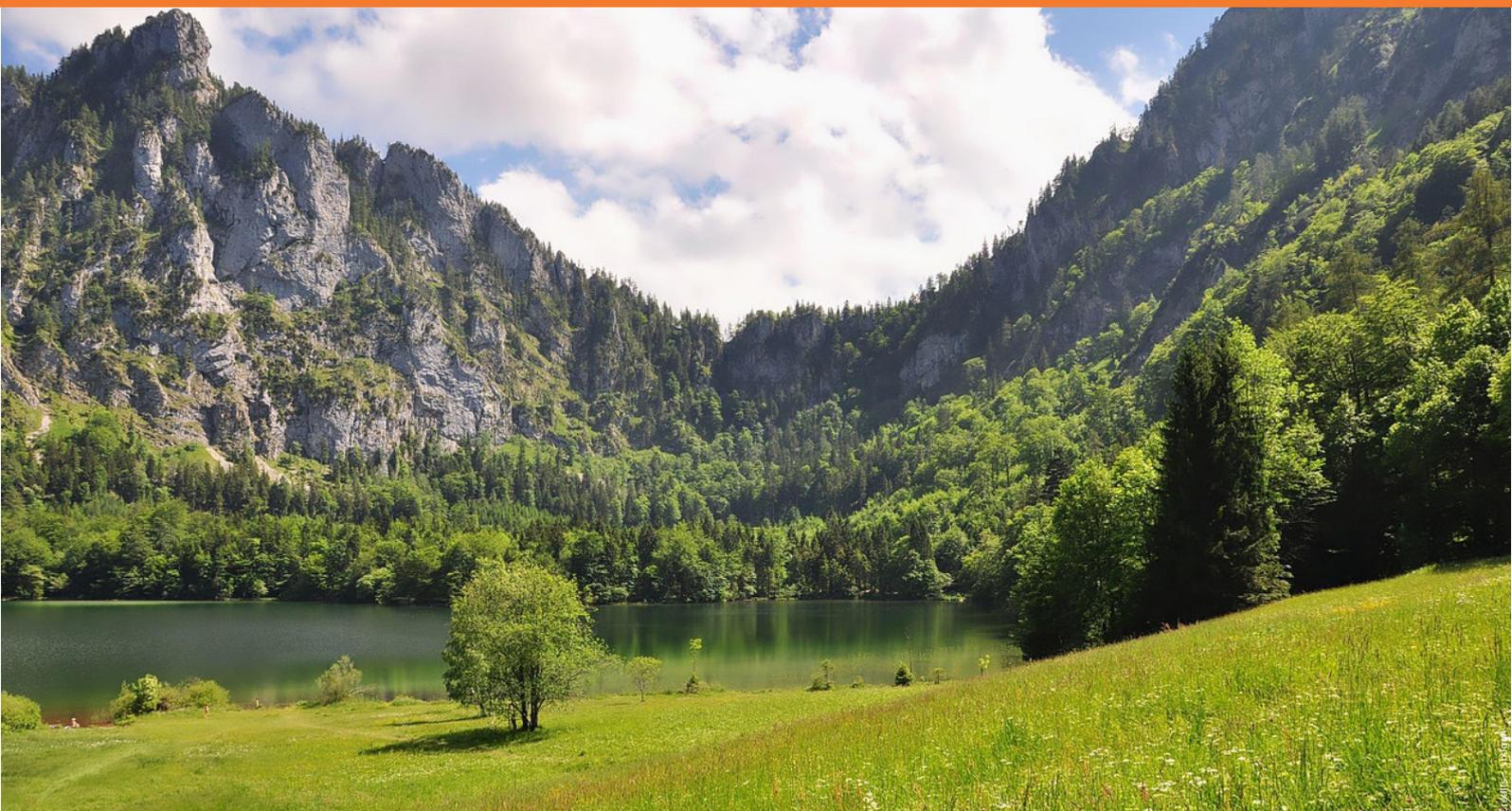


Enquête

Politiques de l'environnement dans les Territoires de projet



TERRITOIRES DE PROJET

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Une politique multithématique

Des **six thématiques** retenues dans ce panorama des politiques d'environnement portées par les Territoires de projet, la **biodiversité** et le **climat** sont les plus largement pris en main par les structures supracommunautaires. Dans une moindre mesure, on retrouve les sols, la ressource en eau, puis l'air et la forêt - bioéconomie du bois.

Dans une majorité des cas, **les documents de planification SCoT et PCAET sont les principaux véhicules de l'action** des Territoires de projet dans ces domaines. L'obligation réglementaire constitue un moteur de formulation d'une problématique locale en la matière ou de formalisation et de traduction concrète d'un problème identifié au préalable.

Cette **contextualisation** s'identifie dans les traductions spécifiques auxquelles les problématiques environnementales donnent lieu et dans les instruments d'action publique mobilisés pour les instruire. L'air trouvera une voie de traitement dans un outil réglementaire (PCAET), mais aussi dans les contrats locaux

de santé, les pollutions faisant l'objet d'un traitement en termes de santé-environnement. De la même manière, dans ces territoires ruraux, **la biodiversité est largement abordée sous l'angle des interactions avec les pratiques agricoles** et les services environnementaux, de même que la question paysagère s'avère posée dans la constitution du patrimoine commun et, dans une moindre mesure, pour la promotion touristique du territoire.

En faisant le choix d'une approche thématique, l'approche en silo n'est pas totalement satisfaisante eu égard à la philosophie du projet de territoire telle que promue par l'association. Cependant, le climat et l'eau, la biodiversité et les sols se croisent et s'articulent dans les documents réglementaires, les plans stratégiques et les programmes d'action, concrétisant des formes de transversalité. Ils matérialisent le fil rouge d'**une action dont le but est de réguler les interactions entre les activités humaines et leur environnement**, de limiter les impacts négatifs sur ce dernier et les effets associés sur les habitants du territoire.

Territorialisation des problématiques d'environnement

Les raisons qui poussent à inscrire l'air, l'eau ou les sols à l'agenda politique du territoire et dans les programmes d'action procèdent à la fois des **injonctions nationales** - bien souvent européennes en premier lieu - et d'un **contexte local**. À raison de leurs compétences respectives, les collectivités sont tenues de la **mise en œuvre de la réglementation** et disposent de leviers d'action, notamment à travers les documents stratégiques et de planification. Par ailleurs, les **problématiques environnementales locales** sont un aiguillon pour une politique volontariste, qui parfois devance la réglementation et la redouble d'une déclinaison propre aux enjeux locaux.

À travers leur **projet de territoire**, les Pays contribuent grandement à la **territorialisation des questions environnementales**, en distinguant les spécificités du territoire par rapport au cadre réglementaire général. Alors que, bien souvent, les politiques en la matière reproduisent par mimétisme les découpages administratifs et reprennent à leur compte les objectifs généraux et les indicateurs¹, les Territoires de projet réalisent un diagnostic complet qui permet d'articuler enjeux socio-économiques et environnementaux plutôt que de les traiter séparément.

Grâce à la **concertation**, assurée en partie par le **Conseil de développement et la Conférence des maires**, mais aussi par l'**animation territoriale**, des enjeux spécifiques parfois difficiles à mesurer avec des indicateurs chiffrés et non-sensibles aux pratiques et aux représentations du territoire par ses acteurs sont mis en lumière et intègrent la feuille de route du Territoire de projet. Elle irrigue par la suite les documents de planification, oriente les programmes d'action des contrats territoriaux et sert d'appui lors de la réponse aux multiples appels à projets des opérateurs de l'État et des Régions. Dans beaucoup de cas, la **coopération interterritoriale**, multiniveau et avec plusieurs acteurs du territoire, est essentielle pour répondre à ces enjeux.

Territoires en action

Air-Biodiversité dans le Ruffécois

En Charente, la problématique porte sur les **allergènes**, au premier rang desquels l'ambroisie. Cette espèce végétale, endémique des Amériques, désignée invasive, se développe en France depuis plus d'une décennie. Si les effets allergènes ne se sont pas encore fait sentir du fait d'une période de sensibilisation, la teneur en pollen augmentant et le cas rhônalpin le montrant, l'**enjeu sanitaire** à moyen terme est important. En outre, les cultures sèches sont sensibles à l'invasion de cette plante, qui peut mettre en péril les récoltes de ce territoire agricole. Enfin, elle concurrence les espèces végétales endémiques et augmente le risque de voir la diversité floristique mise en danger. Pour y remédier, le Pays, la Région, l'ARS et plusieurs partenaires locaux (Chambre d'agriculture, agence départementale d'aménagement, etc.) ont élaboré un plan d'action pour limiter la propagation de la plante, mais aussi pour sensibiliser la population au risque allergène et aux gestes utiles pour contribuer à la contention du développement de l'ambroisie.

[En savoir + >>](#)



¹ Les recherches l'observent notamment dans les PCAET, dont la mesure carbone est bien souvent l'alpha et l'oméga et qui laissent de côté l'adaptation et articulent peu les enjeux du climat et de la biodiversité.

Eau en Midi-Quercy

Le **label Pays d'art et d'histoire** obtenu par le Pays Midi-Quercy en 2022 permet d'aborder la **problématique de l'eau** sous un jour pédagogique. Soutenue par la DRAC et dans le cadre du programme LEADER, l'exposition Rand'Eau invite à explorer la thématique de l'eau dans sa dimension écologique, à travers le folklore et dans sa relation aux activités humaines passées et actuelles, reliant ainsi les **dimensions environnementale, culturelle et historique**. Plus largement, c'est l'ensemble de la programmation 2022-24 du PAH qui a été placée sous le signe de l'eau, fil conducteur des nombreuses **interventions artistiques**, mais aussi de **formations** à destination des acteurs de la culture et du tourisme.

[En savoir + >>](#)

Sols dans le Haut-Languedoc et Vignobles

Si les problématiques liées aux sols sont largement abordées sous le prisme de l'artificialisation et plus particulièrement dans le SCoT et le PLU(i), le Territoire s'est inscrit dans une **démarche partenariale originale**, avec 10 vigneron du Territoire, réunis au sein d'un "**GIEE vigneron en bio et en biodynamie**". Accompagnés par la mairie de Puisserguier et l'Agence de l'eau, ils ont pour objectif de mener un **projet agroécologique**, dont l'objectif est "d'améliorer la fertilité des sols et la résilience de leur système d'exploitation face au changement climatique et à la faible disponibilité de la ressource en eau".

[En savoir + >>](#)

Articulation des instruments des politiques d'environnement

Qui dit "politiques territoriales, et territorialisées" pense "**instruments d'action publique**". Appels à projets, programmes d'accompagnement, contrats, documents de planification, indicateurs. Tous contribuent à **encadrer, organiser, orienter et mettre en œuvre** les politiques d'environnement.

Dans ce seul domaine, l'accumulation d'outils sectoriels et transversaux peut contribuer cependant à la complexification de l'action publique, face à laquelle les collectivités ne sont pas toutes suffisamment dotées en ingénierie. La multitude de programmes et d'appels à projets des ministères et opérateurs de l'État, sans compter les acteurs privés comme les fondations, s'ils sont devenus indispensables au financement de l'action locale et permettent d'apporter des solutions précises, renforce cette situation.

Historiquement **animateurs des GAL** Leader et **signataires des contrats territoriaux** proposés par les Régions, les **Territoires de projet** portent aussi bien souvent le SCoT et le PCAET pour le compte des EPCI. À ce titre, ils **apportent une réponse à la problématique de l'accumulation** en mobilisant leur ingénierie du développement local et leurs compétences techniques, de gestion de projets et d'identification des financements. Les politiques d'environnement représentent l'une de leurs principales missions. En 2024, **61,4%** portent ainsi des actions en matière de transition écologique, **53%** sur les mobilités, **45,8%** sur l'alimentaire ou **37,3%** sur l'agriculture, pour ne citer que ces domaines. Les questions d'environnement, transversales à l'ensemble des problématiques territoriales, représentent un domaine d'action privilégié des Territoires de projet et exemplaire de leur capacité à manier différents niveaux et types d'instruments.

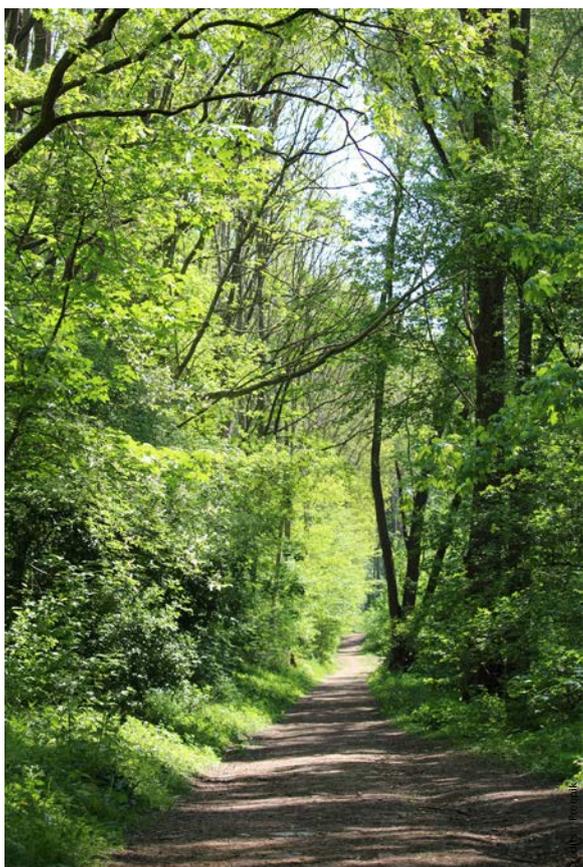
Parmi les plus cités, se retrouvent sans surprise le SCoT et le PCAET, les trames, mais aussi des instruments plus ciblés comme les OPAH ou le CLS. Les Territoires sont également engagés dans les programmes TEPOS et TACCT proposés par l'ADEME, ainsi que sur des dispositifs structurants comme les zones Natura 2000 ou les Réserves de biosphère. Par ailleurs, les équipes des Territoires de projet comptent sur les Conseillers en énergie partagée, les chargés de mission environnement, biodiversité, eau, etc., pour accompagner les acteurs locaux, publics et privés, dans leurs actions. Les Territoires de projet démontrent ainsi **l'articulation entre échelles et modes d'action** et entre les dispositifs (réglementaires, volontaires, techniques) associés.

Territoires en action

Forêt - bioéconomie du bois en Nivernais

Dans ce territoire, la forêt est considérée comme "**l'enjeu prospectif majeur du territoire**", alors que la ressource est intensément exploitée notamment à travers la monoculture du pin et les coupes rases. Dans le même temps, **les habitants se mobilisent pour préserver la forêt** du Morvan et limiter sa mise en économie. À l'aune de ces tensions, les élus ont choisi d'**inscrire cet enjeu dans le projet de territoire** et de guider les collectivités, parfois désarmées face aux problématiques de la forêt et de son économie, sur trois objectifs :

- Renforcer la **capacité d'acquisition** et de maîtrise du foncier des acteurs publics
- Accompagner l'**adaptation** au réchauffement, responsable de sécheresse et vecteur de maladies du bois en favorisant la convergence entre exploitants forestiers et acteurs locaux
- **Diversifier la filière** bois vers une alternative à la monoculture en soutenant la mutualisation entre les acteurs et l'investissement dans les outils de transformation



Et d'identifier "le soutien à des achats associatifs ou communaux dans le but d'une meilleure régulation de la transformation des parcelles agricoles et forestières", comme action prioritaire de gestion durable de la forêt.

[En savoir + >>](#)

Sur le même sujet, les Pays de la Déodatie et de Remiremont et ses vallées déploient le dispositif [Sylv'ACCTES >>](#), destiné à subventionner les travaux sylvicoles vertueux et de " lever le frein économique à l'investissement durable en forêt et à la mise en place de pratiques sylvicoles durables ".

Biodiversité en Déodatie

Longtemps mise de côté au profit des enjeux du climat, la biodiversité est de considérée comme un élément essentiel des politiques d'environnement, ce qui ne se fait pas sans remous au regard des multiples interactions et interdépendances entre les activités humaines et la biodiversité végétale et animale. Dans les Vosges, le Pays de la Déodatie et le Pays de Remiremont et ses vallées déploient les **paiements pour services environnementaux** (PSE) pour inciter et accompagner les acteurs de la filière sylvicole et de l'agriculture dans leur prise en compte des enjeux de l'environnement.

Les PSE sont des outils créés par le plan biodiversité de 2018 à destination des agriculteurs. Ils visent à valoriser et rémunérer les services environnementaux, notamment liés à la préservation de la biodiversité permis par les pratiques des agriculteurs. Alors que l'élevage dans ces Pays se fait principalement sur des prairies permanentes, les prairies temporaires sont en augmentation, sous le coup de l'urbanisation et de la complexité d'exploitation de certains terrains. Les PSE visent à **rétribuer les éleveurs maintenant leurs prairies en herbe** sur l'un des 26 réservoirs de biodiversité identifiés dans la Trame verte et bleue. En 2023, **33 agriculteurs** s'y sont engagés pour cinq ans. Les PSE sont **financés à 88% par l'Agence de l'eau, 4% par la Région et 8% par les intercommunalités**, pour un total de 2 millions sur cinq ans.

[En savoir + >>](#)

Climat dans le Haut Languedoc et Vignobles

Depuis 2004 et les premiers Plans climat volontaires, les politiques climatiques se sont largement territorialisées et diversifiées. Cela concerne l'intégration de ces enjeux aux documents de planification à plusieurs niveaux (SRADDET, SRDEII, SCoT, PLU(i)...), le PCAET, qui s'y adresse directement, et divers dispositifs volontaires. À cet égard, le Pays du Haut Languedoc et Vignobles est représentatif de l'**articulation des modes d'intervention publique** en matière de politique climatique.

Ce territoire méditerranéen exposé au changement du climat est engagé de multiples façons sur la question climatique. Sur le plan réglementaire et planification, il est associé aux PCAET portés par chacune des quatre intercommunalités qui le composent. Cette tâche de suivi et de synthèse se concrétise notamment dans l'**Observatoire de l'énergie et du climat** porté par la mission Développement durable et Transition énergétique du Pays.

En complément, celui-ci est engagé dans deux démarches complémentaires, **TEPOS** (Territoires à énergie positive) du CLER et **TACCT** (Trajectoire d'adaptation au changement climatique des Territoires) de l'ADEME, toutes deux apportant au Territoire et à ses acteurs des référentiels pour l'action, des outils d'évaluation, de décision et de mise en œuvre, ainsi que des espaces d'échange entre pairs.

À ces dimensions structurantes s'ajoutent des dispositifs au service des acteurs du territoire : **Espace conseil en rénovation, Conseil en énergie partagée** ou le **cadastre solaire**.

[En savoir +>>>](#)

Coopérer et mutualiser, une clé de l'action

"Penser global, agir local". Ce slogan emprunté aux années 1990 a largement dépassé les frontières de l'activisme pour devenir une pierre angulaire de l'action climatique et environnementale. Il souligne toutefois une problématique politique forte : comment **envisager localement l'action et ses effets face à des enjeux globaux** qui dépassent bien souvent les limites administratives et territoriales ?

Le schéma de la décentralisation française, avec ses blocs de compétences attribués à chaque échelon, s'est révélé mal adapté à l'émergence de problématiques territoriales et interterritoriales, rendant nécessaires les structures de coordination et de mutualisation des ressources et de l'action. Les politiques environnementales sont en cela exemplaires et les Territoires de projet constituent une **réponse au franchissement des limites administratives**. Tout d'abord, à travers leur **projet de territoire**, autour duquel se réunissent les EPCI, les communes, mais aussi les acteurs du territoire représentés notamment au sein du Conseil de développement. Porteurs de multiples plans, dispositifs et outils d'action, les Pays et PETR organisent la **coopération multiniveau**, avec les agences de l'État, les ARS, les Régions, les Départements, etc., mais aussi à l'international, à travers le programme LEADER. Ils sont à la fois vecteurs d'**intégration** et de résolution des problématiques du territoire, mais aussi d'**interrelation** et d'**articulation** des niveaux de planification et d'action.



Territoires en action

Air dans les Hautes-Terres d'Oc

C'est sans doute dans ce domaine, avec la qualité de l'eau et les îlots de chaleur, que les **questions environnementales et de santé** sont le plus envisagées de pair. La **pollution atmosphérique** est co-responsable de nombreuses pathologies humaines (40.000 décès par an), mais aussi d'impacts sur les végétaux et les animaux.

En effet, des **pertes de rendement** de certaines productions agricoles (blé et pommes de terre par exemple), la réduction de croissance des végétaux ou la baisse de performance et de population des insectes pollinisateurs lui sont aujourd'hui directement reliées. Entre le **coût sanitaire et non-sanitaire**, ce sont près de **100 milliards d'euros** dépensés chaque année en raison de la pollution de l'air².

En Hautes-Terres d'Oc, la santé-environnement passe ainsi par l'air. La géologie impose une problématique liée à la présence de radon, gaz naturel radioactif et cancérigène, dont l'accumulation dans les logements comporte des risques pour la santé. Afin d'en diminuer l'exposition, le Territoire de projet, en partenariat avec l'ARS dans le cadre du **CLS**, met son équipe d'**animation de l'OPAH** à contribution pour sensibiliser les propriétaires de logement au risque et les équiper en kits de mesure. Associée à la prévention des pollutions de l'air intérieur par les produits contenant des perturbateurs endocriniens, l'opération fait le **lien entre l'habitat, la santé et l'environnement**.

[En savoir + >>>](#)

Biodiversité en Midi-Quercy

Dans le cadre de son **PAT**, le Pays Midi-Quercy a présenté sa candidature à l'appel à projets de la Fondation Carasso "**La transition agroécologique par l'échange et le partage**", en partenariat avec le CIVAM, l'Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural du Tarn-et-Garonne et la fédération des CUMA du département. Grâce à cette **coopération multinationale**, le Pays a pu organiser des rencontres régulières entre acteurs du secteur agricole et les accompagner dans la transition de leurs pratiques pour une meilleure prise en compte des problématiques liées à la biodiversité sur le territoire.

[En savoir + >>>](#)

Climat dans la Vallée du Loir

Depuis 2012, le PETR de la Vallée du Loir a développé une politique énergie-climat qui lui a permis de mettre en place différentes actions pour **sensibiliser et accompagner les collectivités** à aller vers une trajectoire bas carbone. Cette démarche a abouti à la réalisation d'un **PCAET mutualisé** entre ses 3 EPCI. Ce PCAET a été accompagné d'une analyse territoriale des politiques publiques sur les questions énergétiques et climatiques. En lien avec le SCoT, il permet d'embrasser de manière transversale les enjeux de la transition écologique dont un, prioritaire, concerne la réduction de la consommation d'énergie du bâti. Le PETR a aussi pu développer un programme CEE et bénéficier d'une enveloppe de 1,3 million d'euros pour financer des projets de rénovation de l'habitat.

[En savoir + >>>](#)

² D'après le rapport sénatorial "[Pollution de l'air : le coût de l'inaction](#)" >>>. [Santé publique France](#) >>> estime, en 2025, à 12,9Md€ le coût sanitaire de la pollution atmosphérique.

Face aux reculs, faire Territoire de projet

En 2021, la **loi Climat et résilience** objectivait une ambition forte en matière environnementale, en créant notamment les ZFE et en posant l'objectif ZAN à l'horizon 2050. Bien que l'application de ces mesures ait pu faire l'objet de questionnements légitimes, elle n'opérait pas moins de réelles avancées au regard des pollutions atmosphériques et de leurs conséquences pour la santé et de la consommation des ENAF.

Un an plus tard, la création du **SGPE** nourrissait l'espoir du retour de l'État stratège et d'une méthode renouvelée de planification, articulant vision nationale pour les territoires et territorialisation fine des problématiques du climat et de la biodiversité. L'État ne pouvant se projeter à l'échelle des 1.200 intercommunalités, les régions étaient appelées à remplir un rôle de médiation.

Les **COP régionales** devaient ainsi être le pivot stratégique et politique entre l'approche descendante de la planification et ascendante de la territorialisation. À ce titre, il était attendu que les **CRTE** retrouvent de leur souffle et traduisent finement, territoire par territoire, les orientations régionales elles-mêmes guidées par les objectifs nationaux. L'articulation SGPE, COP et CRTE pouvaient laisser entrevoir une coordination renforcée entre politique nationale, régionale et locale.

Force est de constater néanmoins que **la trajectoire écologique de la France et de ses territoires présente de fortes inflexions**. Aux coupes dans le budget de l'ADEME et dans celui de la mission "écologie, développement et mobilité durable" se sont ajoutés les reculs nationaux contre la régulation. L'expression "retour de bâton écologique" fleurit désormais.

Face aux défis des transitions et **pour des politiques environnementales ambitieuses**, il est plus que jamais nécessaire de **contextualiser** les politiques publiques, de **coordonner** les instruments d'action et de **favoriser les coopérations** pour faire territoire.

Contextualiser, tout d'abord, grâce à la connaissance précise du territoire social, économique, géophysique, dans sa singularité et ses interdépendances. Le mimétisme, à l'œuvre dans les politiques climatiques notamment, démontre la difficulté d'appréhender localement la singularité des enjeux, en raison de leur complexité, de l'outillage nécessaire à leur mise en lumière et de la diversité des points de vue qui s'expriment. À cet égard, **le projet de territoire >>**, politique, prospectif et stratégique, constitue **un outil de territorialisation** des politiques de transition.

En deux décennies, la boîte à outils de l'action publique environnementale s'est étoffée. Par ailleurs, l'intégration de ces problématiques à la planification territoriale s'est traduite par l'imbrication des documents. Les sources réglementaires côtoient les dispositifs d'accompagnement et de financement des ministères et de leurs opérateurs. Cette profusion a pu segmenter l'action des territoires et diluer les ambitions environnementales. Face à cela, l'action en **mode projet** contribue à la coordination des différents instruments et favorise la porosité entre silos administratifs. Cette **animation transversale**, soutenue par le projet de territoire, permet d'articuler, par exemple, un PCAET avec le CLS et le PAT. Cela étant, départements, régions, État et agences sont eux aussi garants de cette coordination multiniveau.

La **coopération >> multiniveau et interterritoriale** se révèle également comme un **enjeu institutionnel majeur des politiques environnementales**. L'environnement en tant qu'objet d'organisation présente une exceptionnelle complexité. À l'interface entre de multiples acteurs, les Territoires de projet développent une **ingénierie du développement local et des transitions >>** propre à opérer les mutualisations de ressource et de connaissances nécessaires et les coopérations indispensables à de multiples niveaux et entre diverses catégories d'acteurs, publics et privés. Pour la soutenir, ANPP - Territoires de projet propose le **1% ingénierie >>**

L'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) représente et fédère les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les Territoires de projets, les GAL et leurs Conseils de développement, dans une démarche globale, stratégique et prospective. Elle a pour mission de mutualiser les expériences entre ces territoires et d'être le support d'un échange permanent d'informations et de bonnes pratiques entre eux, entre leurs représentants et ceux des collectivités locales, de l'État et des acteurs locaux.

L'Association accompagne ses adhérents dans leur action et porte leurs contributions auprès des pouvoirs publics à partir de la remontée des pratiques de terrain.

ANPP - Territoires de projet

22 rue de JOUBERT – 75009 PARIS

Directeur de publication : Michael RESTIER, Directeur

Analyse réalisée par Romain VILLION, Chargé de mission



TERRITOIRES DE PROJET

www.anpp.fr