faire admettre l'approche des problématiques sociales et ou économiques en termes d'environnement, de facteurs, de relations de cause à effet. A la fois, notons que les ouvertures proposées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains en termes de mixité et de diversité semblent être opérantes et semblent offrir les moyens d'un renouvellement sur le plan de l'aménagement.

Dans la même idée, la notion de développement durable reste relativement insaisissable et semble se réduire à une nécessaire cohérence réglementaire entre les documents émis aux différentes échelles territoriales. De ce point de vue, il semble que devient durable un aménagement capable de répondre aux contraintes externes sans pour autant être mis en relation avec les grandes questions de la régulation environnementale, du rôle des systèmes locaux.

Ce point ne semble pas être isolé des problèmes soulevés par les questions relatives aux échelles décisionnelles et celles des limites territoriales.

Pour le cas que nous avons eu à étudier, la prise en compte des différentes attentes se sont corrélées de façon positive sous l'effet d'une conjonction de circonstances particulières.

A ce propos nous pouvons relever que la délégation du maire à son adjoint en charge de l'urbanisme s'est traduit par une notion de responsabilité individuelle. Le maire adjoint s'est investi de façon importante, afin de mener à bien le projet, a posé un ensemble de questions nécessaires à sa propre maîtrise du sujet et, de fait, a nourri les réflexions en cours, a fertilisé le travail de la commission.

Sur le plan de l'environnement naturel, la sensibilisation des élus et sur un plan plus général des acteurs communaux s'est avérée importante car, depuis 1992, la ville de Troyes relayée par l'agglomération fournit un travail de sensibilisation sous les intitulés de trame-verte / trame-bleue. De plus, la commune, sensibilisée à cette question du patrimoine naturel, lors de la révision de son Plan d'Occupation des Sols en 1990, a saisi l'occasion d'affirmer ses volontés de valorisation de l'entité naturelle

de la vallée des Viennes (un projet de requalification du centre-bourg est en cours) et revendiquer son identité « verte » au sein de l'ensemble aggloméré. Cette prise en compte de l'entité naturelle de la vallée des Viennes a aussi été motivée par le fait qu'elle abrite en son sein la trame du patrimoine social et économique de la commune (le maraîchage, le patrimoine rural bâti), ce qui a eu pour effet de lier la protection de l'environnement et la protection patrimoniale.

Sur un autre plan, l'évolution de l'agglomération à l'échelle départementale et régionale (importance, attractivité, emploi, rayonnement) a mis en évidence le rôle des villes de la première couronne troyenne par leur capacité d'accueil en terme de logement, d'activité. Cette particularité locale, une ville centre d'un peu plus de soixante-mille habitants (Troyes) et dix communes de tailles modestes (deux à quatorze mille habitants), a renforcé l'attention des élus de la commune étudiée vis à vis des problématiques du logement social, de l'accession à la propriété, du développement des zones d'activités, des problèmes de flux de transit, etc.

Ce second point, la particularité départementale en terme de maillage urbain, produit aussi l'effet de dynamiser les attentions et les moyens en terme de développement économique, un soutien aux zones d'activités, la mobilisation des efforts en terme d'aménagement et d'équipement. De ce point de vue, les attentes et les volontés exprimées par le département et par l'agglomération troyenne (Parc-ouest), ont pu être intégrées et prise en compte par l'intermédiaire des études « entrée de ville » (en bordure de finage) relatives à la levée de l'inconstructibilité le long de la RN 60/2060 (étude L111.1-4) conduites pendant la procédure de révision.

En sus, cette prise en compte croisée des attentes a sans doute aussi été facilitée par le fait que l'Agence d'Urbanisme d'Aménagement et de Développement de la Région Troyenne a conduit les différentes études et a su croiser les données, conformément à ses missions et à ses volontés de servir et de participer au développement global de l'ensemble aggloméré.

Cette conjonction de circonstances particulières, qui n'est pas de notre point de vue un cas isolé (in fine tout territoire présente des particularités, des atouts et des faiblesses), souligne l'importance de la nécessaire prise en main par les acteurs locaux des processus d'élaboration des documents d'urbanisme d'un point de vue global. Elle met aussi en évidence, la nécessité de croisement des attentes et des vues en matière d'aménagement et d'équipement d'un territoire afin de bien cerner la

dynamique du développement local, de bien identifier la volonté des acteurs dont l'action à l'intérieur du finage et/ou à ses franges peut jouer un rôle déterminant pour l'équilibre spatial et environnemental des lieux. Enfin, elle permet de se questionner sur le rapprochement des notions et des réalités de l'aménagement, du patrimoine et de l'environnement puisqu'une des données de la relative réussite à la révision de ce document d'urbanisme semble avoir été la mutualisation de ces trois champs.

Dans le même temps, un regard critique pourrait mettre en évidence que les positions des uns ont rejoint celles des autres sans que les questions de fond quant à la prise en compte de l'environnement aient été envisagées et que seul notre travail de recherche permet de mettre en évidence la relative pertinence des avancées.

De ce point de vue, il est vrai que la conciliation des enjeux ne semble pas avoir explicitement porté sur des questions relatives à la régulation environnementale : les acteurs ne se sont pas saisis du problème de l'aménagement en se posant ensemble la question d'une gestion dynamique de l'environnement local, même si celui-ci s'impose en tant que réalité.

La vallée des Viennes fait partie du réseau hydrographique de l'agglomération, participe à la qualité et à l'image de la commune dans l'agglomération, s'inscrit dans l'histoire économique et sociale des lieux.

Le développement du Parc-ouest, dont l'emplacement (proximité des connexions autoroutières) a été défini par le Schéma Directeur de la Région Troyenne, il y a un peu plus de dix ans, s'inscrit dans une logique de développement ayant pour fin de servir l'attractivité de l'agglomération et du département.

De la même façon, nous pourrions considérer que le traitement des entrées de ville, dans le cadre de l'article L.111.1-4, permet de lever l'inconstructibilité sur la bande des cent mètres le long des axes classés à grande circulation et est principalement motivé par l'aspect foncier.

Le développement des zones d'habitat futur est commandé par la pression foncière, par le fait que la ville centre arrive au comblement de ses disponibilités foncières et que les villes de première couronne doivent participer à l'effort collectif en terme d'offre de logement y compris en logement social.

Dans le même état d'esprit, la distribution de ces zones d'habitat futur, à l'intérieur du finage, répond au seul souci d'économie en termes d'équipement(s) et

d'infrastructure(s) et que le maintien d'une continuité des terrains agricoles relève d'un concours heureux de circonstances dont la pertinence pourrait, à n'en pas douter, être discutée.

Quoiqu'il en soit, entre l'analyse générale des évolutions en cours que nous avons conduit, la prise en compte des avancées en terme d'aménagement des territoires communaux, et un regard critique, la réalité du glissement des politiques publiques de l'aménagement du territoire vers une politique publique de l'aménagement des systèmes locaux se dessine. Ceci est vrai, ne serait-ce qu'à travers les questions ouvertes par les cadres des procédures de révision des documents d'urbanisme, les champs à considérer, les volets à prendre en compte.

Cette évolution des approches semble réelle même si, par rapport à la problématique des échelles territoriales et décisionnelles, celle-ci peut être encore appréhendée dans la limite des finages, dans le cadre fermé des échelles de compétences et que seul un réel travail de mutualisation, comme nous avons pu le souligner, en permet la cohérence.

Ces questions de la mutualisation et de la mise en cohérence, ouvrent par ailleurs, un ensemble d'interrogations relatives aux marges territoriales et aux franges urbaines, à celles induites par la définition des périmètres et de leur réelles limites sur le plan des dynamiques. Est-il, de ce point de vue, pertinent d'élaborer un document d'aménagement (cf. d'urbanisme) spécifique à l'échelle communale, si celle-ci appartient à un ensemble plus grand ? Notons que la loi Solidarité et Renouvellement Urbains et la loi Urbanisme et Habitat ont tenté, dans le prolongement de la loi d'orientation foncière de 1967, des avancées quant à ces problématiques mais qu'elles restent limitées puisque la règle de droit a besoin d'un cadre précis d'application (compétences/responsabilité).

Sur un même plan, cette question des cadres d'application, de cohérence et de suivi rejoint les questions posées par celles de la complémentarité entre les différentes politiques publiques initiées par les collectivités territoriales et celles des projets d'aménagement et de développement durable, portés par les communes. De ce point de vue, nous pourrions nous interroger sur le réel degré de cohérence entre les attentes, les nécessités d'agir, les volontés d'action et les contraintes imposées par les limites de territoires et les échelles d'enjeux. Est-ce que les orientations retenues, les choix proposés permettent de considérer que les orientations

poursuivies au titre de la disposition, de l'organisation des hommes et des activités s'inscrivent dans un processus de régulation positive ? Cette position nous permettrait, de fait, de nous interroger sur la réelle prise en compte des problématiques environnementales et sur le réel degré de régulation poursuivie.

Les questions ouvertes par notre travail de recherche et la défense de notre thèse restent, comme nous le voyons, matière à débat, bien que notre propos démontre du point de vue des politiques publiques les évolutions en cours, souligne les réajustements profonds dans les façons d'appréhender et de conduire l'aménagement du territoire, la régulation environnementale.

L'observation des politiques publiques, de leur évolution et de leur réajustement en termes d'outils et de moyens permet de concevoir, qu'en France, la translation des politiques publiques de l'aménagement et de l'urbanisme vers une approche durable est une réalité en cours, un mouvement qui s'amorce. Même si, dans le même temps, il nous semble difficile d'affirmer que cette évolution se présente comme un aboutissement en terme de régulation environnementale, étant donné les incertitudes liées à l'état des connaissances, à l'ensemble considérable de paramètres qui agit sur les équilibres et déséquilibres de l'environnement, qui conditionne l'effectivité des attitudes de régulation positive.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ACADEMIE DES SCIENCES,(95) Rapport numéro 33 « **Biodiversité et environnement** »,Technique & Documentation - Lavoisier, Paris – Londres – New York, juin 1995, pages 9 - 67
- ACOT P,(88), « **Histoire de l'écologie** », PUF,Paris,1988, 285 pages
- AFNOR (2001), « **Dictionnaire de l'environnement** », AFNOR 3ème édition, Saint-Denis,2001,262 pages
- AFTALION F,(95), « **La protection de l'environnement** »,éditions France-Empire, Paris,1995,206 pages
- AGARWAL A.,(99), « Le XXIème siècle fera retour sur le XVème siècle », in, **Le Monde**,11 mai 1999,page 16
- ALLEMAND S, (99), « Développement durable et sciences sociales », **Sciences Humaines**, n° 92,1999,Auxerre,pages 12 - 19
- ALLEMAND S., (2000), « Les réseaux: nouveaux regards, nouveaux modèles », **Sciences Humaines**, n° 104,Avril 2000,Auxerre,pages 22 - 24
- ALLIES. P, (84), « **La planification des politiques économiques des collectivités locales dans la réforme de la décentralisation** », CERAM, Montpellier 1984, pages 15-28
- ALVERGNE C. – TAULELLE F., (2002), « **Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire** », PUF, collection Major – Service Public, Paris, 2002, 304 pages
- AMBROISE-RENDU M.,(74),« La préservation de l'environnement »,in, **Le Monde Dossiers et Documents**, N° 158 Septembre 88,page 5
- AMENAGEMENT & NATURE, (99), « Les régions de l'arc atlantique et l'Agenda 2000 », **Aménagement et nature**, n° 132,Mars 1999,Paris,pages 7 - 13
- ANGEL M.,(98), « **La nature a-t-elle un prix ? Critique de l'évaluation monétaire des biens environnementaux** »,Les presses de l'école des mines, Paris,1998, 48 pages
- ANTOINE S, (96), « **Les leçons de l'expérience historique** », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 35-42
- ANTOINE S., (98), « Le XXème siècle une nouvelle approche de l'environnement », in **Aménagement et nature**, n° 128,Mars 1998,Paris,pages 5 - 13
- ASSIER-ANDRIEU L., (2001), « Le juge, la loi et le citoyen », **Sciences Humaines**, n° 115,Avril 2001,Auxerre,pages 34 - 37
- AUBERT F - SYLVESTRE JP (coordination - présentation),(98), « **Ecologie et société - documents actes et rapports pour l'éducation** »,Educagri, Dijon,1998, 221 pages
- AUBRY.J.B, (2001), « Loi SRU : un florilège », **Droit administratif**, février 2001, page 3

BALL P,(2000), « La reforestation ne réduit pas forcément l'effet de serre »,in, **Le Monde & El Pais**,10 novembre 2000,page 29

BARRAQUE B. - THEYS J.,(98), « **Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération 1971/1995** »,éditions Recherches, Paris,1998, 391 pages

BATISSE M., (98), « Vers de nouveaux rapports avec la Nature, le territoire et la diversité biologique », **Nature et aménagement**, n° 128,Mars 1998,Paris,pages 24 - 30

BAUDOUI R. (99), « l'aménagement du territoire en France, antécédents et genèse, 1911, 1963 », in CARON F, « **L'aménagement du territoire 1958-1974** »,L'Harmattan, Paris,1999,pages 9-22

BAUSSY D.,(76), «La culture commerciale du coton, in le Monde diplomatique »,in, **Le Monde Dossiers et Documents**, N° 163 février 89,page 4

BEAUCHARD J., (99), « **La bataille du territoire, mutation spatiale et aménagement du territoire** », L'Harmattan, paris, 1999, 143 pages

BENHAYOUN G. – GAUSSER N. – PLANQUE B., (99), « **L'ancrage territorial du développement durable** » L'Harmattan, Paris, 1999, 347 pages

BENKO G - LIPIETZ A,(92), « **Les régions qui gagnent,** » éditions PUF économie en liberté, Paris,1992,424 pages

BENOIT S.,(93), « L'usage énergétique de l'eau : Droit et pratique révolutionnaire », in A.Corvol « **La nature en révolution** »,éditions l'Harmattan, Paris,1993, pages 46, 58

BERDOULAY V - O. SOUBEYRAN,(96), « **Débat public et développement durable (expériences nord-américaines)** »,Ministère de l'environnement (DAU - SRAE),Université / CNRS Pau,1996, 155 pages

BERGANDI D., (99-2000), « L'idée d'émergence », **Sciences et avenir**, Hors série, Décembre 99 Janvier 2000,Paris,pages 70 - 75

BERNARD.P, (84) « **L'interventionnisme économique des collectivités locales. La décentralisation** », CERAM, Montpellier, 1984, pages 41-56

BERNARD.P,(99), « *De l'aménagement à l'administration du territoire* », in, SEDJARI « **Aménagement du territoire et développement durable - Quelles intermédiations ?** », L'Harmattan -Gret, S/L,1999, pages 95 – 105

BERQUE A.,(96), « **Etre humains sur la terre** »,Gallimard - collection- le débat, Paris,1996, 212 pages

BESNIER JM., (99-2000), « Faut-il brûler Descartes ? », **Sciences et avenir**, Hors série, Décembre 99 Janvier 2000,Paris,pages 10 - 15

BESSET JP.,(96),«Le nucléaire et l'Homme »,in, **Le Monde** "l'Après Tchernobyl",20 avril 1996,page 1

BESSET JP.,(97)a, «La bataille de l'eau / La guerre ou le marché »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 1

BESSET JP.,(97)b, «Nature en folie et folie des hommes »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 8

BESSET JP.,(97)c, «Rio, un rêve évanoui »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 8

BESSON.L, (2000), « Une nouvelle loi pour quoi faire ? » **Etudes foncières** n°86, 2000, page 6

- BEZOU E.,(97), « **Système de management environnemental**, » AFNOR, Paris,1997, 293 pages
- BIDOU D., (93), « **Le livre vert de l'écologie urbaine** », Ministère de l'Équipement et du logement, Paris, 1993, 214 pages
- BIGOT F.,(94), « **L'urbanisme au défi de l'environnement** »,éditions Apogée, Rennes,1994,158 pages
- BILLET J.,(98), « **Etude - Croissance et environnement** »,Les éditions du journal officiel, Paris,1998,173 pages
- BLOCH J.P, (99), « L'industrie face au changement climatique », **Espace pour demain**, n° 59,1er trimestre 1999,Paris,pages 15 - 17
- BODINEAU P.,(95), « **La régionalisation** »,PUF que sais-je?,Paris,1995,127 pages
- BOISSON de CHAZOURNES, L DESGAGNE, ROMANO C.,(98), « **Protection Internationale de l'environnement - recueil d'instruments juridiques** »,éditions Pedone, Paris,1998, 1117 pages
- BONAN R.,(97), « **Qu'est-ce qu'une philosophie de la science ?** », documents Actes et rapports pour l'éducation, SL,1997,94 pages
- BONNEFOUS E.,(90), « **Réconcilier l'Homme et la Nature** »,PUF,Paris,1990,255 pages
- BONTEMS PH. – ROTILLON G., (98), « **Economie de l'environnement** », Editions La Découverte collection repères, Paris,1998, 118 pages
- BOOTSAMA A. - B BOISVERT J.- E JONG R. - BAIER W., (96), « La sécheresse et l'agriculture canadienne: une revue des moyens d'action », **Cahiers "Sécheresse"**, Volume 7 n°4,Décembre 1996,S/L Canada, pages 277-285
- BOUGARD.L, (2001), « Les plans de déplacements urbains et la maîtrise des déplacements », **Actes colloque national du GRIDAUH**,Orléans 25-26 janvier 2001, sans pagination
- BOURDIN A.- LEVY J. – OFFNER JM. – PADIOLEAU JG. – SCHERRER F. – THEYS J. – WACHTER S, (2000), « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, 287 pages
- BOURDIN A.,(84), « **Le patrimoine réinventé** »,PUF, Paris,1984,240 pages
- BOURG D. S/D, (93a), « **La nature en politique** »,éditions L'Harmattan, Paris,1993,172 pages
- BOURG D. S/D (93b), « **Les sentiments de la nature** »,éditions La Découverte / essais, Paris,1993,246 pages
- BOURG D.(96), « **Les scénarios de l'écologie** », Hachette- Collection "questions de société",Paris,1996,139 pages
- BOURG D., (99-2000), « L'idée d'environnement », **Sciences et Avenir**, hors série, Décembre 1999 - Janvier 2000,Paris,pages 40 - 45
- BOURGUET MN, (93), « **L'image des terres incultes : La lande, la friche, le marais** » in CORVOL A.,« **La nature en révolution** »,éditions l'Harmattan, Paris,1993, pages 15, 29
- BOWER B., (81), « Orientation de la croissance économique et demande des ressources naturelles », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2, Mai Juin 1981,Paris,pages 17 – 27
- BRAILLARD P.,(82), « **L'imposture du Club de Rome** »,PUF, Paris,1982, 127 pages

- BRESSOU C. - VAYSSIERE P.,(75), « **Le Parc National de la Vanoise** »,Les Imprimeries réunies de Chambéry, Chambéry,1975,213 pages
- BRODHAG. C. (99), « *Le développement durable et l'aménagement du territoire : Enjeux du débat actuel en France* »In SEDJARI A.,(99), « **Aménagement du territoire et développement durable - Quelles intermédiations ?** », L'Harmattan -Gret, S/L,1999, pages 31- 56
- BROSSON P D/P, (99), « Le diagnostic agri-environnemental », **Travaux et innovations**, hors série,2ème trimestre 1999,Paris,
- BROUILLET A.,(73), « **Le droit d'amendement dans la constitution de la Vème République** »,PUF, Paris,1973, 159 pages
- BRUCE - HOESUNG LEE - E F, HAITES S/D,(96), « **Le changement climatique - Dimensions économiques et sociales** »,La Documentation Française, Paris,1996, 544 pages
- BRUNET R., (95), « L'organisation de l'espace a des lois », **Sciences Humaines**, n° 54,Octobre 1995,Auxerre,pages 30 - 33
- BRUNET R., (97), « L'aménagement du territoire en France », **Bimestriel de la Documentation Française, n°7041**, Paris, 1997, 42 pages
- BRUNOLD CH. - JACOB J.,(70), « **Lecture sur les problèmes de la Pensée Contemporaine** », Belin, S/L, 1970, 570 pages
- BUFFIER D.,(2001), « L'irrésistible poussée démographique des grandes agglomérations »,in, **Le Monde**,6 avril 2001,page 15
- BUFFON,(84), « **Histoire naturelle** » Textes choisis et présentés par Jean Varloot avec des extraits du voyage à Montbard, Gallimard, Paris,1984,313 pages
- BUHOUR C., (96), « Le commerce international du GATT à l'OMC », Marabout/Le monde éditions, Paris,1996
- BURBAGE F.,(98), « **La nature** »,GF Flammarion corpus, Paris,1998, 247 pages
- BURNEL (99), « L'action de la DATAR face au gouvernement et aux opérateurs, 1963,1974 », in CARON F, « **L'aménagement du territoire 1958-1974** »,L'Harmattan, Paris,1999,page 101 - 122
- C.E.E.,(84), « **Dix ans de politique communautaire de l'environnement**, » Commission des communautés Européennes, Bruxelles,1984, Document imprimé
- C.N.F Congrès des Notaires de France 90ème,(94), « **Protection de l'environnement - De la contrainte au contrat** » - **Tome I & II** ,S/E,S/L, 1994
- CABIN P., (2001), « La société saisie par le droit ? », **Sciences Humaines**, n° 115,Avril 2001,Auxerre,pages 22 - 27
- CADIEU P., (99), « **La loi Voynet Loi d'orientation pour l'Aménagement et le développement durable du territoire** », Territorial, collection « l'essentiel sur », Voiron, 1999, 203 pages
- CAHIER DE L'IATEUR, (86), « **Pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé** », Cahier de l'IATEUR 7/8, université de Reims, 1986, 327 pages
- CALAME P,(94), « **Un territoire pour l'Homme** »,éditions de l'aube, SL,1994, 93 pages
- CANS R,(88), «La question des déchets industriels », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 162 janvier 89, page 4
- CANS R (94)., « **La bataille de l'eau** », éditions du Monde, Paris, 1994, 221 pages

- CANS R., (98), « Un siècle d'environnement », **Nature et aménagement**, n° 128, Mars 1998, Paris, pages 15 - 19
- CARFANTAN J.Y., (94), « Le marché inégal », **Sciences Humaines**, Hors série n°4, Février- Mars 1994, Auxerre, pages 26 - 29
- CARON F. (co-direction M.VAISSE), (99), « **L'aménagement du territoire 1958-1974** », Fondation Charles de Gaulle - Association Georges Pompidou, L'Harmattan, Paris, 1999, 394 pages
- CATIN Maurice, (85), « **Effets externes / Marché et systèmes de décision collective** », Editions CUJAS, Paris, 1985, 455 pages
- CAUVIN J., (95), « Ces croyances qui ont changé le monde », **Sciences Humaines**, n° 53, Aout Septembre 1995, Auxerre, pages 34 - 37
- CAZALAS P., (93), « **Manuel d'initiation à l'environnement** », éditions de l'Environnement, Paris, 1993, 159 pages
- CEDRE, (98), « **Les juges et la protection de l'environnement** », Bruylant, Bruxelles, 1998, 241 pages
- CERAM, (84), « **L'interventionnisme économique de la puissance publique** », Centre d'études et de recherches administratives de Montpellier, Montpellier, 1984, 354 pages
- CERI, Centre de Recherche pour le Développement International, (99), « Désertification », **Flash du CRDI**, n°1, Juin 1999, Ottawa - Canada, page 1-5
- CHARPENTIER J. (Direction), (88), « **La protection de l'environnement par les communautés européennes** », éditions A Pedone, Paris, 1988, 169 pages
- CHAUSSADE J., (97), « **Les ressources de la Mer** », Flammarion - Dominos, Paris, 1997, 125 pages
- CHENU C. - BALABANE M. - CHAUSSOD R. - NOUAÏM R. - NICOLARDOR B. - RECOUS S. - LABREUCHE J. - BODET JM.- PARNAUDEAU V. - FELIX I., (2001), « Matières organiques et activités biologiques des sols cultivés », **Perspectives agricoles** (dossier), n° 272, Octobre 2001, Paris, page 40-65
- CHENU R., (74), « **L'Homme moderne et son image de la nature** », éditions de la Baconnière - collection Langages, Neuchâtel (suisse), 1974, 194 pages
- CHOAY.F., (65), « **L'Urbanisme, utopies et réalités** », éditions du Seuil, Paris, 1965, 441 pages
- CHOAY F., (2001), « L'utopie aujourd'hui c'est de retrouver le sens du local », in, **Station Luxembourg** supplément n°3 Courrier international - n° 553, Avril 2001, page 10-11
- CIVARD-RACINAIS A., (99-2000), « Entretien avec Gilles-Gaston Granger », **Sciences et Avenir**, hors série, Décembre 1999 - Janvier 2000, Paris, pages 7 - 9
- CLAIRMONTE F. - CAVANAGH J., (85), « Le "club des deux cents" réalise le quart du PNB mondial », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89, page 2
- CLAIRMONTE F., (97), « Les 200 premières multinationales », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97, page 6
- CLAUDE P., (98)a, « La lutte contre le réchauffement climatique est au cœur des discussions de Buenos-Aires », in, **Le Monde**, 13 novembre 1998, page 5
- CLAVAL P., (95), « Comment s'organise l'espace régional », **Sciences Humaines**, Hors série n° 8, Février - Mars 1995, Auxerre, pages 6 - 9

CLEMENT G - EVENO C., (97), « **Le jardin planétaire** », éditions de l'Aube / TNDI Châteaувallon, La-Tour-d'Aigues,1997,195 pages

CNRS,(98), « **Dynamique de la biodiversité et environnement** »,CNRS Programme Environnement, Vie et Sociétés, Meudon,1998,63 pages

CNUED,(88), « **Notre avenir à tous** »,éditions du fleuve, Montréal,1988, 256 pages

CODUR A.M (96), Thèse S/D de G.TAPINOS « **La relation société environnement dans une approche systémique : contribution à la définition du concept de développement durable** », Institut d'Etudes Politiques, Paris, 1996, thèse microfiche - n° d'identification 96IEPP0019, 362 pages

COFHUAT (2004), Commission « **urbanisme** », « **Rapport de synthèse** » COFHUAT, juin 2004, Paris 10 pages

COHEN de LARAM – DRON D., (97), « **Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques** »,La Documentation Française, Paris,1997, 415 pages

COMDES C - GUITTON C - DORTIER JP - BERTRAND L. DEPUTTE - JOURNET N LESTEL D. DIGARD JP - STASZACK JF, (2000), « Homme - animal. Des frontières incertaines », **Sciences humaines**, n° 108,2000,Auxerre,pages 19 - 45

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN,(93), « **L'économie face à l'écologie** », La Découverte - La Documentation Française, Paris,1993,266 pages

COMOLET A, (89),«L'environnement sous contrat», **Etudes foncières**, n° 43, Juin 1989, Paris, pages 5-9

CORVOL A.,(93), « **La nature en révolution** »,éditions l'Harmattan, Paris,1993,232 pages

CORVOL S/D,(99), « **Les sources de l'histoire de l'environnement** »,L'Harmattan, Paris,1999, 502 pages

CROGNIER E.,(94), « **L'écologie humaine** »,PUF que sais-je?,Paris,1994,127 pages

CROUIGNEAU F.,(89)a, «Les tiers – mondes »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 163 Février 89,page 1

CROUIGNEAU F.,(89)b, «Le dernier Etat du Monde »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, Mai 1989,page 1-4

CUSSET C Coordination,(99), « **La nature et ses représentations dans l'Antiquité** », Documents Actes et rapports pour l'éducation C.N.D.P, Paris,1999,204 pages

DAL CIN P. (dir.) – BERTHOU M-C. (98), « **Développement durable: mise en oeuvre à l'échelle d'un service des espaces verts d'une ville, l'exemple de Troyes** », Mémoire de 3<sup>ème</sup> cycle, DESS - IATEUR, IATEUR Reims, 1998, 128 pages

DAL CIN P. (dir.) – BOZON P. (2001), « **La haute qualité environnementale comme outil au service de l'urbanisme des villes du 21ème siècle** », Mémoire de 3<sup>ème</sup> cycle, DESS IATEUR, IATEUR, Reims, 2001, 130 pages

DAL CIN P. (dir.) - PIANZOLA S, (2001), « **La prise en compte de l'environnement dans les projets d'aménagement de carrières** », Mémoire de 3<sup>ème</sup> cycle DESS - IATEUR, IATEUR Reims, 2001, 124 pages

DAILLIER - PELLET (NGUYEN QUOC DINH),(99), « **Droit International Public** », Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris,1999, 1455 pages

DALLOZ, (2002), « **Code de l'Urbanisme** », édition commentée 2002, DALLOZ, Paris, 1583 pages

- DALLOZ, (92), « **Code de l'environnement** », édition 92, DALLOZ, Paris, 1711 pages
- DANIEL J. - GUILLEBAUD J.C. - ONFRAY M. - SERRES M. - LIPIETZ A. - CASTORIADIS C.- ELLUL J., (92), « Les écologistes sont-ils dangereux ? », **Le nouvel Observateur**, n° 1435,7 - 13 mai 1992,Paris,pages 88 - 104
- DARBERA M.,(2000), « Voiture et effet de serre »,in, *Le Monde*,27 janvier 2000,page 13
- DATAR, (93), « **Débat national pour l'aménagement du territoire** (document introductif) », La Documentation française, Paris, 1993, 124 pages
- DATAR, (96), S/D GAUDEMART J.P, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », La Documentation Française, Paris, 1996, 213 pages
- DATAR, (2002), « **Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement** » N-E La Documentation Française, Paris, 2002, 112 pages
- DE CHAMPRIS T. - MOITRON P., (89), « L'Europe du côté des villes », **Murs**, Murs, n°4,Janvier 1989,Paris,page20-27
- DE CHENAY C,(99), « Un projet de désaccoutumance à la voiture pour l'Ile-de-France »,in, »**Le Monde**,13 avril 1999,page 13
- DE FOUCAULD - JB THEVENOT L, (95), « Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique », **Les Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi**, n° 34,1995,Paris,pages 319-331
- DE LA GRANGE B.,(98), « Pollutions en capitales »,in, **Le Monde**,23 septembre 1998,pages 16-18
- DEBARBIEUX B., (93), « Le monde réel et imaginaire », **Sciences Humaines**, Hors série n° 1,Février 1993,Auxerre,pages 6 - 10
- DEBARBIEUX B., (99), « La nature dans la ville », **Sciences Humaines**, n° 98,octobre 1999,Auxerre,page 16
- DECISION ENVIRONNEMENT, (95), « Europe, le défi de l'eau », hors série **Décision Environnement** mai-juin 1995, S/L, 87 pages
- DEFEUILLEY. C – QUIRION. P (95), Les déchets d'emballage ménagers: une analyse économique des politiques allemande et française", **Economie et statistique**, n°290, S/L, 1995, page 69 – 79
- DGUHC (99), « **Le Plan d'Occupation des Sols** », Ministère de l'Equipement des Transports et du Logement, Paris, juillet 1999, 405 pages
- DGUHC-CERTU (2002), « **Le Projet d'aménagement et de Développement Durable du P.L.U** », CERTU, Ministère de l'Equipement des Transports et du Logement, Paris, avril 2002, 83 pages
- DERON F,(96), «Renforcement des organisations économiques régionales »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 8
- DESBROSSES P,(97), « **L'intelligence verte, l'agriculture de demain** », éditions du Rocher, Monaco,1997, 265 pages
- DESCOLA P., (2001), « La nature vue d'ailleurs », **Sciences Humaines**, n° 121,Novembre 2001,Auxerre, pages 40 - 45
- DESSUS B.,(99), « Il est moins coûteux d'économiser l'énergie que de la fabriquer »,in, **Le Monde**,23 mars 1999,page 17

- DI MEO G.,(91), « **L'Homme, la Société, l'Espace** »,éditions Economica collection ANTHROPOS,Paris,1991,293 pages
- DI MEO G.,(98), « **Géographie sociale et territoires** », éditions Nathan Université fac.géographie, Paris,1998,320 pages
- DICKEN P, (97), « Société transnationales et Etats-nations » **Revue Internationale des Sciences Sociales**, RISS n° 151, mars 1997, page 80-91.
- DICKEN.P, (97), « Sociétés transnationales et Etats-nation » **Revue Internationale des Sciences Sociales**, RISS n° 151, mars 1997, page 80-91.
- DION R.,(81), « **Essai sur la formation du paysage rural Français** »,Guy Durier éditeur, Neuilly / Seine,1981, 168 pages
- D'IRIBARNE P. (propos recueillis par CABIN P.), (2000), « Le management, une affaire de cultures politiques », **Sciences Humaines**, n° 110,Novembre 2000,Auxerre,pages 44 - 45
- DOLLFUS O., (93), « La planète géo-financière », **Sciences Humaines**, Hors série n°1,février 1993,Auxerre,pages 24 - 30
- DOLLFUS O., (94), « Paysans du tiers-monde », **Sciences Humaines**, Hors série n°4,Février- Mars 1994,Auxerre,pages 30 - 34
- DORTIER J.F., (96), « Emmanuel Kant », **Sciences Humaines**, n° 59,Mars 1996, Auxerre, pages 40 - 41
- DORTIER J F, (2000), « Comment classer le monde? », **Sciences Humaines**, n° 102, Février 2000, Auxerre, pages 16-20
- DORTIER J.F., (2001), « Darwinisme: une pensée en évolution », **Sciences Humaines**, n° 119,Août - Septembre 2001, Auxerre, pages 24 - 29
- DUBOS.P, (81), « L'adaptation de l'homme à son environnement », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, Volume 1,La Documentation Française, Paris,1981,pages 16 - 21
- DUGOT P.,(2000), « **Le commerce de gros** »,PUF que sais-je?,Paris,2000,127 pages
- DURAND R.,(2001), « L'entreprise, moteur de l'évolution économique », **Sciences Humaines**, n° 119,Août Septembre 2001,Auxerre,pages 34 - 36
- DUVERGNIER (1794-1950), « **Recueil des lois et décrets** », Vol /années de 1810 à 1943, Paris
- ECKERT.D,(96), « **Evaluation et prospective des territoires** », Reclus La documentation française, Paris, 1996, 255 pages
- ERKMAN S.,(98), « **Vers une écologie industrielle** »,éditions Charles Léopold Mayer, Paris,1998,147 pages
- ESCOLAR M., (97), « Exploration, cartographie et modernisation du pouvoir de l'Etat », **Revue internationale des sciences sociales**, n° 151,Mars 1997,SL,pages 59-75
- ESSIG.F, (79), « **DATAR des régions et des hommes** », Les éditions internationales A.Stanké, S/L, 1979, 297 pages
- ETUDES RURALES, (91), « De l'agricole au paysage », **Etudes rurales**, n° 121-122- 123 - 124,1991,Paris,

- FAUCHER F.,(99), « **Les Habits verts de la politique** », Presses de sciences Po, Paris,1999,320 pages
- FAURE A., POLLET G., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, 191 pages
- FAURIE C.- C. FERRA -P MEDORI -J DEVAUX, (98), « **Ecologie Approche scientifique et pratique** », Lavoisier TEC & DOC,Paris,1998, 339 pages
- FOTTORINO E.,(85), «...qui perdent leurs complexes »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89,page 1
- FOURNIER E., (2001), « Joseph Alois Schumpeter, Innovation et capitalisme », **Sciences Humaines**, n° 119, Août Septembre 2001,Auxerre,pages 48 - 50
- FRANCILLON C.,(91), « La nature n'a pas de prix » ,in, **Le Monde**,9-10 juin 1991,page 25
- FRIEDBERG C., (99), « Les savoirs populaires sur la nature », **Sciences Humaines**, Hors série n°24,Mars - Avril 1999,Auxerre,pages 8 - 11
- FROIS P,(97), « **Entreprise et écologie** »,éditions l'Harmattan, dynamiques d'entreprises, Paris,1997, 187 pages
- FROIS P,(98), « **Développement Durable dans l'Union Européenne** »,L'Harmattan, Paris,1998, 185 pages
- FRONTIER S - PICHOD-VIALE D,(98), « **Ecosystèmes - Structure Fonctionnement Evolution** »,Dunod, Paris,1998, 128 pages
- FUBINI A., (93), « L'exemple italien à ne pas suivre ? », **Urbanisme**, n°3 hors série, Octobre 1993,Paris,pages 56-57
- GAILLARD JM.,(96), «Une accélération du capitalisme (Bilan économique et social 1996) »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 1
- GALLOIS D.,(96), «La hausse de la demande d'énergie ne profitera pas au nucléaire »,in, **Le Monde** "l'Après Tchernobyl",20 avril 1996,page 6
- GALLOIS.D, (98), « EDF veut diversifier sa palette d'énergies et de services », **Le Monde**, 24 octobre1998, page 23
- GALLOIS.D, (99a), « Les producteurs d'énergie tiraillés entre urgence économique et exigence écologique » in, **Le Monde**,15 avril 1999,page 20
- GALLOIS.D, (99b), « La décision allemande va contraindre les industriels français à accélérer leur restructuration », in, **Le Monde**,21 janvier 1999,page 6
- GAUDEMART J.P, Direction, DATAR (96), « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », La Documentation Française, Paris, 1996, 213 pages
- GEORG SIMMEL,(90), « **Philosophie de la Modernité. II** »,Payot Critique de la politique, Paris,1990, 662 pages
- GHERARDI S.,(96),«Réveils identitaires »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 8
- GILLIS M.- DWINGT H. PERKINGS - M. ROEMER - DONALD R. SNODGRASS,(98), « **Economie du développement** » Ouvertures Economiques- Balises De Boeck & Larcier SA,Paris / Bruxelles,1998, 784 pages

- GLAESER.B,(97) « **Environnement et agriculture** »,L'harmattan, Paris,1997,218 pages
- GLIESE J., (98), « La désertification en Europe », **Vivre Autrement** Spécial désertification, n° 4,Décembre 1998,Dakar - Sénégal, pages 1 - 3
- GOARNISSON R. – MAUVAIS JL., (coordinateurs) (97), « **Etat de l'environnement sur la façade atlantique** » IFREMER, S/L, 1997, 140 pages
- GOBAT JM.- M ARAGNO - W MATTHEY,(98), « **Le Sol vivant** »,Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne,1998,
- GODARD O.,(2000), « Droits à polluer : où est le virage? » ,in, **Le Monde**,27 janvier 2000,page 13
- GODINOT.S – GRETH.A.,(2000), « Effet de serre: un plan décevant » ,in, **Le Monde**,22 janvier 2000,page 13
- GOGER J.M.,(93), « Entre nature et paysage architectural : La route des lumières » in A.Corvol « **La nature en révolution** »,éditions l'Harmattan, Paris,1993, pages 30, 40
- GOLINELLI M., (81), « Au service des industriels: les bourses de déchets », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 3, Juillet Août 1981, Paris, pages 86 - 88
- GORGEU Y. – JENKINS C, GENTIL (97) , “ **La charte de Territoire. Une démarche pour un projet de développement durable**”, La documentation Française, Paris, 1997, 311 pages
- GRAWITZ M,(93), « **Méthodes des sciences sociales** » , 9ème édition, Précis Dalloz, Paris,1993, 870 pages
- GRENAGER G.G, (2000), « L'âge de la science », **Sciences et avenir**, Hors série, Décembre 99 Janvier 2000,Paris,pages 6 - 9
- GROSRICHARD F.,(2000), « L'ordre maritime sera européen ou ne sera pas », in, **Le Monde**, 13 janvier 2000, page 8
- GUAINO H.,(96), «Le mythe de la mondialisation », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97, page 8
- GUELLEC J., (98), « Une planète inter-régionale », **Revue Française de Géographie**, n° 5,printemps 1998,Paris,pages 27 - 33
- GUENAIRE M. - COHEN-TANUGI L. - DELMAS-MARTY M. - DENOIX DE St MARC R. - TEITGEN F. GUIGOU J.L. (entretien par J. GUELLEC), (98), « Le nouveau maillage du monde en régions-hubs,», **Revue Française de Géographie**, n° 5,printemps 1998,Paris,pages 11 - 17
- GUIGOU J.L/ DATAR, (2002) ; « **Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement** », La Documentation Française, 2000, Paris 2002, 112 pages
- GUILLO D., (2001), « Les théories néodarwiniennes de la société et de la culture », **Sciences Humaines**, n° 119,Août Septembre 2001,Auxerre,pages 30 - 33
- HILAIRE-PEREZ L.,(96), « **L'expérience de la mer - Les européens et les espaces maritimes au XVIIIe siècle** » S.Arslan - Louis J.Gap,1996,371 pages
- HEIM R. (52), « **Destruction et protection de la nature** », A. Colin, Paris 1952, 130 pages
- HORS M, (96), « La gestion du temps et de l'espace », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 47-52
- HOTTOIS G - PNSART MG. / Coordination scientifique,(93), « **Hans Jonas - Nature et responsabilité** »,Vrin, Paris,1993,191 pages

HOULDER V.,(99), «Les permis de polluer existent, les industriels les ont créés »,in, **Courrier international** - n° 476 16,22 /12/1999,page 55-60

HYACINTHE L.,(85), « La réforme de l'aménagement : second volet, la politique foncière », **Urbanisme**, n° 211,1985,Paris,page 145-150

IMPERIALI C. – (98) (dir. J. BOURINET) - CERICU - Centre d'Etudes et de Recherche Internationales Communautaires Université d'AIX-MARSEILLE III, préface A KISS (98), « **L'effectivité du droit international de l'environnement** », Economica, Paris,1998, 291 pages

IFTENE POP,(80), « **Voisinage et bon voisinage en droit international** »,éditions A Pedone, Paris,1980,383 pages

IMBERT J.,(61), « **Le droit antique** »,PUF que sais-je?, Paris,1961,127 pages

ISZAK A., (81), « Le bilan écologique de l'entreprise », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2,Mai Juin 1981,Paris,pages 33 - 34

IZRAELEWICZ E.- MARTI S.,(96), «L'élargissement de l'OMC est irréversible »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 5

JEGO M.,(98), « Le procès NIKITINE rouvre le dossier de l'effroyable pollution russe »,in, **Le Monde**,22 octobre 1998,page 6

JEGOUZO.Y, ( A - 2001), « La loi SRU, présentation générale », **ADJA**, 2001, page 9

JEGOUZO.Y, ( B - 2001), « La loi solidarité et renouvellement urbains », **L'actualité juridique Droit administratif**, Dossier page 9-17, 20 février 2001

JOBERT B (95), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, pages 13, 25

JODELET D. – SCIPION C.,(98), « Gouverner ou composer avec l'environnement ? » in « **Les politiques d'environnement Evaluation de la première génération 1971/1995** »,éditions Recherches, Paris,1998, 391 pages, pages 49-63

JOURNAL OFFICIEL,(97), « **Protection de la nature - Convention de Washington** »,Les éditions du journal officiel - Législation et réglementation, Paris,1997,538 pages

JURISCLASSEUR,(98), « **Droit international N1 fascicule 120** », édition du Jurisclasseur, Paris,1998, fascicule 120

KAPP B.,(99), « Du garde-chasse au géomètre » ,in, **Le Monde**,26 janvier 1999,page 6

KEMPF H.,(99a), « La chine invente la "transition énergétique" » ,in, **Le Monde**,5 mars 1999,page 14

KEMPF H.,(99b), « Climat et Europe, des choix déterminants » ,in, **Le Monde**,21 janvier 1999,page 7

KEMPF H.,(2000), « Marché des "Permis à polluer":la France s'aligne sur les Etats-Unis »,in, **Le Monde**,21 Janvier 2000,page 10

KIEFE F., (93), « Vers une approche globale de l'environnement », **Urbanisme**, n°3 hors série, Octobre 1993,Paris,pages 27-28

KISS A.,(89a), « **L'écologie et la loi** », éditions L'Harmattan collections "environnement",Paris,1989,391 pages

- KISS A.,(89b), « **Droit international de l'environnement** », éditions A Pedone, Paris,1989,349 pages
- KROMAREK.P (Directrice de rédaction),(97), « **Environnement et Droit de l'homme** », UNESCO, Paris, 1987, 178 pages
- KUNZ D.,(98), « Pollutions en capitales » ,in, **Le Monde**,23 septembre 1998,pages 16-18
- LABORIT H., (71), « **L'Homme et la ville** », Flammarion, SL, 1971, 214 pages
- LABRUSSE-RIOU C. (entretien), (2001), « Le droit et le vivant », **Sciences Humaines**, n° 115,Avril 2001,Auxerre,page 26
- LACAZE JP,(95), « **L'aménagement du territoire** », Flammarion, collection Domino, Paris, 1995, 127 pages
- LACOUR C., (96), « Quels modèles ? », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 43-46
- LAJUGIE J. - DELFAUD P. - LACOUR C.,(79), « **Espace régional et aménagement du territoire** », Dalloz, Paris,1979,884 pages
- LANDES D.S.,(98), « **Richesse et pauvreté des nations** »,Albin Michel, Paris,1998,758 pages
- LARRERE C,(97), « **Les philosophies de l'environnement** », PUF, Paris,1997, 124 pages
- LARRUE C, (96), « **Développement régional et qualité de l'environnement** », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 199-204
- LARRUE C,(98), « La lutte contre la pollution de l'air en France, le cas de la dioxine de soufre » in « **Les politiques d'environnement Evaluation de la première génération 1971/1995** »,éditions Recherches, Paris,1998, 391 pages, pages 137-152
- LARRUE C., (2002), « La gestion de l'eau: à la croisée des politiques publiques et des territoires », **Bulletin de l'Association de Géographes Français**, n°2002-1,Mars 2002,Paris,pages 67-77
- LASCOURMES P, (94), « **L'éco-pouvoir** », éditions La Découverte, Paris, 1994, 317 pages
- LATOUR B, (94), « Une sociologie sans objet? », **Sociologie du travail / DUNOD**,n° 4/94,Décembre 1994,Montrouge,pages 587-605
- LAUFER R., (94), « Que faire face à la crise ? Le risque majeur », **Sciences Humaines**, n° 39,Mai 1994,Auxerre,pages 34 - 37
- LAVIEILLE JM.,(98), « **Droit international de l'environnement** »,éditions Marketing S.A. - Ellipses, Paris,1998, 191 pages
- LAVIGNE-DELVILLE P. - NARBEBURU D. - ROSSI G. S/D,(98), « **Sociétés rurales et environnements** », éditions Karthala-Gret-Regards, Paris,1998, 395 pages
- LE BART C.,(98), « **Le discours politique** », PUF Que sais-je ?, Paris,1998, 128 pages
- LE BOUCHER E.,(89), «Les multinationales »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89,page 1-4
- LE HIR P.,(98), « Un groupe d'experts mondiaux au secours des océans menacés »,in, **Le Monde**,2 septembre 1998,page 19
- LE HIR P.,(2000), « Les sciences de l'homme et de la nature croisent leurs regards »,in, **Le Monde**,16 février 2000,page 23

LE TREUT H, (99), « L'augmentation anthropique des gaz à effet de serre: un problème global », **Espace pour demain**, n° 59, 1er trimestre 1999, Paris, pages 13 - 14

LEGROS JP.,(96), « **Cartographie des sols: de l'analyse spatiale à la gestion des territoires** », Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 1996, 317 pages

LENOBLE R.,(69), « **Histoire de l'idée de nature** », Albin-Michel, Paris, 1969, 446 pages

LESCAUT C.,(87), « 1988: le changement d'attitude de l'URSS », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 162 janvier 89, page 2

LESOURD JB.,(96), « **Economie et gestion de l'environnement** », Librairie Droz, Genève, 1996, 196 pages

LEVY J.,(94), « **L'espace légitime** », Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1994, 441 pages

LEVY J.,(2000), « Territoire » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, 287 pages, pages 74, 75

LEVY-BRUHL H.,(61), « **Sociologie du droit** », PUF que sais-je?, Paris, 1961, 127 pages

LEVY J. - RENARD J. - HERVIEU B. - KAYSER B. - GUERIN J.P. - CARFANTAN J.Y. - DOLLFUS O., (94), Dossier : « Les nouveaux espaces ruraux », **Sciences Humaines**, Hors série n° 4, Février - Mars 1994, Auxerre, pages 6 - 33

LIDSKOG R., (2000), "Society, Space and environnement: Towards a sociological Re-conceptualisation of Nature", **AESOP NEWS**, Special edition, Summer 2000, Oxford - UK, pages 45 - 54

LONDON C.,(2001), « **Commerce et environnement** », PUF que sais-je?, Paris, 2001, 127 pages

LOROT P.,(98), « Editorial », **Revue Française de Géoéconomie**, n° 5, printemps 1998, Paris, pages 5 - 7

LUGINBUHL Y., (92), « Livret -Repères pour cinq siècles de rapport à la nature » in « **Du milieu à l'environnement** » MC. ROBIC, Economica, Paris, 1992, pages 247- 280

MABILEAU A. S/D,(93), « **A la recherche du "local"** », L'Harmattan, SL, 1993, 231 pages

MAINGUET M., (96), « Aridité, sécheresse et dégradation dans les aires sèches de Chine », **Cahiers "Sécheresse"**, Volume 7 n°1, Mars 1996, S/L Canada, pages 41-50

MANESSE J, (98), « **L'aménagement du territoire** », Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence LGDJ, Paris, 1998, 181 pages

MARIE-SAINTE STEPHANIE, (99), « Effet de serre, l'après Buenos-Aires: une interview de M.Mousel », **Espace pour demain**, n° 52, 1er trimestre 1999, Paris, pages 10 - 12

MASOOD E.,(98), « "L'économie écologique", nouvelle discipline née d'un choc culturel », in, **Le Monde & El País**, 9 octobre 1998, page 23

MATALLO JUNIOR H., (98), « La désertification, un problème global », **Vivre Autrement** Spécial désertification, n° 4, Décembre 1998, Dakar - Sénégal, pages 4 - 6

MATHIEU G.,(74)a, « Les concentrations industrielles », in, **Le Monde Dossiers et Documents**, N° 158 Septembre 88, page 5

MATHIEU G.,(74)b, «Avancées sociales et réserves »,in, **Le Monde Dossiers et Documents**, N° 158  
Septembre 88,page 5

MAYET P, (86) « L'urbanisme décentralisé », in « **Pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé** » Les Cahiers de l'IATEUR, Reims, 1986, pages 287-300

MAYET P, (99), « l'évolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme », in  
CARON F, « **L'aménagement du territoire 1958-1974** »,L'Harmattan, Paris,1999, page 277-286

Mc DONOUGH W.,(2001), «L'homme qui changera (peut être) la planète »,in, **Station Luxembourg**  
supplément n°3 Courrier international - n° 553,Avril 2001,page 6-7

MELCHIOR-BONNET C.,(80), « **Le grand livre de l'Histoire de France** », Jules Tallandier,  
Paris,1980,367 pages

MENANTEAU J.,(94), «Pluies polluantes, les traiter comme des eaux usées »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 5

MENY Y.,(99), « La mondialisation ne se fera pas sur le modèle des démocraties nationales »,in, **Le Monde**,14 décembre 1999,page 16

MERCIER C. (2002) S/D CHAPRON G., « **La charte pour l'environnement : une démarche au service du développement durable** », Mémoire de 3ème cycle, DESS – IATEUR, IATEUR Reims, 2002, 135 pages

MERIAUX O. (95), « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie » in FAURE A., POLLET G.,  
WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan,  
Paris, 1995, pages 49,68

MERIC L.,(97), « **Les politiques européennes de l'environnement** », Acte sud - Centre européen  
de la culture, SL, 1997, 77 pages

MERLIN P. - CHOAY F.,(2001), « **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement** », PUF 3ème  
édition, Paris,2001,902 pages

MERMET L.,(92), « **Stratégies pour la gestion de l'environnement** », L'Harmattan collection  
"Environnement", Paris,1992,205 pages

MESNARD M-H, (86), « Les lois d'aménagement et d'urbanisme » in, « **les pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé** », Les Cahiers de l'IATEUR, Reims, 1986, pages 25-36

MEUBLAT G.,(98), « La mise en œuvre de la loi de 1964 sur la lutte contre la pollution des eaux » in  
« **Les politiques d'environnement Evaluation de la première génération 1971/1995** »,éditions  
Recherches, Paris,1998, 391 pages, pages 97-89

MILLER K., (81), « Espaces menacés et zones protégées », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 3, Juillet - Août 1981,Paris,pages 117 - 126

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, (92), « **Evaluation de la mise en œuvre des plans municipaux d'environnement** », Ministère de l'Environnement, GERPA, 1992, 75 pages

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, (94), « **Chartes pour l'environnement : Livret de présentation** », Ministère de l'Environnement, 1994, 127 pages

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, (96), « **12 questions d'actualités sur l'environnement** »,  
Ministère de l'Environnement, z'éditions juin 1996, 142 pages

MIOSSEC A., (98), « **Les littoraux entre nature et aménagement** », éditions SEDES collection  
Campus – Géographie, Poitiers, 1998, 191 pages

- MISSION ETUDES & RECHERCHES,(81), « **Acte du colloque des troisièmes Assises Internationales de l'Environnement** », Vol.1, 77 pages, Vol. 2, 137 pages, Vol. 3, 165 pages, Vol. 4, 180 pages, La Documentation Française, Paris,1981
- MOLENAT J.,(98), « Les sols des vignobles du midi se dégradent » ,in, **Le Monde**,12 septembre 1998,page 11
- MONOD J – CASTELBAJAC PH., (71), « **L'aménagement du territoire** », PUF, Paris, 1971, 123 pages
- MONTESQUIEU,(69), « **De l'esprit des lois II** », Larousse, Paris,1969,162 pages
- MONTESQUIEU,(79), « **De l'esprit des lois I** », GF Flammarion, Paris,1979,507 pages
- MORIN H.,(98), « L'épiderme de la Terre est menacé, préviennent les scientifiques »,in, **Le Monde**,29 août 1998,page 20
- MOSCOVICI S.,(77), « **Essai sur l'histoire humaine de la nature** », Champ- Flammarion, Paris,1977,569 pages
- MULLER P. (95), « Les politiques publiques comme construction d'un apport au monde » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, pages 153, 181
- MUMFORD L.,(61-64), « **La cité à travers l'histoire** », éditions du Seuil, Paris, 1964 pour la traduction française, 781 pages
- MUMFORD L.,(74), « **Les transformations de l'homme** », Petite bibliothèque Payot, Paris,1974, 263 pages
- NEMERY J.C. in BEAUCHARD J., (99), « **La bataille du territoire, mutation spatiale et aménagement du territoire** », L'Harmattan, paris, 1999, 143 pages
- NICOLON A.,(98), « La prise en compte de l'environnement dans la planification française » in « **Les politiques d'environnement. Evaluation de la première génération 1971/1995** »,éditions Recherches, Paris,1998, 391 pages, pages 45-49
- NORMAN D – LINSDAY P. (Trad. Régean Jobin),(90), « **Traitement de l'information et traitement humain** », éditions Etudes vivantes, Paris Montréal,1990, 754 pages
- O.C.D.E.,(96), « **L'intégration de l'environnement et de l'économie** », O.C.D.E., Paris,1996, 70 pages
- ODUM H., (81), « Energie, économie et hiérarchie de l'environnement », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 4, Septembre Octobre 1981,Paris,pages 155 - 163
- OFFNER JM., (2000), « L'action publique urbaine innovante » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, pages 139, 156
- ORANGE M.,(97), «Concentrations, économies d'échelle et flexibilité »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 6
- ORANGE M.,(99), « Vivendi crée une filiale pour l'environnement... », in, **Le Monde**, 14 avril 1999, page 19
- OST F.,(95), « **La nature hors la loi** », éditions la Découverte, Paris,1995,346 pages

- PADIOLEAU JG, (2000), « Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, pages 113 - 138
- PAPON P, (99), « La sauvegarde de l'océan passe par une prise de conscience de l'opinion », **Le Monde**, 30 mars 1999, page 16
- PAQUOT T (propos recueillis par), (98), « l'invité: I.SACHS », **Urbanisme**, n° 303, Novembre - décembre 1998, S/L, pages 6 - 13
- PASCAL F, (99), « Des solutions écologiques, vite ! », **Le Monde de l'éducation**, n° 2172, Juin 1999, Paris, page 87
- PASCALLON P (90), « Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire (Du traité de Rome à l'Acte Unique) », **Revue d'économie Régionale et Urbaine** n°5, S/L, 1990, document imprimé 10 pages
- PASSET R. (96), « les voies du développement durable », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », La Documentation Française, Paris, 1996, pages 21-28
- PASSET R, (81), « La prise en compte de l'environnement et du renouvelable: un défi pour les économistes », Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement, volume 2, Mai Juin 1981, Paris, pages 9 - 16
- PETRELLA R., (89), « Les entreprises s'entraident », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89, page 3
- PHILIBERT C., (98), « Réchauffement climatique... sans perte de mémoire » ,in, **Le Monde**, 10 septembre 1998
- PINCHEMEL P. & G., (95), « **La face de la terre - éléments de géographie** », Armand Colin, Paris, 1995, 517 pages
- PITTE J.R., (99), « Les géographes et la nature », **Sciences Humaines**, n° 98, Octobre 1999, Auxerre, pages 12 - 17
- POLLET G., FAURE A., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, 191 pages
- POTIER M., (81), « Politique de l'environnement et conjoncture économique », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2, Mai Juin 1981, La Documentation Française, Paris, pages 65 - 69
- PRIEUR M - KISS A.CH. S/D, (76), « La protection du voisinage et de l'environnement- droit et économie de l'environnement », **Travaux de l'association Henri Capitant**, publication périodique spécialisée, 1976, S/L, pages 1 - 18
- PRIEUR M, (96), « **Droit de l'environnement** » 3ème édition Précis DALLOZ, paris, 1996, 915 pages
- PRIEUR M D/P, (99), Bulletin du réseau: « Droit de l'Environnement » AUPELF UREF, **Droit et Environnement Bulletin du réseau**, SN, Juillet 1999, Limoges,
- PRUD'HOMME R., (81), « La fiscalité peut-elle contribuer à améliorer l'environnement ? », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2, Mai Juin 1981, Paris, pages 30 - 31
- PRUD'HOMME R, (96), « Quelle convergence entre aménagement et environnement », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 11-20

- PUJOL JL.- D. DRON, (98), , « **Agriculture, monde rural et environnement** », Cellule Prospective et stratégie, La documentation Française - collection des rapports officiels, Paris,1998
- R.I.S.S, (97), « Géographie: état des lieux II processus sociaux et espaces géographiques », **Revue internationale des sciences sociales**, n° 151,Mars 1997,SL UNESCO / érès,
- RAINELLI M., (96), « **L'organisation mondiale du commerce** », La Découverte, collections repères, Paris 1996,
- RAMONET I - BEAUGE F - CASSEN B, (98), « Ravages de la technoscience », **Manière de voir Le Monde diplomatique**, n° 38,Mars-Avril 1998,Paris,
- RAMONET I - DE BRIE C - ALIMI S - JULLIEN C - VIDAL D - CASSEN B, (98), « Anatomie de la crise financière », **Manière de voir Le Monde diplomatique**, n° 42,Novembre - décembre 1998,Paris,
- RAMONET I - DE BRIE C.- CASSEN B. - LEMOINE M., (2000), « Soulager la planète », **Manière de voir Le Monde diplomatique**, n° 50,Mars - Avril 2000,Paris,
- RANDET P.,(94), « **L'Aménagement Du Territoire : Genèse et étapes d'un grand dessein** », La documentation française, Paris,1994,147 pages
- RANGLES W.G.L.,(80), « **De la terre plate au globe terrestre une mutation épistémologique rapide (1480-1520)** », Librairie Armand Colin, Paris,1980,120 pages
- RAPPORT, (99), « La désertification regard sur le Canada », **Rapport du Canada - Lutte contre la désertification**, Premier Rapport, Mai 1999,S/L Canada, pages 1-5
- REBEYROL Y.,(88), «Le programme pour la sauvegarde de la couche d'ozone »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 162 janvier 89,page 4
- RECHT.P, (81), « Bilan des études et des recherches des dix dernières années », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, Volume 1, La Documentation Française, Paris,1981,pages 7 - 15
- REMOND-GOUILLOUD M., (89), « **Du droit de détruire** », PUF – Les voies du Droit, Paris, 1989, 304 pages
- RENARD V., (81), « Politique de l'environnement et valeur foncière », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2,Mai Juin 1981,Paris,pages 62 - 64
- RIOUX J.P.,(71-89) « **La révolution industrielle 1780-1880** », éditions du Seuil, Paris,1971-1989,271 pages
- ROBIC MC.,(92), « **Du milieu à l'environnement** », Economica, Paris,1992,343 pages
- ROCHE P - M CHAUVET Traduction,(92), « **Stratégie mondiale de la biodiversité** », Bureau des Ressources Génétiques Comité Français pour l'UICN,S-L,1992, 394 pages
- ROCHFORT M, (95), « **Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire** », L'Harmattan, Paris 1995, 134 pages
- ROSSENBERG D.,(83), « **Le principe de souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles** », librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris,1983,395 pages
- ROSSI G, P LAVIGNE DELVILLE, D NARBEBURU, (98), « **Sociétés rurales et environnements** », éditions Karthala- Gret-Regards, Paris,1998, 402 pages
- ROUGERIE G, (2000), « **L'Homme et son milieu – L'évolution du cadre de vie** », éditions Nathan – Université collection Géographie fac, Paris, 2000, 288 pages

ROUGERIE G. - N. BEROUTCHACHVILI, (91), « **Géosystèmes et paysages bilan et méthode** », Armand colin, Paris,1991, 302 pages

ROUSSEL I., (2000), « La nature en ville », **Bulletin de l'association de géographes Français**, juin 2000-2,2000,Paris,pages 123 -175

ROUVILLOIS P. - LE FUR G.,(99), « **Rapport- La France face au défi des biotechnologies: quels enjeux pour l'avenir ?** », Les éditions du journal officiel, Paris,1999,284 pages

ROUX J.C., (81), « La prise en compte de l'environnement dans la recherche et l'exploitation minière », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2,Mai Juin 1981,Paris,pages 34 - 36

ROUXEL F., RIST D., (2000), « **Le développement durable, Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux** », collection du CERTU, dossier 105 Aménagement et urbanisme, 2000, Lyon, 144 pages

RUANO-BORBALAN J.C., (98), « Un siècle de réflexion sur les organisations », **Sciences Humaines**, Hors série n°20,Mars - Avril 1998,Auxerre,pages 4 – 8

RUANO-BORBALAN J.C., (2001), « Peut-on appliquer la théorie de l'évolution aux sociétés ? », **Sciences Humaines**, n° 119, Août Septembre 2001,Auxerre, pages38 - 41

RUFFY M. (rapporteur),(93), « **Rapport sur la protection et la gestion des ressources en douce en Europe** », Conseil de l'Europe document 6909, Bruxelles,1993,33 pages

S/A,(96), «Fin de l'Etat-nation ? »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 258 Octobre 97,page 8

SACHS I., (91), «Comment concilier écologie et prospérité », in, **Le Monde diplomatique**, Décembre 1991, page 18-19

SACHS I., (98), « De la croissance économique à l'éco-développement », **Nature et aménagement**, n° 128,Mars 1998,Paris,pages 21 - 23

SACHS I., (99), « Vers l'éco-socio-économie ? », **Sciences Humaines**, n° 92,Mars 1999,Auxerre,page 14

SAINTENY G.,(98), « Repenser la fiscalité de l'environnement »,in, **Le Monde**,21 avril 1998, page 5

SCHERRER F., (2000), « Les régions urbaines : la force des liens faibles » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, pages, 157 170

SCHROEDER D., (93), « Gestion de l'eau et recomposition de la Ruhr », **Urbanisme**, n°3 hors série, Octobre 1993,Paris,pages 28-29

SCIENCE HUMAINE, S/A, (2001), « Mondialisation : Allons-nous vers un monde unique ? » in « **Les grandes questions de notre temps** » SCIENCE HUMAINE, Auxerre, hors série n°34 septembre – octobre - novembre 2001, page 75

SCIMEMI G, (96), « Les leçons de l'expérience historique », in DATAR, « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 29-34

SCOTT ALLEN J., (98), « La nouvelle géoéconomie des régions », **Revue Française de Géographie**, n° 5,printemps 1998,Paris,pages 19 - 25

SEDJARI A.,(99), « **Aménagement du territoire et développement durable - Quelles intermédiations?** », L'Harmattan -Gret, S/L,1999,307 pages

SERIAUX A.,(93), « **Droit naturel** », PUF que sais-je?, Paris,1993,127 pages

- SEVILLA J.J.(2000), « L'Amazonie brésilienne s'engage dans le développement durable »,in, **Le Monde**, 8 janvier 2000, page 2
- SIMONNOT P.,(99), « Pourquoi diable obéit-on aux lois? », in, **Le Monde**, 19 février 1999, page 8
- SMITH A, (95), « Les idées en action, le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, pages 103, 124
- SOLAKIAN D.,(93), « Territoires naturels et communautés : la loi du 14 août 1792 – 10 juin 1793 » in « **La nature en révolution** », A.Corvol, éditions l'Harmattan, Paris,1993, pages 145 - 155
- SOLE R.,(79), «La FAO attaque », in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171, Novembre 89, page 1
- SOLER-COUTEAUX (2000) « L'élaboration et la gestion des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales », **Bulletin de la jurisprudence de droit de l'urbanisme** – 6 / 2000, page 392-393
- SOLER-COUTEAUX P.,(96), « **Droit de l'urbanisme** », Dalloz, Paris,1996,533 pages
- SUREL Y, (95), « Les politiques publiques comme paradigmes » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, pages 125, 152
- TERRASSON D. S/D, (94), « Annale - CEMAGREF » - **Etudes Gestion des territoires**, n° 16,1994,Clermont-Ferrand,
- THEYS J. - KALORA B.,(98), « **La terre outragée** », Diderot éditeur - collection Latitudes, SL, 1998, 333 pages
- THEYS J., (2000), « Un nouveau principe pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, pages 225 - 260
- TODD E., (2001), « Droit romain, common law : quel droit mondial ? », **Le Débat** - Gallimard, n° 115,Mai Août 2001,Paris,pages 49 - 73
- TOULEMON R., (81), « La comptabilité patrimoniale: une nouvelle discipline », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 2,Mai Juin 1981,Paris,pages 49- 51
- TOURET B. (86), « L'encadrement juridique de l'urbanisme décentralisé », in, « **les pratiques juridiques de l'urbanisme décentralisé** », Les Cahiers de l'IATEUR, Reims, 1986, 379 pages
- TREAN P.,(89), «Le renouveau des nations-Unies »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 162 janvier 89,page 1
- TREAN C.,(2001), « Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales »,in, **Le Monde**,4-5 février 2001,page 2
- TRICART J.,(94), « **Ecogéographie des espaces ruraux** », éditions Nathan, Paris,1994, 187 pages
- TRONQUOY P Direction, (2002), « Enjeux et politiques de l'environnement », **Cahier Français**, n°306, Janvier-février 2002, La Documentation Française, Paris, 104 pages
- VAN ERMEN.R, (2000), « Intérêts capitalistes et responsabilité planétaire », in **Manières de voir**, Le monde diplomatique, n° 50, mars avril 2000, Paris, page 10 - 11

- VAN RIJCKEVORSEL F., (81), « La politique de sauvegarde de la nature et des paysages en zone rurale aux Pays-Bas », **Actes colloque 3ème Assises Internationales de l'Environnement**, volume 4, Septembre Octobre 1981, Paris, pages 43 - 45
- VASSEUR A., (99), « Les 7 plaies de la planète terre », **Science & vie**, n° 863, Août 1989, Paris, page 19 - 34
- VERNHOLES A.,(84), «Des partenaires "normaux" du jeu économique »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89,page 1
- VIARD J.,(90), « **Le tiers espace - essai sur la nature** », Méridiens Klincksieck, Paris,1990, 143 pages
- VICHNIAC I.,(84),«Redéploiement vers le secteur des services... »,in, **Le Monde Dossiers et documents**, N° 171 Novembre 89,page 3
- VICTOR P.E - ROBERT-LAMBLIN J.,(89), « **La civilisation du phoque** », Armand Colin- Raymond Chabaud, S/L, 1989,311 pages
- VILLEY M.,(45-93), « **Le droit romain** », PUF que sais-je?, Paris,1945-93,127 pages
- VIVIEN F.D. - QUESNE L., (98), « **Biosphère 2: Terre promise ?** », **Futuribles analyse et prospective**, n° 227, janvier 1998,Paris,pages 35 – 61
- VIVIEN F.D - ZUINDEAU.B,(2002), «Le développement durable et son espace: antécédents intellectuels et questions pour l'avenir », **Cahier lillois d'économie et de sociologie**, n°37, 2001, page 11-39
- VODOZ L., (96), « Les leçons de l'expérience historique », in « **Environnement Et Aménagement Du Territoire** », DATAR, La Documentation Française, Paris, 1996, pages 191-198
- WACHTER S., (2000), « L'agenda de l'aménagement du territoire entre prospective et rétrospective (1980, 1990, 2000) » in « **Repenser le territoire, un dictionnaire critique** », DATAR, éditions de l'Aube, S/L, 2000, pages 81 – 112
- WARIN P., FAURE A., POLLET G., (95), « **La construction du sens dans les politiques publiques** », éditions l'Harmattan, Paris, 1995, 191 pages
- YASHIRO N. - ROBIN J. - CAILLE A.,(94), «Le pari de la croissance »,in, **Le Monde des débats**, Novembre 1994,page12-13
- ZAPPI S.,(98), « La France, mauvaise élève de l'Europe pour l'environnement »,in, **Le Monde**,16 octobre 1998,page 13

## Codes et textes

Code de l'environnement, édition 1992, DALLOZ, Paris, 1711 pages

Code de l'environnement commenté, édition 2002, DALLOZ, Paris, 2739 pages

Code de l'urbanisme Litec, édition 1990, LITEC, Paris, 1990, 1087 pages

Code de l'urbanisme commenté, édition 2002, DALLOZ, Paris, 1583 pages

Droit de l'urbanisme, Cours DALLOZ, P.Soler-Couteaux, édition 96, DALLOZ, Paris, 533 pages

Droit de l'environnement, Précis DALLOZ, M.Prieur, 3ème édition 96, Paris, 916 pages

Décret du 15 octobre 1810, « **relatif aux manufactures et établissements qui répandent une odeur insalubre et incommode** » 4, bulletin 323 n°6059, in Durvergnier n° 17 – janvier 1810 / août 1811, lois et décrets page 179-180

Loi du 14 mars 1919 concernant « **les plans d'extension et d'aménagement des villes** », JO du 15 mars 1919, in, Durvergnier 1919 lois et décrets , page 167 - 170

Loi du 19 juillet 1924, « **complétant la loi du 14 mars 1914 concernant « les plans d'extension et d'aménagement des villes** », JO du 22 juillet 1924, in, Durvergnier 1924 lois et décrets, page 400-404

Loi du 2 mai 1930 « **ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque** », JO du 4 mai 1930, in, Durvergnier lois et décrets 1930, page 280 - 283

Décret du 25 juillet 1935 relatif « **à la création des projets régionaux d'urbanisme** », JO du 27 juillet 1935, page 8153, in, Durvergnier 1935 lois et décrets, page 390 – 394

Loi du 15 juin 1943 « **relative à l'urbanisme** », JO du 24 juin 1943, in, Durvergnier 1943 lois et décrets, page 192 – 202

Loi du 30 décembre 1967, n° 67-1253, « **loi d'orientation foncière** », Journal Officiel du 3 janvier 1968, page 3 - 13

La consultation des textes et lois cités en cours de travail a été faite sur les sites du réseau Internet suivant :

### National :

[www.légifrance.org](http://www.légifrance.org) et [environnement.gouv.fr](http://environnement.gouv.fr) - [assemblée-nat.fr](http://assemblée-nat.fr) - [datar.gouv.fr](http://datar.gouv.fr) - [agriculture.gouv.fr](http://agriculture.gouv.fr)

### Europe :

Union européenne [www.europa.eu](http://www.europa.eu) et [eur-lex](http://eur-lex) - Conseil de l'Europe sur le site [coe.fr](http://coe.fr)

### International :

[www.agora.org](http://www.agora.org) et [cites.org](http://cites.org) - ONU : [www.unag.org](http://www.unag.org) et [un.org](http://un.org). - OCDE : [www.oecd.org](http://www.oecd.org) USA : [www.nafta.org](http://www.nafta.org)

## Table des illustrations

---

### Carte

Carte 1	<i>Localisation Commune de la Rivière de Corps</i>	18
Carte 2	<i>Enjeux et orientations du P.A.D.D.</i>	240
Carte 3	<i>Equilibre spatial et urbanisation</i>	242
Carte 4	<i>Urbanisation et mixité urbaine</i>	244
Carte 5	<i>Urbanisation et patrimoine urbain</i>	245
Carte 6	<i>Activités et développement urbain</i>	249
Carte 7	<i>Espaces naturels et projet urbain</i>	251
Carte 8	<i>Quatre schémas d'organisation fonctionnelle</i>	254
Carte 9	<i>Projet urbain et orientations d'aménagement</i>	257
Carte 10	<i>Projet urbain et études connexes</i>	258
Carte 11	<i>Etudes complémentaires et projet urbain</i>	259
Carte 12	<i>Pressions et projet urbain</i>	268

### Tableau

Tableau 1	<i>Planning des études</i>	19
Tableau 2	<i>Typologie des droits de propriétés sur diverses ressources naturelles</i>	132
Tableau 3	<i>Différentes formes d'aménagement et de mise en valeur des ressources naturelles et culturelles pour atteindre les principaux objectifs de conservation</i>	136
Tableau 4	<i>Principaux cadres de participations des associations civiles aux organes consultatifs ayant trait aux problématiques environnementales</i>	165 /167

### Schéma

Schéma 1	<i>Systèmes locaux et aménagement du territoire</i>	272
Schéma 2	<i>Environnement local et dynamisme externe</i>	281

---

<b>Thèse et position de recherche</b>	<b>1</b>
1 Définition des termes	8
1.1 L'environnement	8
1.2 Aménagement et aménagement du territoire	11
2 Conduite et plan de la recherche	14
Limites et commentaires	20

### **I Les politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement**

---

I.1 Les politiques publiques de l'aménagement du territoire	23
1.1 La planification : premières tentatives et développements réglementaires	24
1.11 Les lois de 1919, 1924, le décret de 1935	24
1.12 La loi de 1943	28
1.13 Règlement national d'urbanisme	29
1.14 La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967	30
1.2 Politique publique : premières orientations et mouvement d'institutionnalisation	33
1.21 La politique publique de l'aménagement du territoire	36
1.22 Le développement des actions	37
1.23 Les enjeux territoriaux	40
1.24 Les orientations ouvertes par la décentralisation	43
1.3 Evolutions des cadres normatifs et de leurs modalités de mise en acte	46
1.31 Des cadres juridiques spécifiques	46
1.32 Mouvement de rationalisation des politiques publiques de l'aménagement	49
1.33 Réalités contemporaines de l'aménagement du territoire	52
1.33.1 La question des échelles de mise en œuvre des politiques publiques	53
1.33.2 La question du foncier et de la dynamique des territoires	58
Trajectoire de la politique publique de l'aménagement du territoire	63
<b>I.2 Les politiques publiques de l'environnement</b>	<b>66</b>
2.1 La Régulation environnementale	68
2.11 La protection des personnes, des ressources et de la nature	72
2.12 La protection réglementaire	77
2.13 L'affirmation d'un cadre défensif	81
2.2 La revendication sociale de l'environnement comme question posée	87
2.21 Diffusion et reconnaissance de la problématique environnementale	91
2.22 La mise en scène internationale de la problématique environnementale	94
2.23 L'évolution des cadres réglementaires et institutionnels	101
Trajectoire des cadres de la politique publique de l'environnement	112
Conclusion du titre I	116

### **II Opposition et rapprochement des politiques publiques de l'aménagement et de l'environnement**

---

II.1 Bases conceptuelles et orientations de la dialectique	120
1.1 Orientations et échelles en action	124
1.11 La protection physique	125
1.12 La dimension temporelle	126
1.13 Les échelles décisionnelles et participatives	128

1.2 Le développement d'une logique d'opposition	129
1.21 L'opposition des espaces aux activités	134
1.22 L'opposition des activités aux espèces	141
1.23 Activité et pollution	145
1.24 Dialectique et modes opératoires	150
1.3 Ebauche et dépassement des pures logiques d'opposition	152
1.31 Aménagement du territoire et volonté d'intégration	160
1.32 Logique d'intégration : la participation comme première étape	163
1.33 La contractualisation comme outil	170
Dialectique initiale et trajectoire de réajustement	175
<b>II.2 La dialectique et ses développements</b>	<b>178</b>
2.1 Vers un cadre d'action rénové	181
2.11 L'ébauche d'une stratégie d'action	187
2.12 La remise en question des échelles et des modes d'actions	194
2.2 La recomposition de l'action territoriale	200
2.21 La notion de projet comme cadre	204
2.22 Des notions de plans et de chartes comme support d'action	208
Orientations de l'aménagement et de l'environnement au tournant du 21 <sup>ème</sup> siècle	212
Conclusion du titre II	217
<b>III Du territoire au système local : une nouvelle approche de l'aménagement</b>	
<hr/>	
III.1 Du Plan d'Occupation des Sols au Plan Local d'Urbanisme : un réajustement conceptuel	221
1.1 De la logique foncière à l'approche dynamique	228
1.11 La notion de projet dans le plan local d'urbanisme	232
1.12 Des enjeux aux intentions	234
1.2 Du projet aux principes d'aménagement	240
1.21 Equilibre spatial et urbanisation	242
1.22 Habitat et recherche de mixité autant urbaine que sociale	244
1.23 Identité et place du territoire communal dans l'espace communautaire	248
<b>III.2 Du projet de développement durable aux schémas d'aménagement du système local</b>	<b>253</b>
2.1 Des volontés à la formulation des intentions d'aménagement	253
2.2 La notion de globalisation dans le plan local d'urbanisme	260
2.3 Du texte à la mise en acte de la loi	265
Conclusion du titre III : de l'analyse à la grille d'évaluation	273
<b>Conclusion / discussion :</b>	
<b>De l'aménagement du territoire à l'aménagement de l'environnement</b>	<b>282</b>
<hr/>	
Bibliographie	299
<b>Tables des illustrations</b>	<b>320</b>
Tables des matières	321
<b>Index</b>	<b>323</b>

### A

---

*Action publique* –113, 215  
*ADEME* –107, 199  
*Administration territoriale* –54, 117, 169, 194, 200  
*Agenda 21* –71, 184, 190, 206  
*Aménagement* - 1, 11, 23, 40, 208  
*Aménagement / Environnement* –160  
*Aménagement régional* – 204, 214  
*Aménagement rural* –141, 151, 172  
*Associations* - 89, 110, 148, 192, 200  
*Associations agréées* –163,167

### B

---

*Brundtland (voir rapport)*

### C

---

*Carrières / extraction* – 28, 147  
*Cent mesures / Rapport Armand* –130  
*Charte d'Aalborg* – 71, 197  
*Charte de l'environnement* – 66, 209  
*Charte de la qualité de la vie* –130  
*Classement et protection des monuments naturels* – 77, 95, 125, 143  
*Club de Rome* – 90, 187  
*CNUED* – 122, 158  
*Code de l'environnement* – 68, 103, 110, 224  
*Code de l'Urbanisme* - 32, 48, 58, 62, 110, 114, 133, 167, 222  
*Code forestier* - 172  
*Code rural* – 62, 103, 108, 111, 145, 163, 186, 223  
*Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire* - CIAT - 23

*Comite interministériel de la qualité de la vie* – 106  
*Commission Régionale d'aménagement et de Développement du Territoire* - 54  
*Communauté Economique* - CECA - EURATOM - 41, 84  
*Communauté Economique Européenne* – 84, 100  
*Concertation* – 209  
*Conférence d'Istanbul* – 123  
*Conférence de Rio-de-Janeiro* – 113, 122, 178, 182, 190  
*Conférence de Stockholm* – 95, 122  
*Conférence internationale* – 95  
*Congrès International de Protection de la Nature* – 79  
*Conseil Economique et Social* - 54, 95  
*Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire* - 54  
*Conseil Supérieur de l'Hygiène Publique* – 72  
*Contrats - Contractualisation* – 39, 44, 48, 55, 173, 193, 209, 215  
*Convention de Berne* – 143  
*Convention de Bonn* – 143  
*Convention de Washington* – 142

### D

---

*Décentralisation* - 44  
*Déchets* – 155  
*Décret de 1958* - 30  
*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale -DATAR-* 23, 38, 40  
*Délégation Générale de l'Equipement National* - DGEN - 24

*Développement durable* – 113, 122, 182, 188  
*DIREN* – 108  
*Droit de détruire* – 85, 151  
*Droit de l'environnement* – 83, 85, 102  
*Droit International de l'Environnement* – 81  
*Droit négocié* – 188  
*Droits et opposition* – 132, 151, 158

## **E**

---

*Ecologie politique* – 93  
*Ecosystème mondial* – 96  
*Enquête publique* – 169  
*Environnement* - 8, 66, 80  
*Environnement et Aménagement* – 160  
*Environnement et compétences* – 108  
*Environnement et revendication* – 87  
*Europe* – 158  
*European Green- Book* - 196  
*Evaluation* – 199

## **F**

---

*Facteurs environnementaux* – 69  
*Fiscalisation* – 148  
*FOEI / Amis de la Terre* – 89

## **G**

---

*GATT* – 142  
*Greenpeace* – 89

## **H**

---

*Habitation Bon Marché - HBM* - 30  
*Haut Comité de l'Environnement* – 105  
*Haute Qualité Environnementale HQE* – 199

## **I**

---

*IFEN* – 107  
*Industrie / Accords – contrats de branches* – 148, 155  
*INERIS* – 107  
*Information* – 164

*Installations classées* – 147  
*Intégration* – 158, 171, 181, 186  
*Intention et schéma d'aménagement* – 253

## **L**

---

*Libres échanges* – 99, 180  
*Loi Cornudet* - 24, 31  
*Loi d'Orientation et d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire - LOADT* - 53, 57, 206  
*Loi d'Orientation Foncière - LOF* - 30, 39, 47, 132, 138, 297  
*Loi Littoral* - 48  
*Loi Montagne* - 48  
*Loi Solidarité et Renouveau Urbains - SRU* - 53, 58, 214  
*Loi sur l'eau de 1964, de 1992* - 165, 174  
*Loi sur la protection de la nature du 6 juillet 1976* – 143, 164, 172

## **M**

---

*Manufactures et ateliers insalubres incommodes ou dangereux* – 73  
*Mesures conservatoires* – 75  
*Métropolisation* – 194  
*Ministère de l'environnement* – 66, 102, 147, 164  
*Ministère de l'Urbanisme et de la Reconstruction - MRU* - 23  
*Mondialisation / Globalisation* – 180

## **N**

---

*Nations Unies* – 95  
*NATURA 2000* – 144  
*Nature et appropriation* – 86  
*NATUROPA* – 100

## **O**

---

*OCDE* – 98, 149  
*ONU* – 95-97

## **P**

---

*Parcs naturels – parcs nationaux* – 74, 136  
*Participation / Association* - 110, 129, 164, 169, 209  
*Plan* – 151, 161, 170  
*Plan Construction Architecture* – 199  
*Plan d'Aménagement de Zone* – 168  
*Plan d'Occupation des Sols - POS* - 31, 168, 228  
*Plan Locaux d'Urbanisme – PLU* – 214, 221, 228, 260  
*Plan pour l'environnement* – 209  
*Planification* - 34, 38  
*Planification / protection / prise en compte* – 139, 158  
*Politique publique de l'aménagement du territoire* - 37, 45, 64  
*Politique publique de l'environnement* – 67, 112  
*Pollueur / payeur* – 99, 149, 156  
*Pollution* – 146  
*Principe de précaution* - 172  
*Programme d'action Communautaire* – 153  
*Programme des Nations Unies pour l'Environnement - PNUÉ* – 98  
*Projet et Projet d'Aménagement et de Développement Durable PADD* – 232, 240  
*Protection de l'environnement* – 125  
*Protection de la nature* – 68, 77, 139  
*Protection des espèces* – 142  
*Protection des paysages et de l'Esthétique de la France* – 77, 140  
*Protection des personnes*– 73, 147  
*Protection réglementaire* – 78

## **R**

---

*Rapport Brundtland* – 113, 122  
*Règle de « Bon Voisinage »* – 81, 97  
*Régulation* – 203, 209  
*Régulation environnementale* – 68, 152, 187

*Réserve naturelle / mise en réserve* – 75, 135, 138, 144  
*Responsabilité* – 188

## **S**

---

*SAFER* – 141  
*Schéma de Cohérence Territoriale - SCOT*- 18, 221, 260  
*Schéma de Secteur* - 55  
*Schéma de Service Collectif* - 55  
*Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme - SDAU* - 30  
*Schéma Régional d'Aménagement* - 49  
*Schéma(s)* – 213  
*Sommet de Johannesburg* – 123  
*Système industriel* – 144

## **T**

---

*Territoire(s)* – 194, 201  
*Traité de Rome* - 41, 153

## **U**

---

*UNESCO - Man and Biosphère* – 70, 134  
*Union Internationale pour la Conservation de la Nature* – 77, 90

## **W**

---

*World Wildlife Foundation* – 89

## **Z**

---

*ZNIEFF* – 144  
*Zonage* – 139, 150

## ***Résumé***

En France, les politiques publiques de l'aménagement du territoire et de l'environnement convergent vers un même mode d'action. Elles tendent, l'une et l'autre, à la recherche d'un équilibre entre les systèmes sociaux, économiques et naturels qui, par leurs relations dynamiques et temporelles, composent les environnements locaux et conditionnent l'équilibre de l'environnement global. Les relations complexes entre ces deux politiques publiques se développent suivant une logique d'opposition. Elles suivent néanmoins, et indépendamment l'une de l'autre, un processus de réajustement, une trajectoire d'adaptation. Pour la politique publique de l'aménagement du territoire cette évolution l'amène à produire des textes réglementaires dont les intentions sont celles d'un nouvel encadrement des volontés d'action, aux échelles régionales et locales. Pour la politique publique de l'environnement, cette trajectoire la force à appréhender de façon de plus en plus concrète les problématiques induites par l'équilibre du système global et à insérer, dans le jeu des acteurs, la prise en compte d'objectifs de régulation. Le rapprochement de ces deux politiques publiques se concrétise par le partage d'une échelle temporelle, développée à travers la notion de développement durable, par le questionnement et la redéfinition des échelles territoriales d'action et par la mise en oeuvre de nouveaux modes d'actions. Le travail de recherche entrepris nous autorise à soutenir la thèse que les trajectoires corrélées des deux politiques publiques permettent de concevoir qu'en France, et aujourd'hui, une politique publique de l'aménagement de l'environnement, à travers l'aménagement des systèmes locaux, se dessine.

## ***Mots clefs***

Aménagement – Environnement – Politique publique de l'aménagement du territoire – Développement durable – Aménagement du territoire – Urbanisme