

III. TERRITOIRE, ENVIRONNEMENT ET COMMUNICATION

1. Rappel des différentes conceptions de l'environnement

Toujours se demander quelle conception se cache derrière le mot environnement :

3 types de conceptions :

- Biocentrique : espèces, milieux, écosystèmes, biodiversité, biosphère ; conservation, préservation, patrimoine naturel.
- Anthropocentrique : prélèvement, usage, ressource, exploitation, aménagement, accès, voisinage, haut-lieu, paysage.
- Technocentrique : risque, pollution, précaution.

Le concept de développement durable s'impose depuis la Conférence de Rio. Mais il pose un problème de définition dès qu'il doit être mis en œuvre. Il contient néanmoins 4 piliers :

- écologique
- économique
- social
- gouvernance

2. Premier exemple de communication territoriale en matière d'environnement : la charte pour l'environnement de la ville de Nice

Nous allons appliquer notre grille d'analyse au plan paysage et à la charte pour l'environnement de la ville de Nice :

- 1) Rappel du cadre institutionnel
- 2) Conception du territoire
- 3) Conception de l'environnement
- 4) Conception de la gouvernance
- 5) Place de la communication

2.1 La représentation du territoire dans la charte

lien : www.nice.fr/mairie_nice_669.html

- a) Principes généraux (source DIREN Pays de Loire)
- **Pourquoi ?**

Les chartes pour l'environnement permettent, sur la base d'un diagnostic environnemental :

- de développer des actions en faveur de l'environnement,
- de les inscrire dans une forte synergie avec les autres politiques (en particulier économiques et sociales) d'articuler les domaines traditionnels de l'environnement,
- de mettre en œuvre des moyens adaptés.

- Pour qui ?

Les Chartes pour l'environnement sont conçues pour toutes les collectivités : villes, agglomérations, communautés de communes, pays , département... décidées à améliorer durablement leur environnement et leur cadre de vie. Les initiatives intercommunales sont, bien entendu, privilégiées par rapport à celles émanant d'une seule commune. Il est en effet apparu lors de l'élaboration des premières chartes pour l'environnement que les enjeux environnementaux dépassaient toujours le cadre territorial communal.

- Démarche

Une démarche globale appuyée sur un diagnostic environnemental qui oblige à mettre en cohérence et à articuler les actions sectorielles. Elle s'inscrit dans un projet de développement spatial, économique et social du territoire.

- Contenu

Les actions prioritaires concernées par les chartes appartiennent de manière inégale à trois composantes :

- Composante biocentrique : rarement prise en compte directement, n'apparaît pas dans le document de la DIREN des Pays de Loire

- Composante anthropocentrique : la préservation et la gestion des ressources (eau, biodiversité, paysages et espaces), la réduction des nuisances sonores,

- Composante technocentrique : l'intégration environnementale dans les activités économiques, la gestion des déchets, la lutte contre les pollutions des activités industrielles, commerciales et domestiques, la prévention des risques naturels et technologiques, la surveillance et la reconquête de la qualité de l'air, en particulier par une mise en oeuvre d'une politique maîtrisée des déplacements,

S'ajoute à ces aspects, le souci de la gouvernance :

- la mise en place d'une réelle transversalité entre élus et services (organisation, formation),
- la sensibilisation et l'éducation à l'environnement.

- Comment l'utiliser ?

La collectivité sollicite, auprès de la Direction Régionale de l'Environnement, une aide technique et financière du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Elle a été élaborée par un comité de pilotage constitué par les services techniques de la ville, un cabinet d'audit environnemental, les élus de la ville concernés et volontaires de la majorité comme de l'opposition, des entreprises et des associations environnementales. Elle a organisé une consultation de la population sous la forme d'un questionnaire.

Elle a été signée par le Maire et le Préfet, mais elle n'a aucune valeur contraignante. Il s'agit d'un document de travail et d'orientation. Chaque année est publié un document d'évaluation des actions préconisées.

Les actions qu'elle propose sont soumises à une évaluation qui est faite par les acteurs eux-mêmes et qui donne lieu à une publication.

Elle applique assez strictement les préconisations de la DIREN.

b) Le territoire

Nice est un territoire riche comme en atteste la richesse des brochures en quadrichromie sur papier glacé.

L'environnement est une part importante de la communication de la ville : la charte respecte la charte graphique de la Ville (dominante bleue = la mer ? l'azur ?)

Composante substantialiste : forte référence au patrimoine

Composante processuelle : mise en relation dynamique des 3 perceptions du territoire (vécu, perçu, voulu)

Contribution aux qualités du territoire :

- visibilité : souligne les frontières naturelles du territoire : le var, la mer, les collines
- lisibilité : respect de la charte graphique : choix du bleu dominant
- imagibilité : choix d'éléments symboliques permettant d'identifier rapidement le territoire : la mer, ses pointus et ses galets, les collines et les oliviers, la promenade et les palmiers et le Négresco.

c) Les conceptions de l'environnement

Conception du Développement durable : Etrangement le terme de développement durable n'est pas exprimé dans la Charte. Cela lui permet de se concentrer sur seulement deux des quatre piliers du DD : l'environnemental et l'économique. Les axes gouvernance et social sont limités à la portion congrue (culture politique locale ?).

La conception environnementale est donc purement centrée sur le territoire, sans référence à un niveau plus global : la conception des thèmes 5 et 6 est très révélatrice :

- aucune référence à la biodiversité globale, la seule occurrence est « biodiversité niçoise » ;
- forte occurrence de la notion de patrimoine : « patrimoine exceptionnel », « richesse de Nice », « flore héritée de l'âge tertiaire », mais aucune référence à l'idée d'un patrimoine mondial commun à l'ensemble de l'humanité ;
- les valeurs sont celles du tourisme et de l'économie : « base de la notoriété mondiale de la Ville », « vecteur économique de la ville et plus particulièrement du tourisme »

Composante biocentriste faible : une occurrence de la « biodiversité », le « milieu littoral » est en fait associé au « patrimoine marin » et vu comme « vecteur économique de la ville et plus particulièrement du tourisme », les écosystèmes remarquables sont présentés comme le « patrimoine naturel » (thème 6), développement, gestion, déplacements.

Composante anthropocentriste forte : patrimoine, cadre de vie.

Composante technocentriste moyenne : gestion des risques (thème 11) aide au développement technique (15).

d) Le pilier « gouvernance »

Il n'en est pas question : la Charte a bien un axe intitulé « Association des acteurs locaux au développement durable de Nice », mais les thèmes développés sont nettement en dessous de son intitulé :

- Valorisation des ressources en environnement et actions pédagogiques
- Développement des sciences et techniques de l'environnement

- Observatoire de l'environnement
- Suivi, évaluation et communication

Il est question de consultation ou d'enquêtes de satisfaction, mais pas de concertation.

e) Le rôle de la communication

Dimensions :

- Civique et pédagogique : elle valorise les institutions de la ville
- exécutive et participative : elle informe sur les décisions et leur application, notamment par les publications annexes : « info charte environnement », brochures annuelles de bilan, site internet
- interne : s'adresse de manière horizontale et transversale à tous les services de la ville ;
- promotionnelle : met en avant le souci moderne de l'environnement et des thématiques à la mode : patrimoine, sécurité, propreté, nouvelles technologies.

Faiblesse de la communication relationnelle.

Fonction de la charte : La communication est seulement entendue sur les modes de la communication entre les services de la ville ou entre les acteurs, de l'éducation de la population aux problèmes environnementaux et de la valorisation de l'image du territoire.

La Charte fonctionne comme un plan d'action soumis à une évaluation annuelle.

Instrument de communication externe : la ville a reçu un prix pour son site internet.

2.2 La communication au centre de la définition du territoire : le plan paysage

a) Un agenda 21 local

Le Plan paysage de la Ville de Nice pourrait être un autre exemple de communication territoriale. Il se fonde sur l'élaboration d'un agenda 21 local.

Lien : http://www.nice.fr/mairie_nice_5086.html

L'Agenda 21 local (source : DIREN Pays de Loire)

Pourquoi ?

Pour mettre en oeuvre concrètement le projet de développement durable d'un territoire. L'ensemble des lois parues depuis 1999 renforce l'exigence d'un projet global à l'échelle d'un territoire.

L'agenda 21 local est une démarche transversale qui fait converger les politiques de développement économique, cohésion sociale, lutte contre les inégalités, protection et valorisation de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement.

L'agenda 21 local est un document opérationnel et stratégique qui se décline en programme d'actions sur le long terme. Ce projet résulte d'un débat organisé à l'échelle de chaque territoire, il est l'aboutissement d'une réflexion collective à laquelle participe tous les acteurs économiques et sociaux ainsi que les habitants.

Il définit ainsi les grandes orientations qui inspireront les différentes politiques locales à moyen et long terme sur un territoire.

Pour qui ?

Les agendas 21 locaux sont portés par les collectivités (Villes, Agglomérations, Communautés de Communes, Pays, Département...) décidées à inscrire un projet fort en vue d'améliorer durablement leur environnement et leur cadre de vie. Cette démarche doit être amplifiée par une mobilisation de la population.

Démarche

L'agenda 21 local se traduit en programme d'actions sur la base d'un diagnostic global et intégré qui définit une stratégie à long terme. Tout au long de la démarche, un dispositif de gouvernance et de débat mis en place accompagne toutes les phases du projet : l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation. Il peut s'inscrire dans les contrats de pays, les contrats d'agglomération, les contrats de ville ou encore les dispositifs de planification urbaine. Après le démarrage d'un agenda 21, les opérations conduites doivent être évaluées régulièrement sous l'angle du développement durable.

Contenu

Des méthodes permettant de définir les axes politiques incontournables de ce type de démarches sont développées à travers des ouvrages de référence, tel que :

- Repères pour l'agenda 21 local (édition 4D, 09/2001)
- Le développement durable : une autre politique pour les territoires ?, édition du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE 06/2000)
- Dynamiques régionales de développement durable (MATE 09/2001), expériences à échanger (MATE 12/2001)

Par ailleurs, sur le volet environnemental lui-même, les cahiers méthodologiques pour l'élaboration d'une charte pour l'environnement peuvent être utilisés dans le cadre de la démarche Agenda 21.

Comment l'utiliser ?

La collectivité peut s'adresser à la DIREN pour une aide méthodologique et éventuellement financière sur la mise en place de son agenda 21 local.

Sur les aspects environnementaux, l'ADEME peut également apporter un soutien technique, méthodologique et financier dans le montage d'opérations définies dans le cadre du programme d'actions de l'agenda 21 local.

Expériences

Les agendas locaux 21 sont des démarches récentes et les expériences sur la région sont en phase de démarrage. Quelques exemples locaux : Bouguenais, Rezé, Nantes, Angers... Les deux entreprises de communication environnementale de la Ville s'inscrivent donc dans une logique centralisatrice où l'information élaborée uniquement sur le mode expert descend plus qu'elle ne remonte.

b) Définition du territoire : Une nécessité communicationnelle

Nice est une ville historique. C'est un territoire favorisant une approche substantialiste, mais elle doit faire face à une triple difficulté :

- variété du paysage, manque d'unité
- population d'origine extérieure
- nécessité d'adaptation, handicap de l'éloignement, retard en matière d'aménagement du territoire

L'approche substantialiste doit être complétée par une approche processuelle nouvelle.

Question sous-tendue : qu'est-ce qui fait l'unité du paysage du territoire de la commune ?

La phase d'élaboration : le questionnaire sur le paysage

Première étape = le diagnostic partagé : on en vient à définir « le grand paysage niçois ».
Grand = terme positif qui masque l'hétérogénéité.

- c) Lecture de quelques résultats du questionnaire fait apparaître la conception de l'environnement

Deux étapes suivantes :

- **Comité de pilotage de validation des enjeux paysagers**
- **Comité de pilotage de validation du plan d'action**

Quatre axes dégagés :

AXE 1 – PRESERVER LE GRAND PAYSAGE NICOIS
AXE 2 – AFFIRMER LA PLACE DU VEGETAL DANS LA VILLE
AXE 3 – AMELIORER LA QUALITE DES ESPACES PUBLICS
AXE 4 – COMMUNIQUER ET SENSIBILISER LE PUBLIC AU PAYSAGE

Environnement = cadre de vie et patrimoine = conception purement anthropocentriste (normal concernant la question du paysage)

L'approche environnementale est essentiellement, pour le plan paysage anthropocentrique :
environnement = cadre de vie, patrimoine. Aucune approche écosystémique apparente.

- d) et e) Communication et gouvernance

Objectifs du plan :

- définir une identité au travers de l'imagibilité du territoire (« préserver les caractères identitaires de la ville », Bilan d'action 2003, p.4)
- fédérer autour de cette identité
- faire de cette identité le moteur d'un projet de développement (« permett[re] un développement économique et social qui corresponde à une grande ville française », ibid.)
- inscrire dans le paysage lui-même le message d'une communication territoriale (communication indicielle)
- répondre à la demande institutionnelle de création d'une communication sur l'environnement.

