

C. OPTION : « AMENAGEMENT »

Sujet : La logique de protection dans la politique française d'aménagement du territoire.

Vous répondrez aux questions suivantes. Vous élaborerez au moins une construction graphique.

QUESTION 1 (5 points)

La logique d'équipement des politiques d'aménagement du territoire, après la Seconde Guerre mondiale, était-elle en opposition avec la logique de protection ? Citez des exemples précis.

QUESTION 2 (5 points)

Pourquoi et comment la dimension « protection » a-t-elle pris de l'importance au sein de la politique française d'aménagement du territoire au cours de ces dernières années ? Comment s'articule-t-elle avec les autres logiques de l'aménagement ?

QUESTION 3 (5 points)

Quels sont les outils à la disposition de l'Union européenne, de l'Etat et des collectivités locales pour protéger le territoire ? Quelle est leur efficacité ?

QUESTION 4 (5 points)

Discutez le contenu et la signification des termes de *protection*, *préservation*, *équipement*, *aménagement* et *gestion durable des territoires*.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS :

Document 1. – 1 texte – **Définition de l'aménagement du territoire**, in R. Brunet, *L'aménagement du territoire*, La Documentation photographique, La Documentation française, 1997, p. 3.

Document 2. – 1 texte – **Le « tout aménagement » et la protection du patrimoine naturel**, in Philippe Deboudt, *Tourisme littoral, préservation des espaces naturels et gestion intégrée de la zone côtière en France : le cas de la Côte d'Opale, Hommes et Terres du Nord*, 2004-05/2.

Document 3. – 1 texte – **Les grands travaux révisés**, Serge Wachter, *Libération*, 8 mai 2001.

Document 4. – 1 texte – **La définition de la montagne**. Article 1^{er} de la Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *Journal Officiel du 10 janvier 1985*.

Document 5. – 3 Tableaux statistiques – **Le linéaire protégé par le Conservatoire du littoral en 1975 et en 2009 pour la métropole ; linéaire protégé par le Conservatoire du littoral en 2009 pour les DOM-TOM**. Source : Conservatoire du littoral, mai 2009.

Document 6. – 2 graphiques – **L'artificialisation à l'arrière du littoral** : « forte extension de l'artificialisation à l'arrière du littoral » et « l'arrière pays littoral se démarque pour la construction de logements », in *Le littoral entre nature et artificialisation croissante, le 4 pages*, Institut français de l'environnement, octobre 2007, p. 3.

Document 7. – 1 texte – **Un bilan de la loi « littoral »** in Pierre Merlin, *Tourisme et aménagement du territoire : des objectifs inconciliables*, La documentation française, 2008, p. 154.

Document 8. – 1 texte – **Préserver aussi les espaces agricoles**, in Robert Levesque, *Etudes foncières*, n°136, novembre-décembre 2006.

Document 9. – 1 texte – **Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard**, in Philippe Garnier et Sylvain Rode, *Annales de géographie*, n°656, pp. 382-397, 2007.

Document 10. – 1 texte – **Les limites de la déclinaison locale de la SNDD**, in Nicolas Buclet, l'entrave aux politiques locales d'aménagement durable d'un territoire, les limites des stratégies nationales de développement durable, *Territoires en mouvement*, 2006-4.

Document 11. – 1 carte – **Les principales protections réglementaires françaises et les parcs naturels régionaux**. Source : IFEN, *L'environnement en France*, octobre 2006, p. 290.

Document 12. – 2 textes et 2 logos – **Le débat sur l'opportunité d'une autoroute entre Castres et Toulouse.**

Extraits du site internet www.autoroute2013.com (vérifié en septembre 2009).

Extraits du site internet www.sitego.fr/collectifrn126/ (vérifié en septembre 2009).

Document 13. – 1 schéma – **Le fonctionnement du Comité de pilotage**, in la plaquette de présentation de Natura 2000 en Région Centre. Direction régionale de l'environnement de la Région Centre, 2009.

Document 14. – 1 texte – **La Charte Natura 2000 de Châtaignier-Perrier**, in la lettre du parc naturel régional Livradois-Forez, décembre 2008.

Document 15. – 1 carte et un texte – **La baie de Somme : préserver ou développer**

a – La protection de l'environnement en baie de Somme, in A. Ciattoni (dir.), *Géographie classes de 1ères L, ES et S*, Hatier, 2007, p. 197.

b – La baie de Somme parvient à concilier économie et espaces naturels, Hervé Kempf, *Le Monde*, 1^{er} juillet 2004.

Document 1 – Définition de l'aménagement du territoire, in R. Brunet, *L'aménagement du territoire*, La Documentation photographique, La Documentation française, 1997, p. 3.

La puissance publique a élaboré tout un éventail d'actions en vue de l'aménagement du territoire. Elle agit en partie directement : sur les localisations (...) sur la protection de l'environnement et du patrimoine public. Ou indirectement : si la puissance publique ne peut déterminer les choix de localisation des personnes et des entreprises, elle peut les orienter par des faveurs et par des contraintes, notamment fiscales. Elle joue, en somme, de la carotte et du bâton. Les moyens sont extrêmement variés. La puissance publique, sous la forme de l'Etat ou des collectivités locales peut :

(...)

Protéger : là où les rejets d'usines et d'étables, la fréquentation des touristes, la spéculation immobilière, certaines pratiques même traditionnelles menacent l'environnement. Tel est le sens de lois relatives au littoral, à la montagne, au patrimoine, et des mesures sur le traitement des déchets et des effluents.

Document 2 – Le « tout aménagement » et la protection du patrimoine naturel, in Philippe Deboudt, *Tourisme littoral, préservation des espaces naturels et gestion intégrée de la zone côtière en France : le cas de la Côte d'Opale*, *Hommes et Terres du Nord*, 2004-05/2.

Le développement du port de Dunkerque illustre bien cette stratégie du "tout aménagement" contemporain des années 1970 (Nouveau et Torres, 1970). Le schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région dunkerquoise de 1974 (AGUR, 2000) a été bâti dans l'euphorie de la croissance économique marquant la fin des "Trente Glorieuses". Ce document de planification de la croissance urbaine prévoyait une croissance de la population du bassin d'emploi de l'ordre de 10 000 habitants par an, atteignant 500 000 habitants en l'an 2000. (...) Une telle croissance nécessitait la création de 4 000 logements par an. L'agglomération de Dunkerque compte aujourd'hui environ 265 000 habitants. La préservation des milieux naturels sur le littoral n'était pas en 1974 une préoccupation majeure ; l'environnement était le plus souvent évoqué comme un support pour le développement des activités touristiques ou industrielles : à propos des espaces naturels, les auteurs du SDAU utilisaient souvent l'expression "espaces verts" qui évoque des îlots de végétation dans un espace fortement aménagé ou urbanisé. La construction de complexes de loisirs et de ports de plaisance était planifiée ; une "route des plages" devait traverser les massifs dunaires à l'est de Dunkerque ; sur le platier d'Oye (commune de Oye Plage), un complexe de 1500 logements était programmé. L'État décide aussi l'extension à Dunkerque d'un port autonome avec l'ambition de concurrencer Rotterdam et Anvers. Ce projet aboutit à l'artificialisation d'une dizaine de kilomètres de rivage entre Dunkerque et Gravelines. La majeure partie de ces projets d'aménagement n'a cependant pas été réalisée dans les termes définis par le SDAU de 1974. La crise économique des années 1980 frappe durement la région dunkerquoise : fermeture des chantiers navals en 1987 avec la perte d'environ 3500 emplois. Par ailleurs, une prise de conscience écologique permet de préserver les 7 kilomètres de milieux dunaires situés à l'est de Dunkerque. Cependant, quelques projets ont été commencés et sont aujourd'hui peu compréhensibles sans le rappel de ce contexte. Ainsi, le lotissement des "Escardines" -150 maisons individuelles construites en plein cœur de la réserve naturelle du Platier d'Oye - est un héritage du SDAU de 1974. La philosophie de gestion, ou plus précisément d'aménagement du littoral dans les années 1970, a pour objectif principal de trouver les conditions optimales de développement du tourisme sur le littoral. Ce fait peut être illustré par l'examen du scénario d'aménagement touristique de la Côte d'Opale présenté dans ce même numéro de la revue *Urbanisme* (Knecht, 1971). Ce schéma traduit bien l'esprit de l'époque quant aux relations entre la nature et le développement du tourisme sur les littoraux. Il prévoit l'aménagement quasi généralisé tous les espaces naturels du littoral de la Côte d'Opale (zones d'aménagement touristique dense, discontinu ou diffus). Les "complexes naturels protégés" se limitent à quelques secteurs de côtes parce qu'il est indispensable de conserver intacte une partie, au moins, du patrimoine naturel offert par le littoral : le schéma propose la protection de la baie de Somme et du Marquenterre, d'une partie du secteur des grandes plages, ainsi que des zones du cap Gris Nez et Blanc Nez, et tout à fait au Nord des Moères. La constitution de réserves doit permettre à la fois de sauvegarder un certain nombre de sites et la possibilité d'entreprendre de nouvelles opérations d'aménagement". Ces deux exemples illustrent assez clairement les conceptions des années 1970 relatives à l'aménagement des espaces littoraux en France : le littoral est un espace attractif, il est convoité par de nombreuses activités et en particulier par l'urbanisation et le tourisme. L'aménagement de cet espace par les acteurs publics, et surtout par l'Etat, est réalisé dans le cadre de logiques sectorielles. Le patrimoine naturel est un atout mais surtout un support physique pour le développement du tourisme ; sa préservation n'est envisagée que de manière très limitée.

Document 3 – Les grands travaux révisés, Serge Wachter, *Libération*, 8 mai 2001.

Il n'y a pas si longtemps, une route, un tunnel, une ligne et une gare ferroviaires ou tout autre équipement qualifié de «structurant» étaient classés dans la catégorie des facteurs d'accessibilité et d'attractivité des villes et des régions. L'ennemi était l'enclavement et le moyen d'y remédier l'équipement. Cette vision s'alimentait d'une croyance dans les effets multiplicateurs en matière d'investissements et d'emplois assurés par les grands travaux d'équipement du territoire. Attentifs à une croissance quantitative, experts et gouvernants voyaient dans l'augmentation du stock d'équipements (la longueur du réseau routier et autoroutier par exemple) le signe de l'accumulation des richesses collectives et de l'élévation du bien-être social. Ce keynésianisme a pénétré de nombreux secteurs de l'action publique. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'équipement des régions « sous industrialisées » appelait une « mise à niveau » grâce à de grands chantiers de modernisation dont les plus illustratifs se sont incarnés dans l'implantation de complexes sidérurgiques ou pétroliers dans des ports maritimes- avec le succès que l'on connaît. (...)

Ce tableau historique bien connu s'est craquelé sous la pression de nouvelles tendances et de représentations différentes des rapports entre le territoire et les politiques d'équipement.

En premier, la fuite en avant vers toujours plus d'équipements a été dénoncée sous l'influence du « mythe des effets structurants ». Construire une route garantit, certes, un désenclavement mais est loin de suffire pour créer des enchaînements vertueux en termes de développement. L'accessibilité n'assure pas *ipso facto* l'attractivité, laquelle dépend de multiples facteurs, au premier rang desquels figurent un potentiel de matière grise et une bonne qualification de l'emploi. Dans les économies contemporaines, les atouts immatériels des territoires importent autant, sinon plus, que l'accumulation d'un stock d'équipement.

En second lieu, la montée des préoccupations en matière d'environnement et les représentations de plus en plus hégémoniques du développement durable (n'oublions pas les générations futures!) ont porté un coup sévère aux réflexes du type « toujours plus de béton ». La protection des sites et des paysages, urbains comme ruraux, appelle des attitudes de précaution et de ménagement que le volontarisme modernisateur, notamment en matière d'infrastructures routières, a souvent négligé.

Les effets néfastes de ces équipements (les fameuses externalités) apparaissent souvent supérieurs à leurs bienfaits, et cela justifie d'autres méthodes d'évaluation ou d'appréciation des impacts qu'ils provoquent sur l'environnement.

A cet égard, les attitudes de corporatisme territorial de groupes de plus en plus importants d'habitants opposés à l'implantation d'équipements à proximité de leur résidence illustrent bien la vague de remise en cause qui a troublé et fragilisé les politiques traditionnelles d'équipement.

Document 4 – La définition de la montagne.

Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne
(*Journal Officiel du 10 janvier 1985*)

Article 1er

La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent.

La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions. Elle se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales.

S'inscrivant dans le cadre de la solidarité de la nation, la politique de la montagne se caractérise par la promotion d'une démarche de développement local, dite démarche d'autodéveloppement, qui, engagée et maîtrisée par la population montagnarde, comporte en particulier :

- la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources disponibles en vue d'une valorisation des aptitudes aux productions agricoles, forestières, artisanales, industrielles et énergétiques, la diversification des activités économiques et le développement des capacités d'accueil et de loisirs nécessaires à la promotion du tourisme, du thermalisme et du climatisme ;
- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages, la réhabilitation du bâti existant et la promotion du patrimoine culturel ;
- la reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences par un effort particulier de recherche et d'innovation et l'adaptation, au niveau national comme à celui des régions et des massifs, des dispositions législatives ou réglementaires et des autres mesures de portée générale lorsque les particularités de la montagne le justifient ;
- l'adaptation et l'amélioration des équipements et des services afin de procurer aux populations montagnardes des prestations comparables à celles qui sont accessibles sur le reste du territoire national ;
- la prise en compte des handicaps que subissent les collectivités locales et les activités économiques dans tous les domaines et, notamment, pour la définition des politiques de soutien à l'emploi, l'organisation des productions agricoles et de leur mise en marché comme, plus généralement, pour l'attribution des crédits publics et l'emploi de l'épargne locale ;
- le soutien prioritaire des programmes globaux et pluriannuels de développement engagés de manière coordonnée par les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux au niveau intercommunal des petites régions ou pays.

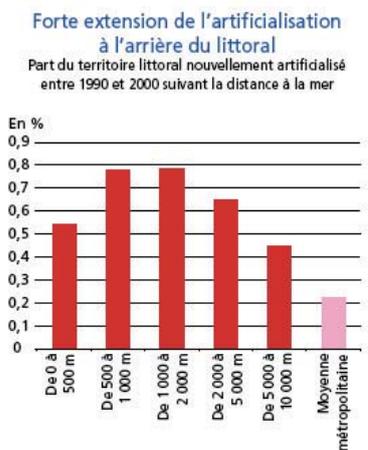
Document 5 – Linéaire protégé par le Conservatoire du littoral en 1975 et en 2009 pour la métropole ; linéaire protégé par le Conservatoire du littoral en 2009 pour les DOM-TOM. Source : Conservatoire du littoral, mai 2009.

	Référence BDTOPO (1/10 000)		Pourcentage de linéaire protégé	Référence de 1975 (1/100 000)	
	Linéaire total (en km)	Linéaire protégé (en km)		Linéaire total (en km)	Linéaire protégé (en km)
Manche Mer-du-Nord	277,4	64,2	23,12%	232	53,6
Normandie	907,5	114,4	12,61%	638	80,4
Bretagne	3288,5	261,8	7,96%	1772	141,1
Centre-Atlantique	1136,6	54	4,75%	732	34,8
Aquitaine	649,2	67,4	10,39%	456	47,4
Languedoc Roussillon	295,8	25,8	8,72%	214	18,7
PACA	1315,9	130,8	9,94%	687	68,3
Corse	1319	295,2	22,38%	802	179,5
Total Métropole	9190	1013,5	11,03%	5533	610,2

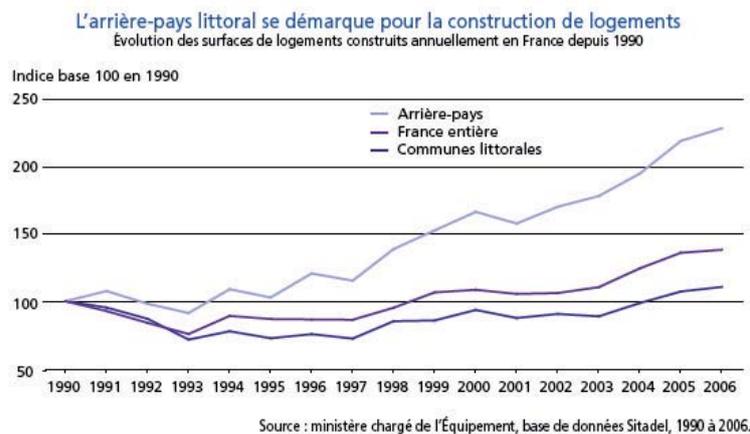
	Référence BDTOPO (1/10 000)		Pourcentage de linéaire protégé
	Linéaire total (en km)	Linéaire protégé (en km)	
Saint-Pierre et Miquelon	185,2	5,4	2,93%
Saint-Martin	59,3	12,7	21,44%
Saint-Barthelemy	74,2	0,3	0,39%
Guadeloupe	575,3	150,5	26,15%
Martinique	535,5	7,9	1,48%
Guyane	646,8	47,9	7,40%
Total Amérique	2076,3	224,7	10,82%

	Référence BDTOPO (1/10 000)		Pourcentage de linéaire protégé
	Linéaire total (en km)	Linéaire protégé (en km)	
La Réunion	252,2	12,6	5,00%
Mayotte	295,8	46,1	15,59%
Total Afrique	548	58,7	10,71%

Document 6 – L’artificialisation à l’arrière du littoral : « forte extension de l’artificialisation à l’arrière du littoral » et « l’arrière pays littoral se démarque pour la construction de logements », in *Le littoral entre nature et artificialisation croissante*, le 4 pages, Institut français de l’environnement, octobre 2007, p. 3



Source : UE - Ifen, CORINE Land Cover 1990 et 2000.



Source : ministère chargé de l’Équipement, base de données Sitadel, 1990 à 2006.

Document 7. – Un bilan de la loi « littoral », in Pierre Merlin, *Tourisme et aménagement du territoire : des objectifs inconciliables*, La documentation française, 2008, p. 154.

Un nouveau rapport¹ établissant à son tour, en septembre 2007, un bilan de la loi « littoral », a été réalisé par la Diact (en collaboration avec le nouveau Conseil national du littoral) et déposé au Parlement. Il souligne la forte activité résidentielle (530 000 habitants de plus depuis la loi), économique et touristique qui s'est nettement accélérée. Mais il estime que les principes qui ont présidé à l'élaboration de la loi demeurent d'actualité. Il y a d'ailleurs une très bonne perception de cette politique par l'opinion publique : 94 % des personnes interrogées par le CSA en juin 2006 (dans le cadre d'un sondage effectué pour le ministère de l'Écologie et du Développement durable) l'approuvent, et 57 % estiment que la situation du littoral s'est améliorée depuis la loi. Le rapport ajoute la nécessité de lutter contre les pollutions diffuses d'origine terrestre, notamment en mettant en conformité les rejets en mer. Il préconise que la gestion du littoral fasse l'objet d'une approche d'ensemble incluant l'arrière-pays.

Au total, il ne semble pas que la loi "littoral" ait profondément bouleversé la situation antérieure. Le mécanisme de protection qui pouvait être modifié par les documents d'urbanisme n'a pas fonctionné. La loi, plutôt mal reçue par les populations locales, n'a pas été réellement portée par les services de l'État. Les retards dans l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) en sont le symbole le plus évident. Sur le plan de l'aménagement touristique, s'il y a eu quelques réorientations grâce aux dispositions - qui remontent en fait à la directive de 1979 - de recul de l'urbanisation par rapport au rivage, de l'urbanisation en continuité et de l'interdiction des routes de transit en bordure du littoral, celles-ci ont été mises en œuvre comme à regret et ne traduisent pas un véritable changement des mentalités des acteurs de l'aménagement touristique.

Au contraire, de nombreux élus ont reproché à la loi "littoral" sa rigidité. Un rapport d'information parlementaire sur l'application de la loi a fustigé « une application administrative entre dirigisme et absentéisme »². Le rapport relève une interprétation de la loi trop portée vers la protection. Ce contexte aurait conduit à "une interprétation juridictionnelle biaisée" par les juges administratifs. Le résultat aurait été de mettre «les citoyens en situation d'insécurité juridique». Redoutant les réactions des associations écologistes, les élus n'ont pas demandé à modifier la loi (sauf par amendements mineurs sur des points précis), mais à revenir à une application, plus proche de son esprit selon eux, plus favorable au développement économique et touristique. Pour redonner une influence plus grande aux élus (et donc réduire celle de l'administration et des tribunaux administratifs), ils ont proposé l'institution d'un Conseil national du littoral (analogue à celui existant pour la montagne depuis la loi "montagne"), qui a été créé par la loi du 23 février 2005 et mis en place en 2006. Il n'en reste pas moins que ce rapport traduit les réserves, voire l'irritation, que suscite chez les élus la mise en œuvre de la loi qu'ils savent ne pouvoir infléchir qu'à la marge.

1 - Diact, *Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral*, septembre 2007.

2 - Jacques Le Guen et alii, *Application de la loi littoral*, rapport d'information n°1740, Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, n° 5290, 18 avril 2005, 55 p.

Document 8 – Préserver aussi les espaces agricoles, in Robert Levesque, *Etudes foncières*, n°136, novembre-décembre 2006.

Ce n'est qu'à la fin des années 1990 qu'est apparu dans la loi le souci de protection du potentiel de production agricole. La loi d'orientation agricole de 1999 a créé les ZAP (zones agricoles protégées) donnant ainsi aux communes la possibilité de protéger des espaces agricoles. Mais aujourd'hui seules 13 ZAP ont été créées (...) et une quarantaine d'autres sont en cours d'élaboration. Ces chiffres sont à mettre en relation avec les 36 000 communes françaises. Presque dix ans après la loi, moins de 10 000 hectares agricoles ont pu être protégés, protection qui peut d'ailleurs être remise en cause par un arrêté préfectoral. C'est un résultat dérisoire : moins de 0,03 % de la surface agricole nationale a été protégée.

En 2005 une autre loi a autorisé les départements à délimiter des PEAN (périmètres d'aménagement des espaces agricoles et naturels) ou des PPEANP (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains). Deux dénominations pour le même objet, autant dire que les différents promoteurs n'ont pas toujours partagé la même vision. Qu'en est-il aujourd'hui ? Près de 4 ans après la loi, pas un seul de ces périmètres n'a été défini. Pourquoi ? Si la mise en œuvre a été confiée aux conseils généraux, ceux-ci ne peuvent établir des périmètres qu'avec l'accord des communes. Comment inciter les communes à s'inscrire dans un processus départemental alors qu'elles n'ont déjà pas voulu de la démarche communale qui leur avait été proposée avec les ZAP ? Dans les départements qui ont eu une démarche volontaire pour la mise en place de ces périmètres, on s'achemine donc vers une protection en confetti : quelques dizaines d'hectares pourront être protégés, ici, quelques centaines ailleurs, en fonction des dynamiques locales. Certains élus argueront de leurs efforts pour déployer une politique environnementale de qualité en ayant protégé quelques hectares agricoles, alors qu'ils auront pris bien soin de ne pas tarir le réservoir d'extension urbaine que constituent les terres agricoles non protégées. Ces protections vont à nouveau conduire à reporter la pression foncière de certains espaces naturels à d'autres. Elles ont même toutes chances de permettre une accélération de l'urbanisation sur les terres « non protégées ».

Il est crucial de reconnaître sans tarder que ni les ZAP ni les PAEN ne sont à la hauteur des enjeux. La diminution des espaces naturels, notamment agricoles, ne serait pas un problème si nous n'en avions pas un besoin vital. Mais nous sommes en état de manque d'espaces naturels, d'espaces propices au développement du règne végétal. Ces espaces fournissent des services fondamentaux à l'homme. Ils stockent le carbone, retiennent l'eau, sont le réceptacle de la biodiversité, de la faune et de la flore. Ils fournissent également l'alimentation humaine, ils produisent de la biomasse végétale pour l'énergie, en premier lieu le bois de feu, et des matériaux (bois de construction) ; ils permettent la production de biomolécules pour remplacer à terme les molécules issues du pétrole utilisé dans la pétrochimie.

Document 9 – Entre aménagement et environnement, la naissance avortée d'un projet aléatoire : le barrage de Chambonchard, in Philippe Garnier et Sylvain Rode, *Annales de géographie*, n°656, pp. 382-397, 2007.

Par une délibération de son Comité Syndical du 24 novembre 2005, l'Établissement Public Loire a donné son accord de principe pour rétrocéder, pour un euro symbolique, au département de la Creuse qui en avait fait la demande, le patrimoine foncier bâti et non bâti qu'il avait acquis dans ce département dans la perspective de la construction du barrage de Chambonchard. Des dispositions équivalentes ont été prises au bénéfice du département de l'Allier par une délibération du Comité Syndical du 9 février 2006.

Le projet de barrage sur le Cher est donc finalement abandonné. Pourtant, suite à la déclaration d'utilité publique du 12 décembre 1996, la réalisation semblait sur le point de se concrétiser. La presse annonçait le début des travaux pour 1998 avec achèvement en 2001. Le point de vue des écologistes, hostiles au projet, ne semblait plus alors devoir l'emporter, au point que l'enjeu se déplaçait pour se situer sur la taille de l'ouvrage plus que sur l'objet même.

C'est au mois de septembre 1998 que la donne change brusquement : pour Dominique Voynet, ministre de l'Environnement, « l'utilité du barrage n'est plus évidente » et même si, le 16 avril 1999, le Conseil d'État se prononce en faveur du barrage, un virage est pris. Dans le cadre du Plan Loire Grandeur Nature redéfini sous forme d'un Programme Interrégional Loire Grandeur Nature, lors du CIADT d'Arles en juillet 1999, l'État jugeant le projet inutile, refuse de verser par le canal du ministère de l'Agriculture la participation de 70 millions de Francs, entraînant de facto, dès le 25 novembre 1999, la non participation de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne dont la quote-part s'élevait à 190 millions de francs sur un total de 600 millions. (...)

Cette décision d'abandonner le barrage de Chambonchard semble logique, compte tenu de l'évolution de la conjoncture agricole. On peut y voir l'effet d'une forte résonance médiatique de l'adjectif naturel, ici appliqué à une rivière, même si l'on peut discuter ce mot lorsque l'on évoque des écoulements avec lesquels les hommes ont composé des siècles durant. Mais peut-on pour autant parler d'une victoire de l'écologie ?

Ce n'est pas vraiment certain. Une des justifications à la création du barrage était la sécurisation de l'adduction en eau potable de la région de Montluçon et une amélioration globale de la qualité de l'eau du Cher moyen et aval. Or, l'abandon ne s'est pas fait au profit d'un nouveau programme d'action centré autour d'un triptyque : eau dépolluée, faune améliorée dans des volumes suffisants lors des étiages. À part la construction d'une nouvelle station d'épuration voulue performante à Montluçon, on a plus l'impression de mesures d'accompagnement destinées à compenser les méfaits de ce qu'on n'a pu diluer. S'en dégage l'impression diffuse d'être entre deux cultures : d'un côté, on abandonne l'aménagement lourd pour des raisons essentiellement économiques sur le moyen et long terme; de l'autre, on appuie cette décision sur des arguments faisant la part belle à l'émotionnel, à la dimension vécue et souvent mythique du paysage, de la « nature ». L'heure n'est pas encore à l'intégration claire d'une démarche écologique dans le système de décision.

On voit pourtant comment, afin d'ériger le cas de Chambonchard et du bassin de la Loire en symbole d'une nouvelle politique d'aménagement des cours d'eau, l'État s'est ressaisi du dossier et a imposé ses vues aux acteurs locaux, qui n'avaient pas intégré le nouveau paradigme environnemental. En terme de répartition des compétences, s'est ainsi produit un mouvement de balancier : après une étape de décentralisation avec la création de l'EPALA, l'État a eu recours à une forme de recentralisation dans ce dossier perçu comme emblématique. La décennie 1990 aurait ainsi représenté dans le bassin de la Loire une période "d'acculturation des acteurs autour de notions et de pratiques de gestion de l'environnement" (Barron Yelles, 2006). Cette période transitoire durant laquelle les acteurs locaux ont - au moins en partie - intégré les nouvelles valeurs environnementales aurait rendu possible l'inscription du Val de Loire au Patrimoine Mondial UNESCO, issue d'une mobilisation forte des acteurs locaux autour de ces valeurs et qui signerait une nouvelle "étape du transfert des responsabilités en matière d'environnement de l'État vers les collectivités" (Baron Yelles, 2006). Cette recentralisation des années 1990, allant à l'encontre du mouvement général de décentralisation, n'aura donc été qu'une étape permettant la diffusion à l'échelle des collectivités territoriales des valeurs environnementales de plus en plus imposées par l'Union Européenne (directive Habitats, Natura 2000), relayées par l'État et portées par des associations.

Document 10 – Les limites à la déclinaison locale de la SNDD, in Nicolas Buclet, *l'entrave aux politiques locales d'aménagement durable d'un territoire, limites des stratégies nationales de développement durable*, *Territoires en mouvement*, 2006-4, pp. 35 et 42.

Il existe, depuis le sommet européen de Lisbonne (2000) et le Conseil européen tenu à Göteborg les 15 et 16 juin 2001, une stratégie européenne de développement durable (SEDD) (Ministère de l'écologie du développement et de l'aménagement durable, 2007).

Il est préconisé que cette SEDD se décline en stratégies nationales de développement durable (SNDD) elles-mêmes applicables à un niveau plus local. Cette déclinaison, du global au local fait appel notamment au principe de subsidiarité. (...)

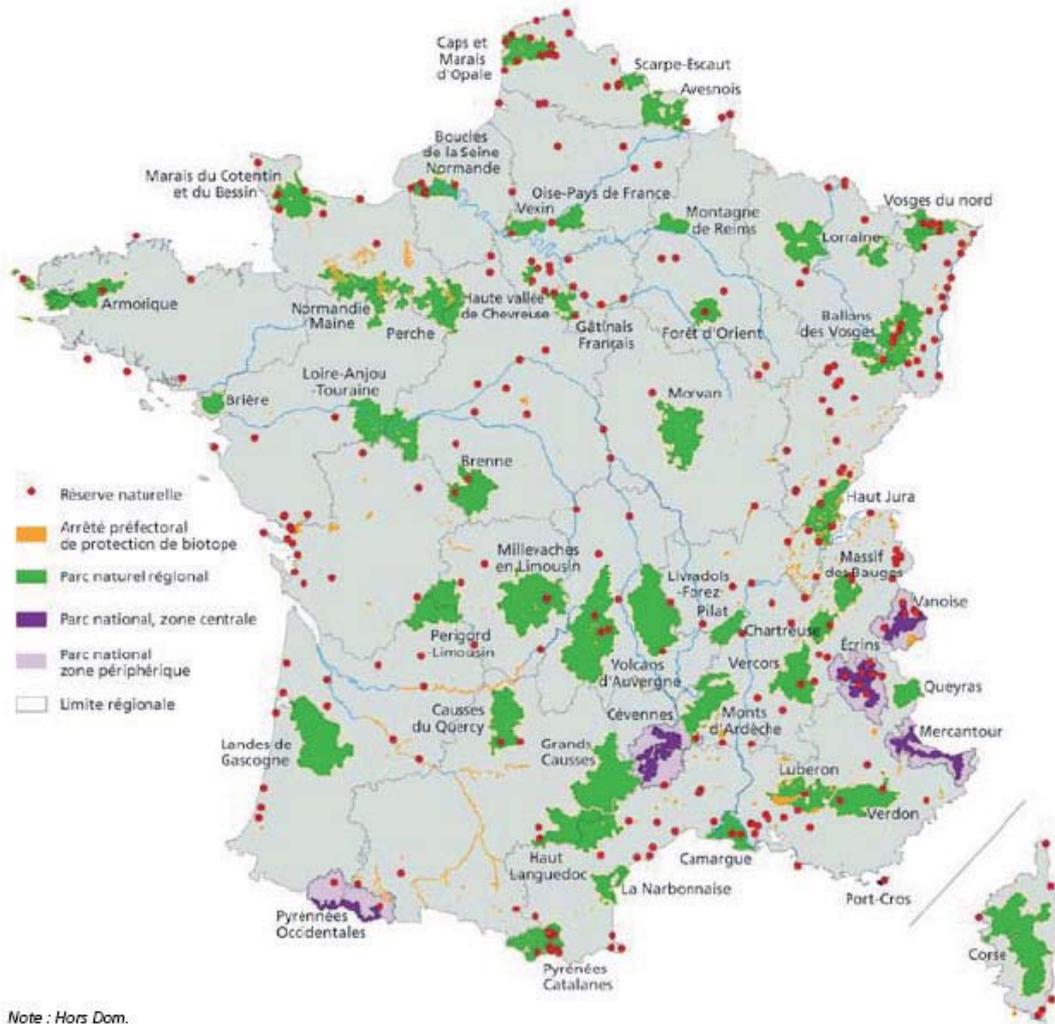
La démarche globale de la SNDD est, nous l'avons dit, une démarche du haut vers le bas. En ce qui concerne la détermination des enjeux et défis généraux, il s'agit d'une démarche tout à fait logique. Pourtant, cette articulation ne peut tenir compte du fait que les indispensables politiques locales sont impuissantes à structurer les territoires, en raison de leur forte dépendance de phénomènes échappant à ces territoires. Qu'il s'agisse d'absence de solidarité entre acteurs interagissant sur un même territoire, mais aux intérêts trop divergents, ou d'équilibres territoriaux dépendant d'un contexte concurrentiel fort au niveau mondial, nous avons à faire à des variables décontextualisées, et en cela absentes de la SNDD.

Prenons le cas de la capacité de gouvernance des élus territoriaux. La SNDD appelle au dialogue entre décideurs locaux et acteurs présents sur le territoire. C'est supposer néanmoins que ces acteurs ont tous intérêt à promouvoir un développement territorial. Nous avons montré comment, en territoire rural et semi-rural en particulier, rien n'est moins systématique. Comment dès lors serait-il possible d'aboutir à une co-construction du devenir d'un territoire, alors que pour certains le développement économique n'a pas de raison d'être dès lors qu'il vient perturber un environnement qu'ils souhaiteraient immuable ? Ces personnes n'ont pas pour objectif l'intérêt collectif du territoire, vu comme un ensemble dynamique et destiné à évoluer mais la défense d'un statu quo qui coïncide avec leurs intérêts particuliers et la vision de la nature qu'ils sont venus chercher. Il n'est pas question d'apporter le moindre jugement de valeur sur ce positionnement d'acteurs mais de comprendre qu'il s'agit là du produit d'une société au sein de laquelle homme et nature se côtoient sans conscience de l'intensité de leurs interrelations. En particulier, l'homme des zones urbaines conçoit la campagne comme un espace de repos et de loisirs, une campagne idéalisée et récréative limitée dans sa fonction productive à une agriculture nourricière dont il est inconcevable qu'elle engendre des nuisances qu'il est donc urgent d'éliminer. C'est une vision pour le moins anachronique, alors que la moindre activité économique, l'agriculture y compris, est soumise depuis des décennies à un processus d'industrialisation, seul moyen d'accroître sa légitimité dans une société dominée par la cité marchande et, dans une moindre mesure, par la cité industrielle (Boltanski, Thévenot, 1991). Certes, une montée en puissance de l'agriculture biologique constitue l'une des réponses possibles face à une agriculture industrialisée source de fortes externalités négatives. Néanmoins la remise en cause des activités par ces populations d'origine urbaine va plus loin (...).

Face à ce phénomène récurrent, et décourageant pour les élus s'impliquant dans l'aménagement du territoire de leur compétence, la déclinaison locale de la SNDD paraît décalée. Les réponses ne se situent pas à niveau local mais bien au-delà pour le moins à un niveau national voire européen. Ces réponses sont extrêmement complexes, puisqu'il s'agit de construire un intérêt collectif susceptible de concerner l'ensemble des occupants d'un territoire, mais aussi d'éduquer ces occupants sur le fait que la préservation de l'environnement ne signifie pas sa mise sous cloche (...). Autant dire qu'il est nécessaire de ramer à contre-courant de la tendance prédominante.

Document 11 – Les principales protections réglementaires françaises et les parcs naturels régionaux
Source : IFEN, *L'environnement en France*, octobre 2006, p. 290.

Les principales protections réglementaires françaises et les parcs naturels régionaux



Note : Hors Dom.

Source : Medd – MNHN (SPN) – Parcs naturels régionaux, 2004 ; Parcs nationaux, 2002 ; Réserves naturelles, 2003 ; Réserves naturelles volontaires, 1999 ; Arrêtés de protection de biotope, 2003.

Document 12 – Le débat sur l’opportunité d’une autoroute entre Castres et Toulouse.
Extraits du site internet www.autoroute2013.com (vérifié en septembre 2009).
Extraits du site internet www.sitego.fr/collectifrn126/ (vérifié en septembre 2009).

Environnement : Aménageons durablement notre cadre de vie

Aujourd’hui, la construction d’une autoroute prend en compte les exigences de protection de l’environnement :
aménagement paysagers, respect des espèces rares de la flore et de la faune, traitement acoustique, utilisation de matériaux recyclés etc...
qui permettent de renforcer l’attractivité des paysages.



Environnement
Aménageons durablement notre cadre de vie !

Avec l’autoroute, relevons le défi de l’environnement :

- Construisons une autoroute exemplaire
- Améliorons notre qualité de vie
- Renforçons les atouts de notre patrimoine bâti
- Supprimons les nuisances liées aux traversées des villages
- Intégrons les enjeux du monde agricole
- Préservons les milieux sensibles
- Valorisons notre cadre de vie et nos paysages



Aussi, dire que l'autoroute permettrait d'améliorer la qualité de vie des villages traversés par la RN126, c'est de l'ironie (...).

En revanche, avec l'autoroute, le cadre de vie des villages serait de nouveau dégradé :

- parce que les déviations gratuites aujourd'hui, deviendraient payantes avec l'autoroute, et que le trafic local qui empruntait les déviations gratuitement avant 2015 (2016 ? 2018 ?), repasserait par le centre des villages. On retrouverait la situation d'avant les déviations ;
- parce que les villages riverains de l'autoroute se transformeraient en lotissements dortoirs, notamment au voisinage des échangeurs. Cette forte urbanisation serait coûteuse pour les collectivités, occasionnant une hausse des dépenses nécessaires à la construction et l'entretien des réseaux (eau, gaz, électricité, lignes téléphoniques, transport de personnes, que ce soit des transports collectifs ou des routes, etc.). Ces nouveaux réseaux seraient établis pour desservir une population dispersée et peu dense, ce qui rendrait problématique à terme l'amortissement des dépenses ;
- parce qu'au-delà des aspects techniques, l'étalement urbain peut occasionner une perte de ruralité, à la fois comme élément paysager et comme mode de vie.



NON À L'AUTOROUTE



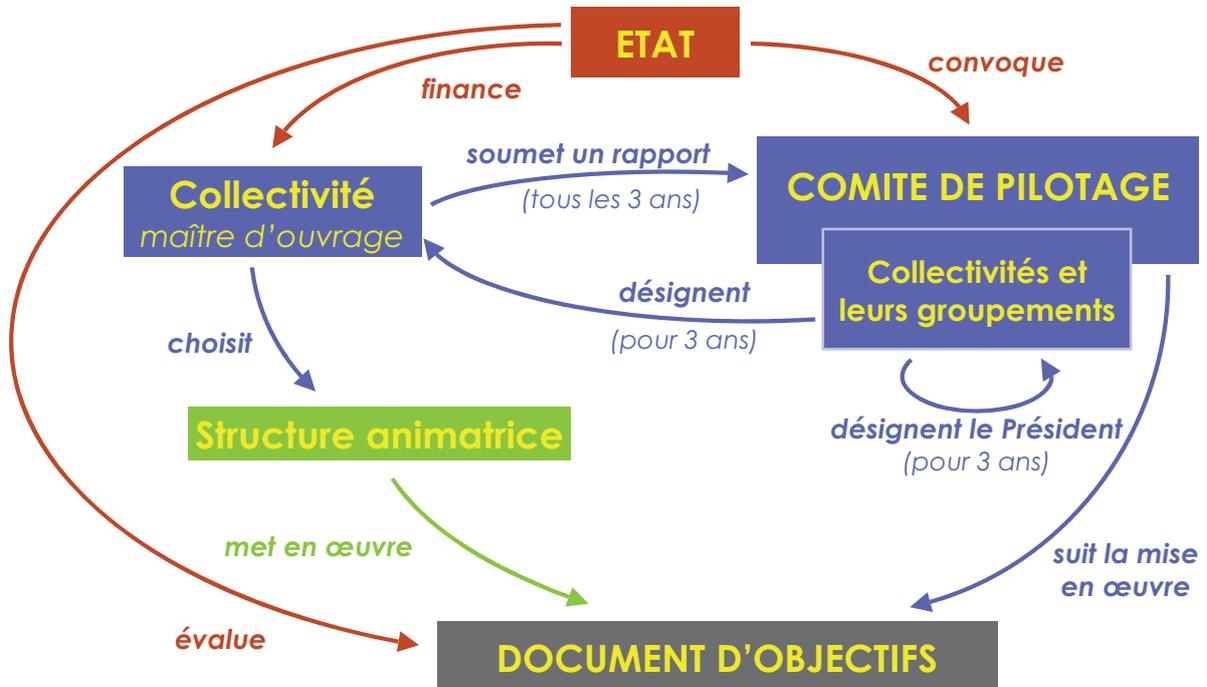
<http://rn126.free.fr>

**Aménageons
la route** RN126
RD42

© 2014 BY ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS RURALES DE LA NORMANDIE

Document 13 – Le fonctionnement du Comité de pilotage, in la plaquette de présentation de Natura 2000 en Région Centre. Direction régionale de l'environnement de la Région Centre, 2009.

Le fonctionnement du Comité de pilotage



La Charte Natura 2000

de Châtaignier-Perrier



Le 8 août 2008 à Valcivières, la première charte Natura 2000 des Monts du Forez a été signée par le sectionnal de Châtaignier-Perrier. C'était également la première charte Natura 2000 signée dans le Puy-de-Dôme.



Le sectionnal de Châtaignier-Perrier fait partie du site Natura 2000 des Monts du Forez. Il est composé de forêts, landes et tourbières, sur une quinzaine de parcelles

couvrant quelques 230 hectares sur la commune de Valcivières.

Châtaignier-Perrier et les gestionnaires impliqués ont signé la première charte Natura 2000 des Monts du Forez.

L'Office National des Forêts (ONF) est chargé de gérer la forêt en futaie jardinée. Quant au troupeau de bovins du GAEC des Supeyres, il pâture les landes de manière extensive.

Ce jour là, les représentants des propriétaires étaient Joseph Voldoire (président du sectionnal) et André Voldoire (Maire de Valcivières). L'ONF était représenté par Christophe Bretton (Directeur) et le GAEC des Supeyres par Antoine Guynot de Boismenu.

Ces pratiques sont en accord avec les objectifs du site Natura 2000. C'est pourquoi le 8 août 2008 à Valcivières, le sectionnal de



Les actions éligibles à un contrat Natura 2000

Pour les forêts

- 1 Remplacer les espèces exotiques (épicéa, mélèze, douglas) par les espèces locales (sapin et hêtre)
- 2 Travaux d'irrégularisation d'un peuplement forestier
- 3 Marquage de bois à laisser mourir naturellement

Pour les milieux agropastoraux

- 4 Suppression d'un timbre-poste d'épicéas
- 5 Restauration d'une lande en cours d'embroussaillage

Pour les milieux humides

- 6 Réhabilitation d'une tourbière (coupe des plantations, suppression des drains)

Vers un contrat Natura 2000

Forts de cette première initiative, les gestionnaires et propriétaires du sectionnal de Châtaignier-Perrier se sont concertés pour préparer avec l'aide du Parc un contrat Natura 2000 qui leur permettra de restaurer et valoriser les milieux d'intérêt européen en place. Trois actions sont envisagées :

- 1 coupe d'épicéas présents dans la tourbière,
- 2 limitation du sapin dans la hêtraie d'altitude,
- 3 et marquage de 3 arbres par hectare à laisser mourir naturellement.

Ces opérations pourront commencer dès 2009 pour une durée de 5 ans et être subventionnées par l'Union européenne et le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Ce contrat est sur le point de se concrétiser.

Document 15 – La baie de Somme, préserver ou développer

Document 15a – La protection de l'environnement en baie de Somme, in A. Ciattoni (dir.), *Géographie : classes de 1ères L, ES et S*, Hatier, 2007, p. 197.



Document 15b – La baie de Somme parvient à concilier économie et espaces naturels, Hervé Kempf, *Le Monde*, 1^{er} juillet 2004.

La baie de Somme a-t-elle trouvé la solution au dilemme qui déchire toutes les communes littorales de France : développer ou préserver ? On pourrait le croire, d'après le nombre d'experts qui viennent visiter le site et s'enquérir des méthodes suivies ; le croire aussi plus simplement en analysant la carte et en baguenaudant le long des 70 km de côtes concernées, manifestement protégées des coulées de béton.

Et pourtant, le dynamisme économique est là, avec une agriculture qui tient bien le coup et une destination touristique de plus en plus attractive - on compte, un beau week-end de printemps, jusqu'à 150 000 flâneurs dans les sept communes qui s'égrènent sur la côte de la baie de Somme.

La solution tient sans doute à une intervention publique sans complexe, menée de longue date avant que la pression touristique et urbaine se tourne vers ce joli coin de Picardie. « Ici, les gens ont appliqué la loi « littoral » avant la lettre, explique Jean-Christian Cornette, directeur du Smacopi, le Syndicat mixte pour l'aménagement de la côte picarde. Les élus ont considéré que les zones naturelles étaient porteuses de richesse, et ont créé le Smacopi, en 1974, pour maîtriser l'urbanisation. » Regroupant les communes côtières, le syndicat a ainsi constitué une sorte d'agence de maîtrise foncière qui, en coopération avec le Conservatoire du littoral, a pu empêcher que les dunes entre Fort-Mahon et Ault se transforment en un linéaire continu de buildings sans âme « avec vue sur la mer ».

Il est vrai que la pression est restée faible jusque dans les années 1990. Mais les choses se sont alors mises à bouger rapidement : les fonds structurels européens ont irrigué la région, donnant des moyens d'agir, tandis que le tunnel sous la Manche puis, en 1998, l'achèvement de l'autoroute A 16 ont ouvert la baie de Somme aux voyageurs anglais ou belges. Les longues plages, les réserves d'oiseaux, le caractère nostalgique de la baie se sont transformés en autant d'aimants touristiques.

« Depuis lors, notre problématique est de créer des richesses sans dénaturer notre produit d'appel, qui est l'espace naturel », dit Jean-Christian Cornette. Le principe de base a été maintenu - gel foncier entre les communes -, et l'urbanisation ne peut s'opérer que dans les périmètres déjà construits. De surcroît, on dissuade la construction de résidences secondaires - peu occupées et générant peu de recettes -, au profit de l'immobilier de tourisme locatif, qui permet un taux d'occupation plus élevé. Un village résidentiel - à 1 km de la mer ! - a aussi été créé avec le promoteur Pierre et Vacances, à Belle-Dune.

En revanche, en retrait de la côte, la « consommation d'espace » est moins contrôlée, et l'urbanisation se développe dans les communes rurales sans frein ni vraie politique concertée. La pression foncière se reporte sur l'intérieur des terres. Le défi de la baie de Somme est maintenant de faire face au succès. Le lieu est à la mode, et, l'Eurostar mettant bientôt Londres à 55 minutes de Calais, le flux anglais devrait s'accroître. Les communes sauront-elles résister aux nouvelles tentations ?