

TERRITOIRE , COMMUNICATION ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Un nouveau mode de gouvernance : une obligation légale

Les projets d'AT : SCOT, PLU, DTA

Directive interministérielle, 1996

LOADDT, 1999, Loi démocratie de proximité, 2002

Obligation de respecter certaines étapes : consultations, diagnostic, réunions de présentation, évaluation

Les agendas 21

Définis par le chapitre de l'agenda 21 de Rio.

Les étapes : L'étude d'impact, le débat public, la décision, l'évaluation

L'étude d'impact et l'évaluation

Les types d'évaluation

- En fonction du moment, les évaluations peut se faire en amont, pendant ou en aval des projets. Leur rôle sera alors différent : il s'agira respectivement d'orienter la décision, de contrôler la réalisation du projet et d'éventuellement le corriger en cours d'exécution, ou de tirer les enseignements du projet en vue d'une nouvelle politique.
- En fonction des finalités : rendre des comptes aux responsables, aux usagers et aux citoyens ; mieux gérer les composantes du projet ; préparer des décisions futures ; permettre aux acteurs de s'approprier les objectifs du projet.
- En fonction des destinataires : il s'agira d'aider le débat public ou de rendre plus efficaces la gestion des politiques publiques.

Ces évaluations sont essentielles dans la définition concrète du développement durable.

Les modalités

L'étude d'impact « comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire, si possible compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé. » (Loi de juillet 1976 relative à la protection de la nature)

A l'origine, ces études d'impacts sont intégrées au projet, mais si elles permettent de l'amender, elles ne peuvent que rarement remettre en cause le projet lui-même, étant donné qu'elles prennent place après la prise de décision. Elles ne servent donc qu'à éviter le pire.

La législation tend donc à évoluer vers la mise en place d'évaluation environnementale stratégique en amont des projets. Une étape prend de plus en plus d'importance : le diagnostic partagé d'où doit découler la nécessité de la mise en œuvre du projet.

Pour les Agendas 21 : Les textes définissant les Agendas 21 insistent sur l'importance de leur évaluation : « L'Agenda 21 est un programme d'objectifs dont la mise en œuvre doit être suivie, évaluée, voire réorientée en fonction des résultats. Ce suivi dans le temps est effectué dans le cadre d'un processus de concertation regroupant des élus, des membres des services techniques, et les

composantes de la société civile ayant contribué à l'élaboration de l'Agenda 21 local. » (ONU, 1992, Chap. 28, section 3).

L'évaluation dans le cadre de la mise en place des Agendas 21 est encore très rare malgré l'existence de diverses batteries d'indicateurs.

La préparation des DTA doit comporter « une démarche d'évaluation environnementale permettant d'analyser, tout au long du processus d'élaboration du projet, les effets des orientations et des objectifs d'aménagement et de développement sur toutes les composantes de l'environnement ».

L'évaluation doit être intégrée tout au long du processus d'élaboration.

Elle doit permettre « de vérifier que les propositions d'orientation et d'objectifs ont été soigneusement étudiées, qu'un débat a eu lieu, que la DTA traduit correctement les résultats de cet examen et que les impacts résiduels repérés dès ce niveau d'analyse font l'objet de mesures d'atténuation. » (MATE 1999, p. 10).

Mais cette évaluation reste encore minoritaire. Le MATE a travaillé sur des « grilles de développement durable » qu'il a mises à la disposition des préfetures à titre expérimental.

Dans les trois cas (étude d'impact, évaluation du développement durable dans le cadre d'un Agenda 21 local ou dans le cadre de la LOADDT), la mise en œuvre reste rare et limitée à l'évaluation des projets et non des politiques plus générales. Seules les DTA ont des ambitions plus larges.

Le débat public

Ses modalités

La communication territoriale peut en effet aussi être au centre de la gouvernance. Elle peut s'opérer de trois manières différentes :

par la consultation qui est son mode minimal : le décideur prend connaissance des avis des différentes parties sans leur céder de pouvoir de décision.

Par la négociation par laquelle la décision se prend de manière conjointe par la recherche d'un consensus.

Par la concertation qui est un procédé intermédiaire dont le but est la recherche d'un accord des parties prenantes sur le processus de prise de décision. Néanmoins, la décision est indépendante de la concertation. « La concertation est une procédure démocratique, mais dont le champ est défini par le pouvoir l'organisant ». (MEDD, Paroles)

Les frontières entre ces trois modes d'élaboration de la décision ne sont évidemment pas toujours aussi tranchées.

Les acteurs

Il faut distinguer quatre types d'acteurs :

- le maître d'ouvrage = le commanditaire
- le maître d'œuvre = le technicien
- le maître d'usage = le citoyen. Cet acteur n'est pas encore entièrement reconnu.
- le commissaire enquêteur = il doit être neutre et arbitrer le débat.

Chaque acteur a des « angles morts » qui l'empêchent de voir certains aspects du problème posé (Leblanc, MEDD, Paroles d'acteurs) :

- les citoyens n'ont pas de vision d'ensemble des circuits de prise de décision ni forcément de l'intérêt général ;
- les associations ont une connaissance partielle des usages ;
- les techniciens ne maîtrisent pas les mécanismes locaux d'organisation sociale ;
- tous ont une mauvaise vision de l'insertion du territoire dans la globalité.

Le rôle de la communication est alors d'aboutir à un diagnostic partagé et à une évaluation démocratique des décisions à prendre.

Remarque importante

communication, information, pertinence, langage commun et consensus

Communiquer sur la transformation du monde revient à chercher à élaborer un monde commun.

Pour cela chaque acteur devra prouver aux autres que sa perception du monde est pertinente. C'est cette pertinence qui fera que sa perception sera accueillie par les autres comme une information et non comme un bruit communicationnel. C'est cette pertinence qui permettra d'informer, c'est-à-dire de donner forme à une perception commune du monde.

La construction de la pertinence passe par l'élaboration d'un langage commun qui demande au scientifique de vulgariser son savoir et au citoyen de formaliser ses perceptions. Ce double processus est ouvert sur des possibles qui ne sont pas forcément envisagés en début de discussion.

Le consensus ne s'atteint pas par assimilation d'un point de vue à un autre, mais par information mutuelle.

L'appropriation locale du concept de développement durable

Un point de passage obligé et une arme communicationnelle

Le développement durable a un double statut : il est à la fois un point de passage obligé des politiques d'aménagement et un élément de la stratégie communicationnelle des acteurs.

Quel que soit le cadre choisi, le développement durable est imposé comme un point de passage obligé, non seulement par les institutions, mais aussi parce qu'il est un point essentiel dans la stratégie de communication des différents intervenants.

C'est ce que montre Rumpala 2000. (Boutaud, p. 61)

« Le DD devient un point de passage qui permet de contourner les problématiques auxquelles sont confrontés les différents acteurs tout en leur permettant de garder les mêmes objectifs ».

Le DD permet aux trois groupes d'acteurs principaux dont les intérêts sont divergents (acteurs publics, industriels et associations écologiques) de trouver un terrain commun.

D'où deux questions :

- quels sont les éléments qui permettent un consensus autour de DD ?
- quelles sont les différentes interprétations faites du DD ?

Quatre conceptions du DD

Quatre approches du DD prédominent : deux sont liées à une conception particulière du monde, les deux autres sont dépendantes du point de vue adopté : local ou global. Ces quatre conceptions peuvent bien évidemment se croiser deux à deux :

a) L'approche technico-économiste et néoclassique qui conçoit le DD comme la quête d'une croissance sans fin. L'économie est placée au cœur des problèmes. La croissance est assimilée au progrès. On fait confiance aux progrès technologiques pour résoudre les problèmes : est durable ce qui est économiquement viable. L'environnement est vu à travers sa valeur économique. On ne peut se soucier de l'environnement que si l'économie va bien. Dans cette logique, les écotaxes sont vues comme nuisibles au DD.

D'autres arguments en faveur de cette approche se fondent sur l'approche utilitariste du bien être. La consommation est l'indicateur quantifiable de ce bien-être. Le développement durable s'entend comme la préservation des conditions de la consommation, celle-ci traduisant la notion de « besoin » du rapport Brundtland. Le capital technologique est économiquement substituable au capital naturel. L'épuisement du capital naturel est légitimé par l'idée que cet épuisement sert à la création du capital technologique. Le passage de l'un à l'autre permet de maintenir au pire un même niveau de consommation.

Cette approche est fermement appuyée par un certain nombre de scientifiques – notamment les signataires de l'appel de Heidelberg – qui s'appuie sur une conception purement moderne et cartésienne du monde.

b) L'approche systémique : elle est revendiquée par des individus isolés ou des ONG ; cette approche sous-entend une remise en cause globale du système économique actuel et notamment sur une critique de la notion de développement. Elle opère une hiérarchisation des différents systèmes selon leur rapport d'inclusion : l'économie est incluse dans le social qui est inclus dans la biosphère.

Dans les deux cas, le discours d'apparence scientifique cache des valeurs idéologiques profondes. C'est sur ce terrain que se joue une vraie bataille pour l'appropriation du concept de DD. Le but est de parvenir à imposer sa propre définition du concept. Celui-ci érigé en valeur s'impose alors à tous de lui-même.

Boutaud distribue les types d'acteurs en fonction de ces deux conceptions : les entreprises, les économistes, les industries se rangent sous la bannière néoclassique, alors que les associations de défense de l'environnement et les écologistes défendent la conception systémiste. On peut imaginer que des associations locales peuvent se ranger sous l'une ou l'autre bannière selon les intérêts à défendre : l'emploi ou le cadre de vie. Le rôle des acteurs publics est théoriquement de défendre une approche médiane : celle de la recherche de consensus. Mais c'est oublier qu'un territoire se gère de plus en plus comme une entreprise mise en concurrence avec d'autres territoires. Le développement durable d'un territoire peut nuire au développement durable global.

c) Par ailleurs, la communication territoriale fait un usage particulier de la notion d'environnement dans le sens presque exclusif du cadre de vie ou du paysage urbain. Ce n'est pas celle qui prévaut dans la notion globale de DD. Le pragmatisme lié à la politique territoriale favorise une conception de l'environnement en prise directe avec l'expérience des habitants. Il y a donc un hiatus entre l'exigence d'un DD imposé au local par des exigences globales et un enfermement des pratiques locales sur elles-mêmes.

Envisagé au niveau local, le DD se fonde ainsi sur un environnement cadre de vie (qualité de l'air, bruit, pollution locale, espaces verts, espaces agricoles, eau, gestion des déchets...). Il s'agit de durabilité interne des territoires.

d) Cette approche ne tient pas forcément compte de la perception globale du DD qui se préoccupe de réchauffement climatique, de biodiversité, des cycles de l'eau... On parle de durabilité externe.

L'arbitrage : le territoire glocal

La contradiction entre les deux derniers points de vue peut se résumer par cette interrogation posée par Theys et Emelianoff (2001) : un territoire durable doit-il « d'abord contribuer à la solution des grands problèmes mondiaux – au prix éventuel de sa croissance – ou plutôt s'assurer de la viabilité à long terme de son propre développement » ?

Il est à noter que les territoires s'engageant dans une politique de durabilité externe risquent d'être pénalisés par rapport à ceux qui se concentrent sur leur propre durabilité.

La « glocalisation » consisterait à faire la synthèse de ces deux derniers points de vue sur le développement durable. Ce qui nécessite un effort d'intégration de la gouvernance locale et des politiques internationales, mais peut-être surtout, un effort communicationnel afin de rapprocher les deux points de vue ; la solution serait alors dans l'inversion de la formule consacrée : il s'agirait alors de penser localement pour agir globalement.

Les deux solutions se combinent si sont mis en œuvre le principe de réciprocité et surtout celui de subsidiarité.

a) Le premier principe stipule que chaque habitant de la planète doit contribuer de manière équitable à la durabilité. Ce principe est loin d'être reconnu au niveau mondial et on se souviendra les mots du président Bush père à Rio disant que le niveau de vie des Etats-Uniens n'étaient pas négociables.

Au plan national, ce principe peut être mis en œuvre par la politique d'aménagement du territoire.

b) Le principe de subsidiarité est déjà au cœur de la politique communautaire européenne : il repose sur la coopération entre les différents niveaux institutionnels, le partage d'expériences et prévoient que les problèmes soient résolus au niveau le plus approprié.

d) Par ailleurs, il est permis de penser à la possibilité du double dividende et à la politique du gagnant-gagnant : l'installation du tramway à Nice en est un bon exemple puisqu'il va permettre à la fois la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration du cadre de vie et l'amélioration de l'image de la ville. A quoi s'ajoute les retombées économiques liées au seul chantier.

e) Enfin le territoire doit prendre en compte à la fois la gestion des ressources et celle de son milieu. Le territoire utilise en effet des ressources globales (l'air, les énergies fossiles, l'eau...) qui entraînent sa solidarité avec le reste du monde et ce aussi bien dans le temps que dans l'espace.

Il doit aussi gérer son milieu (son écoumène). Certains éléments sont à la fois des ressources et une partie du milieu, comme la mer à Nice.

On en arrive à cette définition du DD territorial :

« Le développement territorial durable est un développement qui permet de répondre de manière équitable aux besoins des générations actuelles, sur un territoire donné, sans pour autant nuire à la capacité des générations futures et des territoires adjacents (du local au global) à répondre aux leurs » (Boutaud).

Chaque territoire doit avoir sa propre définition du DD. Pour nos territoires occidentaux, le DD passe par une réduction de notre empreinte écologique, alors que pour les territoires des PVD, il passera par leur développement socio-économique.

Une arme dans le combat d'appropriation : les indicateurs de DD.

Là encore, les indicateurs sont en voie de création et rien n'est encore stable. En France, trois ensembles d'indicateurs sont majoritairement reconnus : ceux élaborés par l'OCDE, ceux élaborés par l'Institut français de l'environnement (IFEN) et ceux élaborés par l'association Référentiel d'Evaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités territoriales (RESPECT).

« Un indicateur est une information chiffrée construite à partir d'une ou plusieurs données, et qui permet de rendre compte de l'état d'une situation à un moment donné ».(Boutaud).

Le processus d'élaboration des indices de DD consiste à

- choisir les données de base ;
- établir des pondérations ;
- agréger les données.

Dans chacune de ces trois étapes, la subjectivité de l'expert est déterminante : elle dépend de sa conception du développement durable.

Les résultats peuvent ainsi différer du tout au tout : exemple du classement des nations en matière de DD, Boutaud, p. 83.

Les acteurs publics, engagés dans une démarche de consensus, ont tendance à refuser l'agrégation des données et donc à multiplier les indicateurs.

L'aide à la décision multicritère

Elle se met peu à peu en place, même si elle est encore rarement utilisée.

Son optique est systémique et procédurale ou constructiviste.

Elle sous-entend que le problème n'existe pas en dehors de la perception que s'en font les acteurs impliqués dans la décision.

L'acte de décision devient difficilement dissociable du processus dans lequel il va être formulé.

Il va dépendre de la nature des intervenants qui le conditionnent par leur système de valeurs (intérêt général pour un élu, maximisation des profits pour un entrepreneur, préservation d'un bien naturel pour une association environnementale...).

Il faut distinguer les intervenants des agis sur qui vont porter les conséquences de la décision.

« La décision globale s'élabore de façon plus ou moins chaotique, sur la base d'une confrontation permanente des préférences des différents acteurs (intervenants, agis..) au cours d'interactions concomitantes et/ou successives qui ont lieu entre les intervenants au sein du champ de pouvoir où ils agissent » (ROY B. 1985).

L'aide à la décision fournie par un homme d'étude indépendant se décompose en quatre étapes :

- définir les actions potentielles
- énumérer les critères
- évaluer chaque action suivant chaque critère
- agréger les critères

Ces différentes phases permettent de donner une substance concrète au concept de DD :

La phase d'énumération des critères est le moment où les concepteurs doivent définir ce qu'est selon eux le DD en ne retenant que les critères qu'ils trouvent significatifs.

La phase d'évaluation est également subjective puisqu'il s'agit d'évaluation et de conciliation d'intérêts divergents. Boutaud conclut ainsi :

« Loin de considérer que leur priorité en la matière consiste à réduire leur empreinte écologique ou à partager leurs richesses économiques, les collectivités du Nord tendent à reproduire le même schéma au niveau local que celui dessiné au niveau global par les institutions internationales. Le DD semble alors devenir un objet de consensus, de négociation, de résolution de conflits entre acteurs locaux. Son contenu semble être renégocié à l'aune des problèmes du territoire (en l'absence, cette fois-ci du reste du monde) , se calquant sur la forme du concept qui a été donnée au niveau global » (p. 239).

De quoi réfléchir...